



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

记者的安全

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告系根据人权理事会第45/18号决议提交。在报告中，高级专员探讨了冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响以及各国针对记者和媒体工作者的安全和工作采取的措施，介绍了各种趋势和良好做法，并纳入了性别视角。报告还介绍了联合国人权事务高级专员办事处在协助制定和加强保护记者的国家办法方面的工作，包括与联合国其他相关实体合作开展的工作。最后，报告根据调查结果和结论提出了关于保护媒体自由和记者安全的建议。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 引言

1. 人权理事会在关于记者安全的第 45/18 号决议中请联合国人权事务高级专员向理事会第四十八届会议提交一份报告，说明各国为应对冠状病毒病(COVID-19)大流行而采取的措施对记者和媒体工作者的安全和工作的影响和后果，同时纳入性别视角。人权理事会还要求该报告确定趋势并阐述良好做法，尤其说明联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)如何在其任务范围内并与联合国其他相关实体合作，应要求协助制定保护记者的国家办法。¹

2. 在编写本报告时，人权高专办征求了会员国、国家人权机构、国际和区域组织(包括联合国实体)以及非政府组织的意见。共收到 39 份资料。² 本报告还参考了一系列公共来源的资料，包括联合国和区域人权机制的做法以及民间社会组织、学者和从业人员的报告。

二. 当前形势

3. 在 COVID-19 大流行期间，媒体在向公众提供信息方面发挥了关键作用。信息的自由流动以及人们从各种可靠来源获取信息、表达意见、提出批评和进行辩论的能力，对于所有人最大限度地参与制定和实施卫生政策或卫生相关政策至关重要。基于事实的报道使人们能够获得有关大流行的及时可靠信息，从而能够参与影响他们的决策，并就当局为应对大流行带来的不同挑战和风险而采取的措施做出知情决定。在突发公共卫生事件期间，媒体对于促进透明度和问责制(包括当局的应对措施方面)仍然至关重要。³

4. 关于记者安全的前几份报告介绍了保护记者和媒体工作者的适用国际法律框架。⁴ 根据国际人权法，各国必须尊重并确保尊重记者和媒体工作者的人权。虽然各国可能认为，为应对 COVID-19 大流行带来的特殊挑战，有必要采取影响社会不同行为者(包括记者和媒体工作者)的某些措施，但所有这些措施都必须符合适用的国际人权法。

5. 意见和表达自由权是个人全面发展必不可少的条件，是每个自由民主社会的基石。表达自由是实现透明和问责原则的必要条件，而这些原则又是促进和保护人权的基础。⁵ 人们有权获取公共机构所掌握的信息，这就要求国家积极主动地公开公众感兴趣的政府相关信息，并确保可方便、迅速、有效和切实地获取此类信息。⁶ 《公民及政治权利国际公约》第十九条第一款保护持有主张而不受干涉的权利。这项权利不得有任何例外或限制，除非是《公约》第四条规定的在公共紧急状态下实施的例外或限制，或是第十九条规定的具体限制，例如为保护公共

¹ 根据 A/HRC/48/35 号文件所述本组织目前面临的财政限制，向第四十九届会议提交本报告。

² 见 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SafetyOfJournalists/Pages/reports.aspx>。

³ 联合国，“COVID-19 与人权：我们同舟共济”(2020 年 4 月)，第 13 页。

⁴ 见 A/HRC/39/23。另见 A/HRC/24/23，第 11-13 段；A/69/268，第 10-12 段；A/70/290，第 17 段；以及 A/72/290，第 13-16 段。

⁵ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 1-3 段。

⁶ 同上，第 19 段。

健康而施加的限制。但是，缔约国如对行使表达自由实行限制，则这些限制范围不得损害该权利本身。⁷ 限制必须由法律规定，并且是必要和相称的。应对大流行造成的公共卫生挑战的措施绝不应作为镇压异议、让记者噤声、剥夺其他人权或采取任何其他非严格必要的措施来解决卫生状况的依据。⁸

6. 还要求各国确保证据、媒体工作者和任何其他个人受到保护，免受私人或私营实体采取的将损害其享有意见和表达自由的任何行为的影响。⁹ 缔约国应出台有效措施，避免以压制行使表达自由权利为目的的攻击。¹⁰ 这种义务在公共卫生危机期间并不停止，无论危机规模如何。

A. 对表达和获取信息自由的不当限制

7. 秘书长在 2020 年 2 月发起的“人权行动呼吁”中指出，公民空间不断缩小的总趋势令人担忧，而且这种趋势对记者(特别是女记者)产生了负面影响。¹¹ COVID-19 大流行随后的进程加剧了这一趋势。记者面临新的威胁，包括因涉嫌传播“假新闻”而被指控、逮捕、拘留或起诉。¹² 由于限制表达自由权的措施，许多国家的记者无法自由获取与大流行有关的信息，无论是公共当局掌握的信息还是通过实地调查获得的信息。¹³

1. 表达自由

8. 在 COVID-19 大流行期间，一些国家对表达自由施加了限制，据称是为了应对错误信息和虚假信息的泛滥及其对公共卫生构成的相关风险。¹⁴ 令人遗憾的是，这些措施也被用来压制那些批评各国疫情应对措施的声音，或在某些情况下只是为了阻止信息共享。¹⁵

9. 2021 年 6 月，促进和保护意见和表达自由权特别报告员称，17 个国家通过了法律以解决“与大流行相关的有问题的信息”。¹⁶ 她还指出，在大流行之前，一些国家已经通过了专门针对假新闻或网络安全的法律。¹⁷ 此外，正如非政府组织第十九条在其提供的资料中所强调的，一些国家正在利用现有法律，包括诽谤法或网络犯罪法，来限制发表批评意见和报道 COVID-19 的表达自由。

10. 国际新闻工作者联合会在 2020 年 4 月进行了一项调查，基于来自 77 个国家的 1,308 名一线记者样本，调查发现四分之三的记者在尝试报道 COVID-19 大流

