

欧盟个人数据保护中的 新闻豁免研究及对我国的借鉴

贺文奕, 来小鹏

(中国政法大学民商经济法学院, 北京 100088)

摘要: 欧盟《数据保护指令》与《一般数据保护条例》中均规定了新闻豁免条款, 以此平衡个人数据保护与新闻活动之间的紧张关系。并且在长期的司法实践中, 欧洲法院对新闻豁免条款的适用进行了进一步阐释, 对数据处理行为、新闻目的、基本权利协调等均作出了更为详细的解释。我国 2021 年颁布的《个人信息保护法》同样规定了新闻豁免条款, 但是在适用上依旧具有很大的模糊性。欧盟的实践对我国具有一定的启发与借鉴意义, 但是要充分考虑双方在新闻制度上的差异性。

关键词: 个人信息; 个人数据; 新闻豁免; 利益平衡

中图分类号: D912.1

文献标识码: A

文章编号: 2096-8418 (2023) 01-0078-10

我国首部专门针对个人信息的单行法《个人信息保护法》于 2021 年 11 月 11 日生效。《个人信息保护法》第 13 条第 1 款第 (一) 项明确了以“告知—同意”作为个人信息处理的原则。新闻报道中经常会出现特定个体的姓名、肖像、性别, 乃至家庭住址、文化程度等个人信息。如果严格遵循“告知—同意”原则, 获得相关个体的同意后才能处理个人信息, 不仅无法满足新闻报道的时效性要求, 更关涉对言论自由、新闻自由的限制。因此, 为了权衡个人信息保护与新闻报道之间的冲突, 我国《个人信息保护法》第 13 条第 1 款第 (五) 项规定, 为公共利益实施新闻报道、舆论监督等行为, 可以在合理的范围内处理个人信息。质言之, 在特定条件下, 新闻活动可以不经个人同意而处理其个人信息, 该条款为新闻行业挣脱个人信息保护的枷锁提供了一把钥匙。当然, 也并非是在新闻活动中就可以不加限制地处理个人信息, 而是要满足“公共利益”“合理范围”等条件。然而, 该条款的适用具有一定的模糊性, 比如何为公共利益? 其中是否可以夹杂着商业利益? 新闻报道的主体是否包含自媒体等? 这些问题的厘清对新闻行业至关重要, 直接决定了其权利义务范围。

由于我国《个人信息保护法》生效不久, 司法实践中并未有适用该条款的判例, 进一步的司法解释在缺乏实践经验的情况下也不可能及时颁布, 但相关的问题必然会在我国未来的司法实践中暴露出来。如何更好地理解 and 适用该条款? 一方面, 我们要根植于本国新闻行业实际以及法律传统; 另一方面, 因为国内法律空白或不满足于现有的解决办法, 促使我们研究别国的法律制度是否产生过 (着) 较好的解决办法。^[1] 由此, 域外相关经验也值得我们借鉴, 再加以本土化改造, 则他山之石, 可以攻玉。

从世界范围来看, 欧盟国家最早开始个人数据^①保护立法。1970 年, 德国黑森州颁布了世界第一部

作者简介: 贺文奕, 男, 博士研究生; 来小鹏, 男, 教授, 博士生导师。

^① 欧盟法律文本通常采用“personal data”的表述, 国内多翻译为“个人数据”, 美国法律文本中多采用“personally identifiable information”的表述, 国内多翻译为“个人信息”, 本文在涉及欧盟立法时采用“个人数据”的表述, 其他部分采用“个人信息”的表述。

《数据保护法》。1995年, 欧盟颁布了《数据保护指令》^① (以下简称《指令》), 2016年又通过了《一般数据保护条例》(以下简称《条例》), ^② 特别是《条例》对世界各国个人信息立法产生了巨大影响。我国在起草《个人信息保护法》时, 也充分吸收借鉴了《条例》中一些优秀的立法成果和经验。^[2]《指令》第9条规定了新闻豁免条款, 即处理个人数据仅仅是为了新闻或文艺、文学表达的目的, 仅在需要将隐私权与言论自由规则相协调的情况下, 成员国才应对相关个人信息保护义务作出豁免或克减。《条例》第85条规定, 当数据处理是出于新闻目的或者学术、艺术、文学表达的目的, 如果协调个人数据保护的权利与言论和信息自由的关系是必要的, 成员国应当对相关的个人信息保护义务进行豁免或克减。虽然《条例》取代了《指令》, 但是两者对于新闻豁免条款的规定并无实质性差别。因此, 欧盟司法实践中对《指令》第9条的解释同样有助于对《条例》第85条的理解。

当然, 在评析与借鉴欧盟经验的过程中, 需要充分考虑双方在立法上的差异性。一方面, 是立法语言表达上的差异性, 尽管双方新闻豁免条款的目的是一样的, 即为了平衡个人信息保护与公共利益之间的关系。但是, 立法语言的不同可能会体现双方不同的价值立场, 如我国是新闻报道、舆论监督等公共利益, 欧盟是言论和信息自由的公共利益。另一方面, 即便是相同的表述, 在法律解释上也可能会有不同理解, 而这又与各自的新闻制度密切相关, 比如, 我国和欧盟在法条中均提到“新闻”, 但双方对新闻机构的类型、新闻报道的目的均可能存在不同理解, 因此要关注双方在新闻制度上的差异性。

一、欧盟个人数据保护中的新闻豁免例外

无论是《指令》还是《条例》, 新闻豁免条款依旧过于笼统。欧洲法院在一些案例中, 对新闻豁免条款的适用作出了进一步解释。欧盟新闻豁免条款可以分为三个部分: 一是“个人数据处理”; 二是“出于新闻目的”; 三是“协调个人数据保护(隐私权)和言论自由”。

(一) 个人数据处理的认定

1. 数据处理的对象

适用新闻豁免条款的前提是相关新闻报道中涉及的数据是否构成欧盟《指令》或《条例》所规定的个人数据, 在此前提下才会有进一步讨论新闻豁免的必要, 否则就不属于《指令》或《条例》的规制范围。根据《指令》第2条(a)和《条例》第4条(1), 任何可以直接或间接识别出特定自然人的数据均属于个人数据。因此, 新闻报道中出现的姓名、肖像、家庭住址等信息均属于个人数据, 对此并不存在争议。

存在争议的问题是新闻活动中涉及的已公开数据是否属于《指令》或《条例》所保护的个人信息。Satakunnan案^③中, Satakunnan公司在其拥有的 Veropörssi 报纸上公布了大约120万自然人的姓氏、名字、年应纳税收入、劳动所得、非劳动所得以及应税净资产。根据芬兰法律规定, 这些数据均可通过芬兰税务机关进行公开访问。芬兰最高法院向欧洲法院提出的问题之一是: 如果个人数据所包含的均是已公开的信息, 那么是否属于《指令》规制的范围? 这一问题的背景是, 芬兰《个人数据保护法》

① Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

② REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

③ Tietosuojavalitus v. Satakunnan Markkinapörssi Oy, Case C-73/07, No. 62007CC0073 (2008).

第 2 条 (4) 规定, 该法不适用于那些诸如已经在媒体上公开的个人数据。欧洲法院认为, 如果据此理解会使《指令》第 6 条失去意义。该条规定, 对以特定目的收集的数据不会以其他目的对此数据进行进一步处理, 但历史研究、数据统计、科学研究除外。换言之, 如果对已公开的个人数据可以不加限制地进行二次使用, 那么就架空了第 6 条对数据进一步处理的限制性规定。同时, 欧洲法院指出, 对于已公开的个人数据而言, 通常对其中的隐私权保护是次要的, 但并不意味着构成数据保护的例外。因此, 已公开数据属于《指令》所保护的个人数据。

2. 数据处理的主体

新闻豁免条款无疑使得新闻媒体获益, 在新闻报道中其作为个人数据的处理主体, 在特定条件下可以免去相关的义务。但何为“新闻媒体”? 其范围是否仅限于专业的新闻机构、记者, 抑或是只要出于新闻目的的任何机构均可作为豁免的对象。欧洲法院在相关判例中, 对新闻媒体的含义采取非常宽泛的解释。

第一, 个人可以作为新闻豁免条款的适用主体。Buivids 案^①中, Buivids 先生在拉脱维亚警察对其执行行政事务的过程中进行了录像, 视频中可以看到警察的设备和一些警察正在履行他们的职责, 以及 Buivids 和警察的谈话也被记录了下来, 此后 Buivids 将这段视频上传到了 YouTube 网站上。争议的焦点便是, Buivids 作为个人, 能否构成新闻豁免条款适用的主体。欧洲法院认为, 新闻业不仅限于媒体事业, 而是包括从事该活动的每个人。从事所谓的“公民新闻 (citizens' journalism)”的个人, 即通过收集和传播信息以向公众披露信息、意见或观点, 均可以符合新闻豁免条款中的新闻目的。但是, 这并不意味着在互联网上发布任何个人数据就一定符合新闻豁免条款, 还需要结合新闻目的等要件进行综合判断。