⁷ 同上，第 21 段。

⁸ 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>。

⁹ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 7 段。

¹⁰ 同上，第 21 段。

¹¹ 《最高愿望：人权行动呼吁》，第 8 页。

¹² 联合国，“COVID-19 与人权：我们同舟共济”，第 13-14 页。

¹³ A/HRC/44/49，第 18-23 段。

¹⁴ 见联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的资料。

¹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25823>。

¹⁶ A/HRC/47/25，第 53 段。

¹⁷ A/HRC/44/49，第 50 段。

行时面临公共当局的限制、阻挠或恐吓。据该联合会称，一些国家使用信息撤回令来删除社交媒体平台上与大流行有关的网站文章和帖子，这些文章和帖子通常包含对政府应对措施的批评或关于大流行的信息。¹⁸ 为了确保遵守撤回令，据报一些国家的当局使用基于技术的措施，如内容过滤和“分布式拒绝服务”攻击，以阻止访问网站和平台。¹⁹ 一些国家授权社交媒体公司和互联网服务提供商作出撤回决定，引起人们对不透明和不负责的决策过程以及对分享内容的不当限制的关切。²⁰

11. 表达自由特别报告员表示关切的是，COVID-19 大流行期间虚假信息和错误信息增多，特别是在网上。²¹ 信息过剩(包括虚假信息过剩)被称为“信息疫情”。²² 在有些国家，旨在制裁大流行背景下虚假信息的法律过于宽泛和模糊。有些规定了审查、刑事制裁甚至监禁，人们担心这些限制可能不符合合法性、必要性和相称性的要求。²³ 例如，有些法律未能提供明确界定的客观标准来确定信息的虚假性，²⁴ 而在另一些情况下，立法针对的是“可能造成混乱”或“造成恐慌”的信息。据报告，一些国家禁止发布除官方发布的信息以外的任何与大流行病有关的信息，或要求在发布前获得批准。²⁵

12. 在一些国家，报道大流行的媒体机构据称因其合法的媒体工作而面临骚扰、过度的行政限制，甚至刑事调查。一些媒体机构的营业执照被吊销或被迫关闭。²⁶ 在许多情况下，记者的记者证或采访证被收回，并面临恐吓、逮捕、起诉和拘留。²⁷ 国际新闻学会 COVID-19 新闻自由追踪系统指出，在据报因报道 COVID-19 而被捕的 215 名记者中，有 18 人是因与假新闻有关的指控而被捕。²⁸

2. 获取信息

13. 大会在关于全面协调应对 COVID-19 大流行的第 74/306 号决议中，认识到信息和知识的自由流动的重要性，包括通过准确、明确和基于证据和科学的信息的

¹⁸ 见国际新闻工作者联合会和欧洲委员会的资料，“The impact of the sanitary crisis on freedom of expression and media freedom” (2020 年 7 月)，第 10 页。

¹⁹ A/HRC/44/49, 第 24 段。

²⁰ A/76/285, 第 17-19 段。

²¹ A/HRC/47/25, 第 25 和 49 段，以及 A/HRC/44/49, 第 41 段和第 45-47 段。另见世卫组织，“Fighting misinformation in the time of COVID-19, one click at a time”，2021 年 4 月 27 日，以及联合国新闻，“During this coronavirus pandemic, ‘fake news’ is putting lives at risk: UNESCO”，2020 年 4 月 13 日。

²² 见世界卫生组织，“An overview of infodemic management during COVID-19. January 2020 to May 2021”。

²³ A/HRC/44/49, 第 48 段。另见教科文组织的资料。人权事务委员会在第 34 号一般性意见(2011 年)中指出，限制不得过于宽泛。另见意见和表达自由权特别报告员等人，“Joint declaration on freedom of expression and ‘fake news’, disinformation and propaganda”，2017 年 3 月 3 日。

²⁴ A/HRC/47/25, 第 54 段。

²⁵ 见自由新闻无限组织和第十九条组织的资料。

²⁶ 见第十九条组织和柬埔寨人权中心的资料。

²⁷ 见教科文组织和国际新闻工作者联合会的资料。又见欧洲委员会和记者安全平台，*Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe* (2021)。

²⁸ 见 https://ipi.media/covid19/?alert_type=0&language=0&years=0&country=0。

传播而自由流动。²⁹ 然而，如果不能自由获取信息，记者就无法有效履行其向公众通报情况以及帮助追究当局责任的作用。在有些国家，记者在这方面面临困难。“新闻与大流行项目”是国际记者中心和哥伦比亚大学 Tow 数字新闻中心的合作研究倡议，2020 年为了该项目对来自 125 个国家的 1,406 名记者和媒体工作者进行了一项调查，调查发现 28% 的答复者都曾被拒绝接触政府代表或其他官方来源；23% 的答复者由于缺乏采访证或许可证而无法报道；20% 的答复者曾被排除在政府新闻发布会之外；20% 的答复者提出的正式信息自由请求曾被拒绝；13% 的答复者称政府从他们的出版物中撤回广告；3% 的答复者被吊销新闻许可证；2% 的答复者曾在外国被驱逐。³⁰

14. 在有些国家，记者声称，他们进入医疗设施的机会受到限制，医疗专业人员被禁止与媒体谈论 COVID-19。³¹ 在另一些国家，据称当局限制了记者的行动自由，不让他们报道与大流行有关的事件和抗议或证实所报告的信息。³² 在一些国家，据报告只有国营媒体能够进入“敏感”地区。³³ 在某些情况下，据报记者因报道与 COVID-19 有关的抗议活动而被拘留、逮捕和罚款。³⁴

15. 教科文组织在其提供的资料中强调了限制性采访资质制度的影响，对记者获取信息和追究国家责任的能力产生了不利影响。³⁵ 此外，还强调了一些国家有选择地使用采访资质制度将记者或媒体排除在外。³⁶ 表达自由特别报告员建议各国避免设置破坏独立媒体的障碍，例如采访资质程序。³⁷ 在有些国家，有指控称，公共卫生数据库已被删除，关于 COVID-19 造成的死亡人数的信息已被修改。³⁸