第二, 搜索引擎可以作为新闻豁免条款的适用主体。Google Spain SL 案^②中, 西班牙公民 Gonzalez 因拖欠社会保障费用, 其不动产将被强制拍卖。西班牙《先锋报》根据西班牙劳工社会部的授权刊登了此消息, 并将该报纸的电子版上传到互联网。Gonzalez 在谷歌搜索引擎中检索自己姓名, 便可以查询到此信息。Gonzalez 认为相关事宜已妥善处理, 此消息影响到自己声誉, 要求谷歌断开自己姓名与该报道的链接。西班牙数据保护局支持了 Gonzalez 诉求, 而谷歌公司将此诉至西班牙高级法院, 后者又寻求欧洲法院做预先裁决。欧洲法院在裁决中提到: “发布者在网页上发布包含个人数据的内容, 根据其发布的目的, 可能属于‘纯粹出于新闻目的’, 因而可以适用《指令》第 9 条获得豁免, 但是搜索引擎的运营商并不适用于此种情形。”此后的 GC 案^③中, 欧洲法院指出, 在 Google Spain SL 案中的这段话很容易被理解为《指令》第 9 条不适用于搜索引擎, 此种理解是错误的。此段话只是说明《指令》第 9 条不直接适用于搜索引擎, 而非不适用于搜索引擎。搜索引擎的数据处理行为是次于数据发布者的, 因此首先分析信息发布者的行为是否可以依据第 9 条获得豁免, 是合乎逻辑的。但是, 对符合出于新闻目的或文学艺术表达而发布的个人数据, 并不能阻止搜索引擎基于第 9 条不采取断开链接的行为。

3. 数据处理行为与适用范围

在符合数据处理的对象和主体后, 下一个问题便是分析相关新闻活动是否构成《指令》或《条例》所规制的数据处理行为及其适用范围。一方面, 《指令》第 2 条 (b) 和《条例》第 4 条 (2) 均对

① Buivids, Case C-345/17, No. 62017CV0345 (2018) .

② Google Spain SL v Agencia Espa? ola de Protección de Datos (AEPD), Case C-131/12, No. 62012CJ0131 (2014) .

③ GC and others v. Commission nationale de l' informatique et des libertés (CNIL) and others, Case C-136/17, No. 62017CJ0136 (2019) .

“数据处理”进行了定义,数据的收集、记录、组织、建构、存储、改编或修改等均属于数据处理行为。另一方面,《指令》第3条(1)和《条例》第2条又规定了数据处理行为的两种适用范围(Material scope):一是以全部或部分自动化的方式处理个人数据;二是虽然并非以自动化方式处理但形成或旨在形成归档系统的个人数据。而所谓的“归档系统(filing system)”,根据《指令》第2条(c)和《条例》第4条(d)的定义是指任何根据特定标准框架的、可供查阅的成套个人数据系统。由于数据处理的含义非常广泛,实践中基于数据的任何操作均可构成数据处理,对此并无争议,关键在于对适用范围的认定。

第一,在报纸上公布以特定形式组织的个人数据属于规制的范围。Satakunnan案中,Satakunnan公司在Veropörssi报纸上公布个人数据并非是杂乱无章的,而是以字母表的形式列出,并根据城市和收入等级进行组织。除此之外,Satakunnan公司自2003年开始,还将这些个人数据以CD-ROM光盘的形式传输给Satamedia公司。Satamedia公司以此创建数据库,并与一家移动电话运营商一起运营短信服务(SMS服务),即通过将某人的姓名发送到服务号码,可以在请求人的移动电话上获得与该人有关的税务信息。欧洲法院认为,以纸质形式公布的税收数据构成了一个归档系统,而以短信服务形式披露则是建立在该归档系统上,且至少是部分通过自动化手段进行的。同时,这两种行为都涉及数据的收集、记录、组织、存储和披露。因此,均属于《指令》所规定的数据处理行为。

第二,录制并上传包含个人数据的行为属于规制的范围。Buivids案中,Buivids拍摄并上传视频的行为是否符合数据处理行为的适用范围。拉脱维亚政府认为,从《指令》第3条(1)的字面解释来看,相关数据必须构成归档系统的一部分。Buivids只录制了一段视频,他的活动不能被描述为被组织或组织成归档系统的一部分。而欧洲法院认为,如果个人数据全部或部分通过自动化方式处理,则此类数据并不要求必须构成归档系统的一部分。质言之,《指令》第3条(1)适用于两种情况:(1)完全或部分通过自动方式处理个人数据;(2)不自动处理但形成(或打算形成)归档系统一部分的此类数据。欧洲法院认为,Buivids录制并上传视频的行为是通过全部或部分自动化处理方式进行的,因此并不要求按照特定的标准框架,形成归档系统。