B. 对报道 COVID-19 大流行的记者的攻击

16. 在全球所有地区，从事合法工作报道 COVID-19 大流行的记者面临人身、言语和网络攻击。国际新闻学会 COVID-19 新闻自由追踪系统报告称，在与大流行有关的针对记者的人身攻击中，约有一半是由国家当局造成的，在言语和人身攻击总数中，有 21% 归咎于国家当局。³⁹ 据报告，记者在报道针对大流行相关限

²⁹ 另见 A/HRC/49/38，第 46 段。

³⁰ 见 Julie Posetti, Emily Bell and Pete Brown, “Journalism and the pandemic: a global snapshot of impacts” (2020)。

³¹ 见自由新闻无限组织和媒体自由快速反应组织的资料。另见 AccessNow, “Fighting misinformation and defending free expression during COVID-19: recommendations for states” (2020 年 4 月)，第 7 页。

³² 见自由新闻无限组织和媒体自由快速反应组织的资料。

³³ 见国际新闻学会，COVID-19 新闻自由追踪系统。

³⁴ 见媒体自由快速反应组织的资料。

³⁵ 另见无国界记者组织的资料。

³⁶ 见欧洲委员会和记者安全平台，*Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe* (2021)。

³⁷ A/71/373。

³⁸ 见巴西新闻调查协会的资料。

³⁹ 截至 2022 年 1 月 6 日，追踪系统记录了 473 起侵犯媒体自由的事件，包括人身和言语攻击。见 <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>。

制措施的抗议活动时以及在调查工作过程中受到人身攻击，包括警察和安全部队实施的人身攻击，据称一些记者被强迫失踪。⁴⁰ 表达自由特别报告员在 2020 年 4 月提交人权理事会的报告中谈到了政治人物和高级官员攻击记者的问题，以及 COVID-19 大流行期间警察恐吓记者的情况。⁴¹ 特别报告员还在他的公开声明中⁴² 以及与其他特别程序任务负责人一起向各国发出的个人来文⁴³ 中谈到了对报道大流行的记者的攻击。

17. 普遍认识到国家监视对记者安全构成的风险，以前的报告中提到过该问题。⁴⁴ 人权理事会呼吁各国不要使用非法或任意的监视技术，包括通过黑客攻击，并确保只根据合法性、正当性、必要性和相称性等人权原则使用有针对性的监视技术。⁴⁵ 但是，仍出现关于监视记者的报告：2021 年，一项民间社会和媒体的合作调查揭露了多个国家针对至少 180 名记者(以及人权维护者和政治领导人)的移动设备广泛使用恶意软件工具。⁴⁶ 人权事务高级专员和人权专家谴责滥用恶意软件恐吓记者和民间社会的行为，⁴⁷ 并呼吁各国暂停销售和转让此类工具，直到能够保证遵守人权标准。⁴⁸ 据联合国教科文组织称，在大流行期间，在线监视被用来破坏记者对举报人的保护。⁴⁹ 有些资料显示，各国试图打击对 COVID-19 问题的报道或压制对政治动荡的报道，导致记者被任意拘留，2020 年全球被监禁记者人数增加。⁵⁰

⁴⁰ 见巴西新闻调查协会、第十九条组织、自由新闻无限组织、教科文组织和无国界记者组织的资料。又见欧洲委员会和记者安全平台，*Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe*。

⁴¹ [A/HRC/44/49](#)。

⁴² 例如见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25856>。

⁴³ 例如见 2020 年 5 月 7 日发送给中国的来文、2020 年 5 月 12 日发送给埃塞俄比亚的来文以及 2020 年 4 月 28 日发送给委内瑞拉玻利瓦尔共和国的来文。

⁴⁴ 见 [A/HRC/27/37](#)、[A/HRC/28/39](#) 和 [A/HRC/41/35](#)。

⁴⁵ 第 45/18 号决议，第 10 段(k)项和(l)项。

⁴⁶ 见 <https://forbiddenstories.org/pegasus-journalists-under-surveillance/>。

⁴⁷ 见高级专员的声明，“Use of spyware to surveil journalists and human rights defenders”，2021 年 7 月 19 日；以及联合国，“COVID-19 与人权：我们同舟共济”。另见 [A/HRC/41/35](#)，第 7-14 段；[A/HRC/41/CRP.1](#)；[A/HRC/44/49](#)，第 10 段；[A/76/285](#)，第 10-12 段和第 17 段；以及 Freedom House，“Freedom on the Net 2020. The pandemic’s digital shadow”。

⁴⁸ 例如见高级专员关于 Pegasus 间谍软件应用情况的声明：
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27455&LangID=E>。另见
<https://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=1207&IID=1>，
<https://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=1218&IID=1>。

⁴⁹ 教科文组织，“Journalism, press freedom and COVID-19” (2020), p. 14。

⁵⁰ 见新闻标志运动的资料。另见保护记者委员会，“Record number of journalists jailed worldwide”，2020 年 12 月 15 日。

C. COVID-19 大流行期间记者生命权和健康权受到的影响

18. 新闻标志运动记录了大流行对全球记者健康的影响。2021 年 12 月，该运动报告称，截至目前，94 个国家至少有 1,932 名记者死于 COVID-19，据报数万名记者感染病毒。⁵¹

19. 据国际新闻工作者联合会称，由于雇主违反健康和安全法律，各国未能使雇主遵守这些标准，世界各地记者和媒体工作者的生命受到威胁。联合会对 1,308 名一线记者的调查还显示，四分之一的答复者在实地工作时缺乏防护设备。南亚媒体发展中心进行的一项在线调查显示，32%的媒体专业人员工作时没有个人防护设备，76%的记者没有雇主提供的医疗保险或风险津贴。⁵²