(二) 新闻目的的判断

根据《指令》和《条例》的规定,个人数据的处理需在构成新闻目的的前提下才能得到豁免。那么如何判断新闻目的?欧洲法院在实践中又形成一些具体的观点。

1. 新闻目的应当从公共利益的视角进行分析

Satakunnan案中,欧洲法院指出,新闻目的应考虑到媒体在民主社会中的任务,即作为“公共监督者(public watchdog)”,其任务在于传递有关公共利益的所有问题的信息和观点。如何判断公共利益?欧洲法院认为,在任何情况下,如果所传达的信息与实际正在进行的公开辩论有关,就会产生公共利益。也有本质上属于公共利益问题的主题,例如,政治生活透明度中的公共利益和有关杰出政治家的思想和态度以及行为的信息。同时指出,在传播与有关人士公共职能无关的个人私生活细节,是否属于传播有关公众利益的事项则令人怀疑,尤其是其唯一目的是满足特定读者对个人私生活的好奇心。Buivids案中,欧洲法院认为,首先要分析相关内容是否属于涉及公共利益的实质性信息、意见和观点。现有的材料不足以判断Buivids先生的视频是否满足该要求,需要由拉脱维亚法院对事实作出必要的额外调查。其次,要分析行为人的目的,现有材料同样无法证明其发布视频的目的。若Buivids的目的是为了揭露警察的渎职行为,则这是良好的、具有公益精神的新闻报道的经典目标。如果是基于其他目的,如仅仅因为警察是公职人员,就认为有拍摄和发布相关视频的固有权利,或者只是偷窥行为等,

则无法适用新闻豁免。

2. 新闻目的并不绝对排除商业目的

Satakunnan 案中,欧洲法院认为,对于新闻目的的认定并不排除就公共利益传递信息、观点的同时,还存在对商业目的的追求。通常,新闻目的与至少涵盖新闻活动成本的目标相辅相成,并在可能的情况下获得利润。因此,通过传播有关公共利益的信息和观点来营利,在新闻目的要件中是被允许的。Buivids 案中,欧洲法院重申,有争议的新闻是否产生利润并不是新闻豁免认定的决定性因素。

3. 新闻传播的具体方式并不影响新闻目的的认定

Buivids 案中,欧洲法院指出,无论数据是通过传统的,甚至是老式的方式(例如在纸上或通过无线电波)处理和传输,还是通过更现代的方法(例如将数据上传到互联网),这些并不是认定新闻目的的决定性因素。欧洲法院还援引欧洲人权法院的判例,指出鉴于互联网在促进公众获取新闻和促进信息传播方面发挥的重要作用,博客作者和社交媒体也可能被同化为“公共监督者”的角色。

(三) 基本权利平衡要件

新闻豁免条款的最后一个要件是“仅在需要将个人数据保护(隐私权)与言论自由规则相协调的情况下”。

1. 新闻目的要件与基本权利平衡要件的关系

首先需要厘清“新闻目的”与“数据保护(隐私权)与言论自由协调”的关系。根据《指令》和《条例》对新闻豁免条款的表述,在构成新闻目的的前提下,还需满足:仅在需要将个人数据保护(隐私权)与言论自由规则相协调的情况下,才能作出豁免。

一方面,新闻目的关涉言论自由和个人数据保护(隐私权)两项基本权利,应寻求对两项基本权利的平衡。Satakunnan 案中,欧洲法院指出,严格执行数据保护规则可能会严重限制言论自由。如果媒体只能在相关人员同意或根据相关人员提供的信息处理和发布个人数据,则在很大程度上排除了调查性新闻。言论自由不仅适用于那些被认为是积极、无害或无关紧要的信息或观点,而且也包括那些冒犯、震惊或扰乱国家或任何特定群体的信息或观点。当然,如果对个人数据保护过于宽松,媒体则可能侵犯个人隐私权、尊重私人生活的基本权利。因此,《指令》第 9 条的解释必须在言论自由与个人隐私保护之间找到平衡。欧洲法院同时也指出,对两项基本权利的限制原则上是允许的,但需符合比例原则。欧盟第 29 条数据保护工作组也强调,^① 第 9 条的适用必须遵循适度原则,其程度仅以行使该权利所需为限,并须确保与数据当事人的隐私权之间的平衡。^[3]

另一方面,平衡两项基本权利,但不能脱离新闻目的。个人数据中通常会包含一些个人隐私,因此严格的个人数据保护有利于隐私的保护。新闻豁免条款则很大程度上是出于言论自由的考量,是数据保护原则下作出的例外规定。Satakunnan 案中,两被告及芬兰当局倾向于扩大《指令》第 9 条的适用范围,即个人数据保护与言论自由的冲突中,前者均应让位于后者。然而,欧洲法院认为,《指令》第 9 条的措辞中没有这种解释的基础,该条不仅要求兼顾数据保护和言论自由,而且还要求为了新闻报道或者文艺、文学表达的目的。如果按照 Satakunnan 的理解,那么该法条中“为了新闻报道或者文艺、文学表达的目的”的表述将没有实质性意义,即将新闻目的与言论自由等同起来,这样新闻目的要件就失去了其独立价值。由此,解释《指令》第 9 条的出发点应该是,必须严格解释一般原则的例外,以

^① 欧盟“第 29 条数据保护工作组”是根据《个人数据保护指令》第 29 条设立,由所有欧盟成员国个人数据保护机构及欧盟委员会的代表组成,其工作除了协调全欧盟的个人数据保护规则外,也会就非欧盟国家的个人数据保护水平向欧盟委员会提供意见。

免过度破坏保护个人数据的一般原则。在本案中, 如果对第9条的解释过于宽泛, 将存在侵犯隐私权的风险。从《指令》第9条中可以清楚地看出限制性解释的必要性, 因为它仅涉及为特定目的(新闻目的)而进行的个人数据处理。

2. 言论自由与个人数据(隐私权)的平衡要素

Satakunnan 案中, 在欧洲法院对相关条款的适用作出解释后, 芬兰最高行政法院据此要求数据保护委员会禁止 Satakunnan 公司和 Satamedia 公司的数据处理行为。但后者认为侵犯了其基于《欧洲人权公约》第10条所享有的言论自由权, 又起诉至欧洲人权法院。就如何平衡言论自由与个人数据(隐私权)保护, 欧洲人权法院提供了五方面的判断要素。^①

一是数据公布行为是否有益于公共利益。欧洲人权法院认为, 大规模地公布个人税收数据并提供短信查询服务, 并非仅基于公共利益而传达信息、观点等, 很有可能是为了满足特定读者对个人生活细节的好奇心。

二是数据内容涉及的有关人员的知名度。欧洲人权法院指出, 公众有权利了解特定信息, 甚至可以延伸至公众人物私生活的某些方面。但两原告公布的数据中, 只有极少数涉及知名人物, 其他绝大多数均是普通公众。

三是获取数据的方式及其准确性。数据的真实性在本案中并没有争议, 关键在获取方式上, 两原告规避了芬兰国内立法限制(有义务证明数据是为新闻目的而收集的, 而不是作为清单发表)和实践限制(通过雇佣人力去逐一收集个人税务资料, 以获得无限制查阅个人税务资料的机会, 以便日后发布有关资料)。

四是数据公布的内容、形式、后果。欧洲人权法院指出, 根据芬兰国内法, 有关数据虽然可以允许公众公开查阅, 但并不意味着这些数据可以无限程度地公布。在报纸上大规模公布以及以短信形式查询, 已经超出了立法者的本意。

五是对新闻工作者或出版者施加制裁的严重性。根据芬兰法院的判决, 两原告并未被禁止发布税收数据, 只是他们必须以符合芬兰和欧盟数据保护和信息获取规则的方式发布。此种限制可能导致其利润的降低, 但这并非是判例法意义上的制裁。

二、欧盟经验对我国的启发与借鉴

我国《个人信息保护法》第13条第1款第(五)项规定, 为公共利益实施新闻报道、舆论监督等行为, 可以在合理的范围内处理个人信息。这一条款适用主要存在两方面要件: 一是“为公共利益”的判断; 二是“在合理范围内处理个人信息”的认定。如上文所述, 欧盟个人数据新闻豁免条款早于我国立法20余年, 且欧洲法院在实践中作了进一步阐释, 因此这些对我国相关领域均有一定的启发意义。但由于地方性知识和有限理性, 任何经验并非放之四海而皆准。中国的法治之路必须注重利用中国本土的资源, 注重中国法律文化的传统和实际。^[4] 欧盟与我国在新闻制度上存在明显的差异, 借鉴其经验必须根植于我国本土实践。

(一) 公共利益目的

1. 公共利益的含义

公共利益一词广泛出现在我国规范性文件之中, 但没有哪一部规范性文件对公共利益给出了明

① Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland, Application no. 931/13, ECtHR, 2017. 6. 27.

确的定义或界定方法。学界对其原因也是意见纷纭,例如,由于“公共利益”在社会生活中表现形式的多样性,使得“公共利益”这一耳熟能详的词语却难以界定。^[5]又如,由于公共利益的高度概括性、内容多样性的统一、开放性、运动性等特点,导致难以界定。^[6]但较为一致的观点是,公共利益在不同的部门法及不同语境中表现出不同的作用和功能。^[7]因此,对于我国新闻豁免条款中“公共利益”的解读必须限定在第13条第(五)项的语境中,否则,第13条第(四)项的“为应对突发公共卫生事件”也可理解为广义的公共利益。