20. 教科文组织在其提供的资料中强调，报道大流行的记者遭受了巨大的心理和精神损失，这与各种因素有关，包括他们经常身临令人悲伤痛苦的工作场景，而且往往工作时间过长，职业稳定性很低。据保护记者委员会称，2020 年至少有两名记者在拘留期间感染 COVID-19 后死亡，据报其中至少一人因被控加入恐怖组织、传播假新闻和滥用社交媒体而被拘留。

D. 经济影响

21. COVID-19 大流行进一步加剧了广播、电视和印刷报纸等传统媒体的经济压力。教科文组织报告称，过去五年全球报业收入减少了一半。⁵³ 一些资料指出，大流行导致许多国家报告的新闻媒体部门收入急剧减少，导致工作无保障、裁员，在某些情况下甚至结业清理。⁵⁴ 这主要是由于广告收入大幅下降，而广告是大多数媒体的关键收入来源。销售收入也受到影响，特别是在实体商店销售的印刷媒体。⁵⁵ 虚假信息带来的其他经济挑战迫使传统媒体将资源从报道新闻转向消除和揭穿虚假信息。⁵⁶

22. 国际新闻工作者联合会的调查发现，三分之二的答复者(包括受雇记者和自由记者)因大流行而被减薪和拖欠薪酬，被取消佣金或工作条件恶化，以及失去收入和工作。女记者似乎尤其受影响。⁵⁷ 联合会还对工资、工作条件、解雇和强制无薪休假等方面的任意和滥用就业做法表示关切。据报告，一些 COVID-19 检测呈阳性的记者因担心被解雇而继续工作。

⁵¹ 见 <https://www.presseblem.ch/-1.shtml>.

⁵² 见自由新闻无限组织的资料。

⁵³ 见教科文组织，“World trends in freedom of expression and media development. Global report 2021/2022” (2021), p. 9。

⁵⁴ Peter Noorlander, “COVID and free speech. The impact of COVID-19 and ensuing measures on freedom of expression in Council of Europe member states” (2020).

⁵⁵ 见自由新闻无限组织、IFEX-ALC 和国际新闻工作者联合会的资料。

⁵⁶ A/HRC/47/25, 第 23 段。

⁵⁷ 见自由新闻无限组织的资料。

三. 趋势和良好做法

23. 下文概述了应对上述部分挑战的良好做法。

A. 在大流行背景下便利记者获得信息

24. 有些国家认识到在瞬息万变的卫生紧急状态下需要获知最新信息，采取了定期举行新闻发布会的做法，专门介绍应对 COVID-19 的措施。随着感染风险的上升，一些国家已经将新闻发布会从现场模式改为在线模式。欧洲新闻工作者联合会强调，必须确保记者能够以在线模式继续实时提问，并赞扬丹麦和西班牙以及欧洲联盟委员会布鲁塞尔总部为此采取的举措。⁵⁸ 瑞士在提供的资料中强调其采取措施，允许有采访资质的记者在网上新发布会上实时提问。

25. 有些国家报告已采取措施，为记者获取信息提供便利。奥地利在其提供的资料中报告称，已作出特别安排，确保报道和平集会的记者能够安全进入，包括设立专门的新闻区并指派官员担任专门的媒体协调人。毛里求斯在提供的资料中介绍了政府如何与所有新闻编辑室分享信息，即通过信息服务 Facebook 页面以及为分享信息和接受问询而创建的 WhatsApp 组。根据欧洲委员会的一份报告，荷兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国授予记者“关键工作人员”地位，而约旦和伊拉克在其提供的资料中报告称，记者不受行动限制。

26. 智利在其提供的资料中报告称，为外国媒体作出了类似的安排，而萨尔瓦多则颁布了一项法令，保障媒体工作者自由从事其职业，承认媒体和新闻在防控 COVID-19 以及保护健康权和生命权方面发挥的重要作用。洪都拉斯报告称，对电信公司、互联网供应商以及包括广播、电视和报纸在内的媒体豁免自由行动限制。荷兰报告称，在与荷兰记者协会谈判后，对国际新闻工作者联合会发放的国际记者证持有者豁免旅行禁令。这适用于需要即时亲自到场进行专题报道的记者。⁵⁹

27. 洪都拉斯在提供的资料中进一步强调，废除了在卫生紧急状态下颁布的暂时限制表达自由的行政命令。在此之前，洪都拉斯人权秘书处和人权高专办提供了技术援助。多民族玻利维亚国从其紧急法令中废除了 COVID-19 背景下限制表达自由的规定。⁶⁰ 在有些情况下，各国在处理大流行相关虚假信息法律中列入了时限(日落条款)或审查条款。⁶¹ 鉴于这类法律大部分是迅速推出的，立法机构的审查有限，所以列入这类条款就显得更加重要。⁶²

28. 国际和区域组织以及人权机制发布了一些建议和工具，以帮助不同行为体应对大流行带来的挑战。2020年9月，联合国发布了一份关于促进和保护公民空间的全系统指导说明，除其他外，强调了表达自由和媒体自由在应对 COVID-19 大

⁵⁸ “Good practices for press conferences during COVID-19 pandemic”, 15 April 2020.

⁵⁹ 见国际新闻工作者联合会的资料。

⁶⁰ 人权高专办，《2020年联合国人权报告》，第18页。

⁶¹ 例如见 Fergal Davies and Graeme Cowie, “Coronavirus bill: what is the sunset clause provision?”, 20 March 2020.

⁶² 见第十九条组织的资料。

流行框架内的重要性。⁶³ 人权高专办在整个大流行期间多次监测对表达自由和记者工作的限制，并发布了一系列相关准则和建议。⁶⁴ 高级专员还在一系列声明中提及这个问题。

29. 针对各国实施的特殊措施和立法带来的法律挑战，教科文组织发布了关于司法人员在保护和促进与 COVID-19 大流行有关的表达自由权、获取信息权和隐私权方面发挥作用的准则。⁶⁵ 2020 年 5 月 3 日，教科文组织发起了一项名为“事实”的提高认识运动，突出了基于事实的新闻在防治 COVID-19 大流行方面的作用，有 100 多家媒体机构参与其中。教科文组织还设立了一个应对 COVID-19 的专门资源中心，以支持媒体，加强获取信息的机会，并利用数字技术防治大流行，其中包含在此背景下确保记者安全之可取做法的参考资料和案例。⁶⁶

30. 表达自由特别报告员与美洲人权委员会的表达自由特别报告员以及欧洲安全与合作组织媒体自由代表一起于 2020 年 3 月联合发表了一项公开声明，其中载有关于在大流行期间保护获取信息的机会以及信息自由流动的一系列建议。⁶⁷ 这些建议包括，各国政府应避免封锁互联网接入，而应与互联网公司一道，通过强有力的公共信息传递，为公共服务公告提供支持以及为公共广播和地方新闻提供紧急支持，来推广可靠的信息。此外，跟踪 COVID-19 传播所需的监控技术的使用必须受到限制，无论是使用目的还是使用时长上。表达自由特别报告员于 2020 年 4 月向人权理事会提交了一份关于疾病大流行以及意见和表达自由的报告，⁶⁸ 并发表了一些公开声明，包括联合声明，涉及各国应对大流行过程中的表达自由，强调了风险并提出了可取做法。⁶⁹

31. 欧洲委员会人权专员于 2020 年 4 月发表声明，强调打击 COVID-19 虚假信息措施不得损害自由。欧洲委员会秘书长发布了两个工具包，为其成员国提供了关于大流行背景下表达自由和媒体自由的详细指导，回顾了适用的欧洲标准，特别是关于紧急情况和打击虚假信息方面的标准。⁷⁰ 该组织还通过援助与合作项目支持其标准的执行。美洲人权委员会在其关于大流行与美洲人权的第 1/2020 号决议中，就表达自由和媒体自由向美洲国家组织成员国提出了若干建议。

32. 一些国家和组织为记者和媒体提供了关于报道 COVID-19 的培训课程和准则。格鲁吉亚在提供的资料中报告称，自我监管机构格鲁吉亚新闻道德宪章为其成员制定了一系列准则，就如何报道疫苗接种事项，处理错误信息以及应对心理健康问题、数字支持和安全、远程工作和媒体面临的经济挑战提供建议。

⁶³ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf.

⁶⁴ 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>。另见人权高专办，《2020 年联合国人权报告》。

⁶⁵ “Protecting freedom of expression during the COVID-19 crisis: UNESCO issues guidelines for judicial operators”, 15 September 2020.

⁶⁶ 见 <https://en.unesco.org/covid19/communicationinformationresponse/mediasupport>.

⁶⁷ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729>.

⁶⁸ A/HRC/44/49.

⁶⁹ 例如见 <https://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26075>.

⁷⁰ 见 “Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member States” (April 2020).

33. 2020 年 11 月，人权高专办为阿拉伯地区成员国的青年记者组织了为期三天的虚拟培训活动，主题是“COVID-19 大流行背景媒体在促进和保护人权方面的作用”，参与者来自约旦、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯和也门，以及巴勒斯坦国。

34. 教科文组织开展了一系列广泛的培训活动，以支持记者在大流行背景下的工作和安全。2020 年 5 月，联合国教科文组织和世界卫生组织推出了主题为“大流行中的新闻：COVID-19 报道的现在和未来”的大规模免费在线课程。该课程旨在建设记者的能力，使他们能够安全和专业地报道大流行。来自 162 个国家的约 9,000 名记者、媒体工作者和学生参加了课程。2021 年 3 月，推出了第二个课程，主题为“报道 COVID-19 疫苗：记者须知”。

B. 处理攻击记者事件

35. 人们越来越支持跨区域合作，以解决记者和媒体工作者的安全问题，并对伤害他们和限制他们工作的人追究责任。在 2020 年 12 月的一次国际会议上，53 个国家的代表通过了《关于加强记者安全的海牙承诺》。在关注记者总体安全和攻击记者有罪不罚率普遍较高的同时，各国特别承认其应对 COVID-19 的举措对表达自由和“独立媒体以及线上和线下新闻的生存”的影响。

36. 在人权理事会普遍定期审议的框架内，各国建议结束对记者和人权维护者日益增长的敌意和定罪，并就最近记者因报道 COVID-19 紧急情况而受到攻击的事件予以惩罚。⁷¹

37. 区域组织还处理了记者在报道 COVID-19 大流行时受到攻击的问题。非洲人权和民族权委员会在 2020 年 12 月第六十七届常会上通过了关于非洲记者和媒体从业人员安全的第 468 号决议。该决议除其他外提到与大流行有关的不断恶化的局势，包括自大流行开始以来，有越来越多关于攻击记者和限制记者工作的报道，包括关闭媒体机构和网点。该决议还为成员国提出了一些促进和保护表达自由的建议。

38. 欧洲委员会通过其促进保护新闻和记者安全的平台，为监测和报告攻击记者事件作出了贡献。⁷² 在此基础上，理事会人权事务专员谴责了对报道大流行的记者的攻击，包括在和平集会背景下的攻击。

39. 包括记者协会在内的民间社会组织作出了协调一致的努力，监测对记者的攻击事件，特别是与记者报道 COVID-19 大流行有关的攻击。监测的例子包括国际新闻学会 COVID-19 新闻自由追踪系统以及国际记者中心和哥伦比亚大学 Tow 数字新闻中心实施的新闻与大流行项目。

⁷¹ 例如见 A/HRC/46/5, 第 138.175 段；A/HRC/46/10, 第 133.156 段；A/HRC/46/12, 第 104.105 段；A/HRC/46/13, 第 134.89 段；A/HRC/46/16, 第 137.96 段；A/HRC/46/17, 第 148.89 段；A/HRC/47/5, 第 150.163 段；A/HRC/47/14, 第 134.50 段；A/HRC/48/9, 第 118.86 和 118.98 段；以及 A/HRC/48/11, 第 132.139 段。

⁷² <https://fom.coe.int/accueil>.