基于上述思路,对公共利益目的的解释需要以新闻报道和舆论监督的功能加以理解,此种思路恰恰与欧盟的规定相反。正如上文所述,《指令》与《条例》中新闻报道是目的要件,对新闻目的理解需要考虑新闻媒体的任务,即在于传递有关公共利益的信息和观点。质言之,我国是公共利益目的限定于新闻功能,而欧盟是公共利益内含于新闻目的。之所以产生这种差异,笔者认为主要在于双方新闻制度的不同。

我国的新闻业是“新闻宣传”“新闻舆论”事业,具有一般新闻业的基本属性,也即为社会公众服务的公共性,同时具有意识形态的特殊性。我国新闻媒体是党和人民的喉舌,“为社会主义服务,为人民服务”是我国新闻业的宗旨。^[11]我国新闻业的目的除了欧美新闻媒体作为“公共监督者”所体现的公共利益外,还包括了服务于社会主义与人民的公共利益。在我国新闻豁免条款中,公共利益的含义宽于欧盟新闻目的中所包含的公共利益。因此,我国《个人信息保护法》并非以新闻报道为目的,否则在理解上可能混同于欧盟的立法。

由此,对我国新闻豁免条款中的公共利益可以从两方面进行确定:一是类似欧美新闻业承担公共监督者的角色,即进行批评报道和监督报道。如针对社会生活中存在的不良现象进行揭露,抑或对公权力的行使进行监督。二是从服务社会主义与人民的视角,如对以习近平新时代中国特色社会主义思想为代表的优秀马克思主义成果进行宣传,以及对党和政府在一定时期的方针政策进行传扬,同时对人民关切的问题、社会现象进行报道。当然,如果是出于娱乐等目的,自然不属于公共利益的范畴。

2. 公共利益解释的利益平衡原则

在明确公共利益的具体内容后,并非意味着可以以此为对个人权利进行无限的限制。欧盟新闻豁免条款中明确规定,在满足新闻目的之后,仅在需要将个人数据保护(隐私权)与言论自由规则相协调的情况下,才能豁免新闻媒体的义务,该表述体现了利益平衡原则。我国并无相关表述,但这应当是公共利益中的题中应有之义。尽管公共利益在不同法律规范中有不同的含义,但作用是同一的,即体现为在一定衡量标准之下对部分权利、权力或行为的限制或否定。^[12]既然是限制性条款,那么必然要尊重其所限制的权利,因此必然也要遵循利益平衡原则。

正如上文所述,欧盟新闻目的是新闻媒体作为公共监督者所体现的公共利益,为了实现这一目的,其需要对新闻自由的权利加以保障,因此在于平衡“新闻自由—个人数据(隐私权)”之间的关系。而我国新闻豁免条款中的公共利益,包含两层含义:一是公共监督,二是服务社会主义与人民,公共监督同样需要对新闻自由加以保障。但我国的新闻自由不同于欧盟的新闻自由。资本主义的新闻自由仍是私有制下的自由,本质上是资产阶级的自由,新闻自由若威胁到资产阶级统治,就会被严厉限制。^{[11](217)}因此,在资本主义制度下,新闻媒体的公共监督职能也是具有局限性的。而我国是社会主义的新闻自由,是建立在公有制经济为主基础上的新闻自由,由于人民是国家的主人,因而社会主义新闻自由是全体人民的新闻自由。^{[11](219)}由此,公共监督与服务于社会主义与人民统一于社会主义新闻自由,我国新闻豁免条款旨在平衡“社会主义新闻自由—个人数据(隐私权)”的关系。关于个人数据

保护与隐私权, 尽管两者在本质属性上具有差别, 但欧盟在实践中认为两者都努力保护相似的价值, 即个人的自主权和人的尊严, 且两者区分也具有相对性。正如欧洲法院在 *Buivids* 案中指出, 欧洲人权法院在 *Satakunnan* 案中将个人数据保护的基本权利同化 (assimilated) 为隐私权, 将其认为是在数据处理方面针对隐私权的一种特殊表达。因此, 笔者也认为, 在考虑利益平衡时, 无需刻意区分两者, 两者都统一于私人权利, 而与公共利益相对。

对于如何平衡“社会主义新闻自由—个人数据 (隐私权)”的关系, 笔者认为, 可以借鉴欧洲人权法院的五要素判断法: 一是个人信息的公布行为是否有益于公共利益, 此处公共利益应当从公共监督和服务于社会主义和人民两个角度进行分析。二是信息内容涉及的有关人员的知名度, 通常知名人物对公开其个人信息及隐私具有更多的容忍义务。三是获取个人信息的方式及其准确性, 我国《个人信息保护法》第5条明确了个人信息处理的合法性原则, 只有信息获取合法且准确, 才能体现出公共利益, 如果信息失真、手段非法, 自然不具有正当性。四是个人信息公开的内容、形式、后果, 同样是《个人信息保护法》第5条, 规定了个人信息处理的必要性原则, 要考虑公布的个人信息是否必要, 范围和后果是否合理。五是对新闻工作者或出版者施加制裁的严重性, 即考虑如果禁止新闻媒体公布相关个人信息会对其产生何种影响, 是导致其完全无法开展业务, 还仅仅是经济利益上的损失。