C. 针对记者的具体健康措施

40. 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组强调，工商企业在 COVID-19 危机期间及以后都需要尊重人权。工作组注意到，人权尽责是确保查明和减轻人们面临的任何风险的关键。这包括采取适当的预防措施，确保工作人员的健康和安全。对公司而言，这也意味着在要求自己的工人继续工作时保护他们免受风险；确保落实基本保障，如带薪病假；并为他们提供安全装备和设备。⁷³

41. 一些资料强调，记者被列入接种疫苗的优先群体，认识到他们在工作过程中接触病毒的风险很高。一些国家报告了这一情况。在有些国家，记者被指定为“关键”、“必要”或“一线”工作人员，并优先获得疫苗接种。⁷⁴

42. 一些国家和媒体部门的雇主已采取措施，减少记者接触病毒的机会。在大多数情况下，这些措施的重点是调整工作方法。就新闻发布会而言，这往往意味着转为在线模式。尽管在后勤和方法上存在许多挑战，但欧洲新闻工作者联合会记录了欧洲在线新闻发布会的一些可取做法。⁷⁵ 通过与全球的当地伙伴合作，自由新闻无限组织向 4,200 名媒体工作人员分发了抗菌凝胶、手套和一次性口罩等个人防护设备。⁷⁶

43. 在监测和调查人权问题时，还注意减少感染 COVID-19 的风险。例如，人权高专办与妇女署苏丹办事处合作，在喀土穆为包括记者在内的民间社会组织举办了一次培训讲习班，侧重于有助于减少接触风险的远程监测技术。

44. 格鲁吉亚、希腊和斯洛文尼亚在其提供的资料中报告称，向记者和媒体机构分发了有针对性的健康指导。多哥报告称，该国设立了一个向记者开放的团结基金。世卫组织和民间社会组织也发布了这方面的指导意见。⁷⁷ 教科文组织支持通过实地项目传播记者卫生指导。例如，在南苏丹，教科文组织与媒体发展协会和卫生部合作，通过制定安全准则和工具包，使当地记者掌握技能，在不损害健康的情况下继续报道。⁷⁸ 然而，尽管有这一指导，民间社会的资料表明，在许多国家，媒体部门的雇主仍忽视了对其工作人员的防护卫生措施。⁷⁹

45. 巴西民间社会组织联盟建议采取一系列实际措施，减少媒体专业人员感染病毒的机会，如支持老年记者、患有慢性病的记者、孕妇记者和只履行内部职能的媒体工作者从事远程工作；在采访期间使用额外的麦克风；暂停娱乐内容的录制和直播；以及减少新闻编辑室的记者人数。

⁷³ 另见人权高专办，“Business and human rights in times of COVID-19” (October 2020), p.3, 以及工作组的声明，可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25837>。

⁷⁴ 见新闻标志运动的资料。

⁷⁵ “Good practices for press conferences during COVID-19 pandemic”, 15 April 2020.

⁷⁶ 见新闻标志运动的资料。

⁷⁷ WHO, “COVID-19, an informative guide. Advice for journalists” (January 2021). 另见国际新闻工作者联合会，“IFJ coronavirus (COVID-19) safety advisory for media professionals”。

⁷⁸ 见教科文组织，“Supporting journalism around the world in times of COVID-19”, 27 May 2021。

⁷⁹ 见国际新闻工作者联合会的资料。

46. 斯洛文尼亚在其提供的资料中强调，该国对自由职业记者的定向经济支助包括支付社会保障缴款(包括医疗保险)，以确保持续报道。

D. 对记者和媒体机构的具体支助

47. 人权理事会在第 45/18 号决议中呼吁各国与记者、媒体和民间社会组织合作，评估 COVID-19 大流行对向公众提供重要信息的过程和媒体环境的可持续性造成的损害。理事会请各国考虑尽可能制定适当机制，向媒体(包括地方新闻和调查报道)提供财政支持，并确保在不损害编辑独立性的情况下提供支持。五个国家报告称，它们为媒体部门提供了有针对性的财政、金融和经济支助。⁸⁰ 民间社会的资料还提到一些国家提供由国家资助的支助，并指出记者协会或工会往往在谈判支助措施方面发挥了关键作用。⁸¹ 所采取的措施包括直接援助(收入损失补偿和一揽子刺激计划)和间接措施，例如对广告支出减税，以鼓励公司继续保持广告支出，这是媒体的重要收入来源。欧洲视听观测组织一直在跟踪欧洲各国为视听部门实施的 COVID-19 支助措施。⁸²

48. 据报告，巴西还为社区广播电台采取了针对性措施，这些规模小、资金不稳定的电台往往发挥着至关重要的作用，将新闻传播至偏远地区，这一作用在大流行期间对传播公共卫生信息尤为重要。⁸³ 荷兰在其资料中报告称，该国设立了一个 3,500 万欧元的基金，以支持当地媒体机构，其中大多数媒体的收入完全依赖广告。

49. 大流行期间自由新闻无限组织紧急基金收到的申请数量急剧增加，因此该组织在 2020 年通过其“记者回应”方案向 3,435 名记者提供了紧急援助，比前一年增加了 10 倍以上。2020 年，几乎 90% 的支助是为受 COVID-19 大流行影响和威胁的记者提供的。据报印度政府已向死于病毒的记者家属提供赔偿。⁸⁴

四. 人权高专办协助各国采取保护记者的办法，包括与联合国其他实体合作

50. 在 COVID-19 大流行期间，人权高专办继续努力解决记者的安全和有罪不罚问题，包括通过监测和报告、参与、宣传、提高认识和能力建设。它定期在人权理事会提出相关问题，包括通过其国家报告和专题报告提出。它还与地方和国际伙伴合作，在国家层面组织了一系列关于记者安全的提高认识活动。⁸⁵

51. 此外，根据人权高专办和教科文组织 2017 年举行的关于如何加强执行《联合国记者安全行动计划》的多利益攸关方协商的成果，人权高专办采取了一系列

⁸⁰ 见巴西、希腊、荷兰、俄罗斯联邦和瑞士的资料。

⁸¹ 例如见自由新闻无限组织、国际新闻工作者联合会和新闻标志运动的资料。

⁸² <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/covid-tracker-2021>.

⁸³ 见巴西新闻、咨询和广播中心的资料。

⁸⁴ 见新闻标志运动的资料。

⁸⁵ A/76/285, 第 41-42 段，以及 A/76/36, 第 109 段。

举措。⁸⁶ 它进一步将记者安全纳入其国家层面的工作，包括支持国家安全办法，采取包容妇女、青年、少数群体和其他社区的办法。2021 年，在荷兰的支持下，人权高专办还与教科文组织联合发起了一项名为“促进媒体自由和记者安全的全球运动”的方案，旨在促进独立和自由的媒体，以及防止记者遭受侵权行为，为他们提供保护并对侵权行为追究其责任。人权高专办的 20 个外地办事处为制定和加强国家办法提供支持，保护媒体自由和记者，并让所有相关利益攸关方参与进来。⁸⁷

52. 人权高专办在国家层面的努力包括废除限制媒体自由的立法和措施，以及通过加强立法者对相关人权的认识，支持公共实体的活动，同时关注女记者面临的具体风险。在这方面，人权高专办定期就保护媒体自由和记者的立法和政策，以及获取信息、视听法和在线监管相关法律向各国提供技术支持。它还支持国家人权机构、专业协会和其他民间社会行为体宣传相关国家立法。

53. 人权高专办还与司法行为体合作，加强国家对攻击记者行为的应对，包括基于性别的攻击和网络攻击，特别是在调查和起诉方面。它为国家层面的预防、保护、起诉和问责机制，包括专门的起诉单位，提供政策咨询和技术支助。在这方面，2019 年人权高专办评估了墨西哥的人权维护者和记者保护机制。评估后，该机制在爱尔兰的协助下启动进程，加强抵御数字攻击的能力。⁸⁸

54. 为了独立和自由地开展工作，记者、媒体工作者和致力于促进媒体自由的人权维护者必须能够在不担心受到攻击或起诉的情况下开展工作，并在被侵权时获得正义。为此，人权高专办与他们接触，加强他们在自身安全方面的能力。此外，人权高专办与记者、专业协会和相关民间社会行为体合作，加强他们为保护目的与人权机制接触的能力。这包括继续努力向民间社会、记者和公众提供可持续发展目标指标 16.10.1 下的全球、区域和国家最新数据，并提供技术援助和支持，以加强指标 16.10.1 下的国家数据收集工作。

55. 例如，2021 年 8 月，人权高专办苏丹办事处组织了一次区域在线圆桌会议，突尼斯全国记者联盟的代表与代表主要媒体机构和平台的苏丹记者分享了经验，其中包括博客作者、工会会员、学者以及主要记者机构和网络。作为圆桌会议的一个直接成果和保护该国记者的一个重要步骤，在通过工会法之前，与会的三个主要新闻机构建立了一个统一的苏丹记者联盟。2021 年 10 月，人权高专办还启动了针对西非记者的新的能力建设活动，包括关于记者基于人权的报道以及保护记者的活动。2021 年 12 月 10 日，在国际人权日之际，人权高专办欧洲区域办事处主办了一次多利益攸关方政策对话，讨论如何更好地保护记者免受威胁和攻击，加强媒体自由和多元化，以及应对传统媒体在欧洲联盟数字信息生态系统中面临的挑战。⁸⁹

⁸⁶ 见“Strengthening the implementation of the UN Plan of Action on the safety of journalists and the issue of impunity” (16 August 2017)，可查阅 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Journalists/OutcomeDocument.pdf>。

⁸⁷ 见教科文组织，“UNESCO and OHCHR launch global drive for media freedom and safety of journalists”，5 May 2021。

⁸⁸ A/76/285，第 40 段。

⁸⁹ 见 <https://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2607&LangID=E>。

56. 人权高专办还监测了几个国家与记者安全有关的典型案件。⁹⁰ 例如，2021年2月，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)发布了一份关于2018年1月1日至2021年1月31日期间人权维护者、记者和媒体工作者被杀害情况的特别报告。报告指出，这些案件有转向故意、有预谋和蓄意针对个人的趋势，特别是在2020年9月12日阿富汗和平谈判开始后，11名人权维护者和媒体工作者在有针对性的袭击中被杀害。⁹¹

57. 国家人权机构和民间社会在解决有罪不罚问题方面发挥着不可或缺的作用。人权高专办的活动旨在加强其在国家层面监测和报告攻击记者事件的能力，特别关注攻击女记者的事件。在这方面，人权高专办和教科文组织继续向突尼斯全国记者联盟的监测单位提供支持，并根据定量和定性指标，建立关于侵害记者安全案件的国家数据库。⁹²

58. 保护记者的国家办法应包括对广大公众的人权教育。人权高专办与各国、民间社会和记者接触，以提高公众对获得经核实的信息的价值和记者安全的认识。例如，2021年9月，人权高专办东非区域办事处通过青年促进和平(Y4P)非洲方案与非洲联盟合作，在桑给巴尔发起了一场以青年为中心的在线运动，旨在加强青年社交媒体影响者的能力，在他们的社交媒体平台和社群中促进人权并打击仇恨言论。人权高专办还与记者接触，加强他们对报道表达自由、媒体自由、记者安全和其他人权问题的理解，包括从性别视角以及在选举、抗议和武装冲突等具体情况和背景下进行报道。例如，2020年7月，人权高专办与沙特人权委员会组织的合作方案为沙特记者举办了为期两天的讲习班，主题是“基于人权的方法和新闻报道”。

保护女记者的性别视角

59. 在执行《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》时，人权高专办和教科文组织特别侧重于促进女记者安全的活动。《行动计划》承认女记者面临越来越多的危险，强调需要采取对性别问题有敏感认识的方法。在履行专业职责时，她们往往有遭受性攻击的风险，包括有针对性的性暴力，这往往是对其工作的报复；针对报道公共事件记者的暴徒性暴力；或对被拘留或囚禁的记者的性虐待。⁹³