(二) 合理范围内处理个人信息

1. 合理范围

我国新闻豁免条款中规定, 对于个人信息处理需要在合理范围内, 这体现的是必要原则。必要原则已经成为各国个人信息立法所坚持的一项基本原则。我国《个人信息保护法》第5条明确规定, 处理个人信息应遵循必要原则。欧盟《条例》第5条中也规定, 数据应是充足的、相关的并且限于数据处理目的最小必要范围。如上文所述, 欧洲法院和欧盟第29条数据保护工作组也指出, 新闻豁免条款的适用需遵循比例原则、适度原则。新闻活动中对个人信息处理的合理范围认定, 主要依据在于其目的。例如, 报道新冠疫情确诊病例的活动轨迹意在提醒公众是否可能接触过确诊病例, 从而及时进行核算检测、控制疫情。那么, 在新闻报道中, 对确诊病例的姓名、性别、年龄等信息的公布则无必要。再如, 媒体行使舆论监督职能, 相关人员的行为即便可能涉嫌失职、违法, 但在有明确定论前, 如果要在媒体上公布相关的音频、视频, 则应当作模糊处理。在 *Buivids* 案中, 欧洲法院指出, *Buivids* 没有采取任何措施来减轻侵权程度, 如在视频发布前, 对警察的面部及声音进行模糊处理。

2. 个人信息处理对象

我国《民法典》和《个人信息保护法》对个人信息的界定略有不同, 前者为“识别说”, 即从信息本身的视角出发, 认为个人信息是指能够单独或者与其他信息结合识别特定自然人的各种信息; 后者为“相关说”, 即从信息主体的视角, 认为个人信息是已识别或者可识别的自然人有关的各种信息。欧盟《指令》与《条例》同样也采取的是相关说。^{[21](56-58)} 例如, 每位学生都有一个学号, 根据相关说, 对于学校而言, 学生属于已识别的自然人, 因此包含学号在内的任何信息都属于学生个人信息。但对于其他主体而言, 学号作为一串字符, 并没有定位到特定学生, 因此就不属于个人信息。依据识别说, 学校同样可以根据学号识别出特定的学生, 因此属于个人信息。对于其他主体, 只有根据学生的学校、性别等其他信息, 并结合学号能最终确定特定的学生, 此时学号才能构成个人信息。当然, 这一差别在新闻报道中非常有限, 通常具备“who (谁)、what (什么)、when (时间)、where (地点)、why (原因)”五要素, 才能构成一条完整的新闻。^{[13](36)} 新闻媒体在多数情况下, 已明确知道了报道所涉及的自然人身份, 无论根据相关说, 还是根据识别说, 相关信息都能确定属于特定的个人, 均构成个

人信息。

欧盟在实践中的另一个争议点是已公开数据是否属于《指令》或《条例》中所保护的个人信息。如上文所述,在 Satakunnan 案中,欧洲法院利用体系解释的方法,认为已公开的个人信息依旧需要保护。我国《个人信息保护法》第 27 条明确了已公开个人信息的处理规则:一是可以在合理范围内处理个人自行公开或者其他已经合法公开的个人信息,对“合理范围”要件进行把握,要遵循上文所述的公共利益目的与必要原则。二是个人明确拒绝处理已公开信息的,新闻媒体自然也不能使用。三是如果处理已公开个人信息对个人权益有着重大影响的,应当取得个人的同意。重大权益包括隐私权、姓名权等人格权益,以及财产权益。由于新闻传播涉及范围广、影响大,即便是对于已公开的个人信息,特定主体通常并没有在更大范围内传播其个人信息的预期。欧洲人权法院认为,即便是对于可以公开获取的数据,如果收集方式、传播程度等超出了数据主体的通常预期,也可能侵害到个人隐私。因此,处理关乎个人重大利益的已公开个人信息依旧需要个人的同意。

3. 个人信息处理主体

根据上文所述,欧洲法院认为,新闻豁免的主体不仅包括报纸等传统新闻媒介,还包括从事所谓“公民新闻”的个人,以及网络搜索引擎等。可见,欧洲法院对新闻媒介的理解持一种非常宽松的态度。我国与欧盟在新闻体制上存在明显差异,对新闻豁免主体的认定不应照搬欧盟的观点,特别是我国新闻豁免条款中表述为“实施新闻报道、舆论监督等行为”。笔者认为,应当根据行为的类型,限定不同的新闻媒介。