60. COVID-19 大流行改变了记者的工作条件，使他们更加依赖数字通信服务和社交媒体渠道。因此，女记者更容易受到网络攻击，包括贬抑女性的谩骂、恐吓和诽谤运动、性侵犯威胁和个人数据暴露。⁹⁴ 有报告称，对女记者的线上攻击和线下攻击之间存在联系，这很令人担忧。联合国教科文组织和国际记者中心

⁹⁰ 见 [A/HRC/46/20](#)、[A/HRC/46/76](#)、[A/HRC/48/19](#)、[A/HRC/47/22](#)。

⁹¹ 见联阿援助团，“Special report: killing of human rights defenders, journalists and media workers in Afghanistan 2018–2021”，(February 2021)。

⁹² [A/76/285](#)，第41段。

⁹³ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Journalists/UN_plan_on_Safety_Journalists_EN.pdf，第1.17段。

⁹⁴ 见 [A/76/285](#) 和 [A/HRC/49/66](#)。另见巴西新闻调查协会的资料。

2021 年发布的一项全球调查发现，73%的女记者经历过网络性别暴力，其中黑人女记者和土著女记者最常成为攻击目标。⁹⁵

61. 人权高专办的能力发展活动包括加强女记者改善自身安全的能力。2020 年 12 月至 2021 年 9 月，人权高专办、联合国促进性别平等和增强妇女权能署以及教科文组织举办了题为“在亚洲民主空间缩小的背景下加强对女记者的保护和促进妇女人权”的 12 场系列培训。2021 年，教科文组织和一些民间社会组织联合推出了两套实用准则，旨在向新闻编辑室和女记者介绍预防和应对暴力的技术和工具。⁹⁶

五. 结论和建议

62. COVID-19 大流行在许多领域给各国带来了前所未有的挑战。作为应对措施对表达自由权施加不当限制，不仅违反了国际人权法，而且有可能加剧公众的不信任，在实践和结果上适得其反。在某些情况下，记者因表达批评意见和传播有助于追究政府责任的信息而成为目标。此外，一再发生对记者和媒体机构的诽谤运动和公开攻击，有时还伴随着对整个媒体界的诋毁，这危及到记者的安全。这种模式并不新鲜，只是在大流行期间变得更加严重。

63. 记者的工作条件也受到一系列因素的严重影响。一些记者工作在第一线，高度暴露于病毒，往往缺乏基本的防护设备，也无法获得适当的医疗保健。太多的记者为他们的报道付出了生命的代价。大流行还加剧了记者和媒体的经济压力。

64. 本报告重点介绍了一些良好做法，各国和其他相关行为体可在今后的卫生紧急情况中借鉴。特别建议各国和其他利益攸关方酌情：

(a) 创造有利环境，便利记者在突发公共卫生事件背景下开展重要工作，因为这项工作对克服紧急情况至关重要。作为优先事项，这意味着要让法律、政策和做法完全符合国际人权法。此类措施应包括审查并在必要时废除或修订法律和政策，特别是紧急立法，并促进采取措施，确保记者和媒体工作者不仅能够而且被鼓励在当前大流行期间及以后独立开展工作，不受不当干扰；

(b) 传播可靠和最新的线下和线上公共卫生信息并确保获取此类信息的机会，以使人们拥有最好的工具，为抗击大流行作出贡献。以允许包括记者在内的第三方重复使用的格式以及在能够接触到不同社区的渠道上发布信息至关重要，这表明各国为了公共利益对公开和透明的政治承诺；

(c) 与媒体组织和女记者协商，制定和采用促进性别平等的综合预防、保护、监测和应对机制，促进女记者的线上和线下安全；

⁹⁵ 见 Julie Posetti and others, “Online violence against women journalists: a global snapshot of incidence and impacts” (2020)。

⁹⁶ 例如见教科文组织等, “Practical guide for women journalists on how to respond to online harassment” (2021)。

(d) 采取措施，保护记者免遭线下和线上攻击，通过对所有指称的暴力、威胁和攻击记者事件进行公正、迅速、彻底、独立和有效的调查，确保追究责任，并确保受害者及其家属(如适用)获得有效补救，包括赔偿；

(e) 立即采取措施，确保监视技术的使用完全符合国际人权法和保障隐私的法律框架，同时提供确保实施所需的工具。应对所有指控监视构成非法和任意干涉私人生活的案件进行调查；

(f) 采取措施，确保记者享有安全、健康和有利的工作条件，包括在应对大流行带来的挑战方面。由于大流行背景下的新闻工作性质，一些记者在第一线报道，面临很高的感染风险。根据《工商业与人权指导原则》，媒体部门的雇主有责任尊重人权，并设法防止或减轻与其业务、产品或服务直接相关的对人权的任何不利影响。除了提供基本的个人防护设备外，媒体部门的雇主必须执行有针对性的卫生规程，以尽可能减少风险；

(g) 尽管 COVID-19 对财政和经济产生影响，但应采取措施确保创建一个能让多元化和多样化媒体运作的环境。根据受国际人权法保护的观点，以公平和透明的方式，无歧视地为媒体部门分配有针对性的财政、金融和经济支助。保障编辑独立性和媒体多元化必须是任何支助措施的一部分；

(h) 考虑深化合作，包括与人权高专办和其他相关行为体的合作，探讨如何加强保护记者的国家办法，并在执行《联合国记者安全行动计划》方面展开充分合作。

65. 信息的获取和自由流动以及基于可靠媒体报道的包容和充满活力的辩论是有效战略的基石，不仅是为了抗击 COVID-19 大流行，也是为了更好地重建。着力维护媒体独立性、表达自由和通信隐私是建立信任的关键，最终也是充分落实秘书长在《我们的共同议程》中提出的新社会契约的关键。