第一,新闻报道行为的豁免主体应当限定在经依法批准设立的新闻媒介。《出版管理条例》第二章中规定了报纸和期刊的设立条件,《广播电视管理条例》第 9 条和第 10 条明确了广播电台、电视台的设立条件。根据《互联网新闻信息服务管理规定》第 5 条、第 6 条和第 27 条的规定,新闻单位(含其控股的单位)或新闻宣传部门主管的单位获得互联网新闻信息服务许可后,才能在互联网开展新闻活动。可见,我国对主流新闻媒介的设立都规定了相应的条件与程序,主要原因在于新闻报道是专业性非常强的活动,要遵循全面准确、客观真实等多方面的规范。^{[10](87-88)}且我国新闻媒体不仅承担着公共监督者的角色,更重要的职能是为社会主义服务、为人民服务,这对新闻报道内容有着更高的要求。特定的设立条件与程序能确保新闻单位的业务水平,这些新闻媒介也具有更高的公益属性,因此对其在新闻报道活动中处理个人信息进行豁免,也具有更强的合理性。

第二,舆论监督行为的豁免主体可以包含个人、新媒体、网络搜索引擎等新型媒介。所谓舆论监督是公民参与社会管理的一种重要方式,即通过公众舆论对党和国家公职人员的工作进行监督,以确保各级权力部门和拥有公权力者执政为民。^[14]主流新闻媒介当然可以通过新闻报道进行舆论监督,然而,我国新闻豁免条款在新闻报道之外,又单列舆论监督行为。笔者认为主要有两方面的原因:一是我国《宪法》第 41 条规定公民对于任何国家机关和国家工作人员均有进行监督的权利,因此舆论监督并非主流媒体的特权。二是随着网络技术的发展,微博、微信、今日头条等平台的出现,丰富了公众表达的渠道,舆论并非仅仅掌握在主流媒体手中。此外,舆论监督并非像新闻报道那样高标准、严要求,因此对于舆论监督行为的豁免不应局限于经批准设立的新闻媒介,而应采取更宽泛的解释,可以包含新媒体等新型媒介。

4. 个人信息处理行为

我国《个人信息保护法》第 4 条规定,个人信息的处理包括个人信息的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等。此定义与欧盟《指令》和《条例》关于个人数据处理的界定并无实质性

差异。但欧盟还规定了数据处理的适用范围,即以全部或部分自动化的方式处理个人数据,或虽然并非以自动化方式处理,但形成或旨在形成归档系统的个人数据。欧盟司法实践中对数据处理行为的认定并无争议,关键是对数据处理行为适用范围的判断。在 Satakunnan 案中,对个人税务数据以字母表等形式排列刊登在报纸上,虽不是自动或半自动处理,但形成了归档系统。换言之,如果对相关数据以杂乱无章的形式公布,并没有形成归档系统,那么就不属于规制范围。在 Buivids 案中,拍摄包含个人数据的视频并上传网络,欧洲法院认为其构成自动化或半自动化的处理方式。然而,我国并没有数据处理适用范围的规定。这就意味着,只要构成个人信息处理的行为,均属于规制范围,与是否构成归档系统和自动化处理无关,即便是在报刊上公布的杂乱无章的个人信息,也需要履行个人信息处理者的义务。

参考文献:

- [1] 贺栩栩. 比较法上的个人信息自决权 [J]. 比较法研究, 2013 (2): 61-76.
- [2] 程啸. 个人信息保护法理解与适用 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2021: 3.
- [3] Article 29 data protection working party: Recommendation 1/97 data protection law and the media. Retrieved October 03, 2021, from https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/1997/wp1_en.pdf.
- [4] 苏力. 法治及其本土资源 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 6-20.
- [5] 吴高盛. 公共利益的界定与法律规制 [J]. 中国人大, 2009 (16): 26-29.
- [6] 李延铸. 论“公共利益”的立法定义及其判定问题 [J]. 行政与法, 2007 (7): 104-107.
- [7] 胡鸿高. 论公共利益的法律界定——从要素解释的路径 [J]. 中国法学, 2008 (4): 56-67.
- [8] 郝雨. 新闻传播学概论 [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2017: 43-44.
- [9] 薛中军. 中美新闻传媒比较: 生态·产业·实务 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2005: 6.
- [10] 刘建明. 新闻学概论 [M]. 北京: 中国传媒大学出版社, 2017: 138.
- [11] 杨保军. 新闻理论教程 (第四版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2019: 132.
- [12] 黄有丽. “公共利益”的法律界定 [J]. 学术交流, 2008 (4): 35-37.
- [13] 李良荣. 新闻学概论 (第六版) [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2018: 141-144.
- [14] 童兵. 新闻传播学大辞典 [M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2014: 199.

[责任编辑: 高辛凡]