



## 人权理事会

## 第五十届会议

2022年6月13日至7月8日

## 议程项目3

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

## 在数字时代加强媒体自由和记者安全

## 促进和保护意见和表达自由权特别报告员伊雷内·汗的报告

## 概要

本报告中，促进和保护意见和表达自由权特别报告员探讨了数字时代媒体面临的机会、挑战与威胁。她强调了独立、自由和多元的新闻媒体的社会意义，并强调了新闻作为公共物品的重要性。她认为，暴力袭击记者(包括网络性别暴力)不受惩罚的现象，对记者进行法律骚扰和定向监视，内容审查和操纵监管当局的现象有时因数字技术而根深蒂固、加剧和增加。特别报告员指出，今年是《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》十周年纪念，并提出了具体建议，建议各国和国际社会加强多利益攸关方合作，以便在数字时代保护和促进媒体自由和记者安全。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 基于人权的媒体自由 .....	4
A. 国际法律框架 .....	4
B. 主要概念 .....	5
C. 对媒体自由的限制 .....	6
D. 企业对媒体自由的责任 .....	6
三. 记者安全和媒体自由面临的威胁 .....	6
A. 针对记者犯罪不受惩罚现象 .....	7
B. 针对女记者的网络攻击 .....	8
C. 对记者进行定向数字监控 .....	9
四. 使法律不利于记者和媒体自由 .....	11
A. 将新闻工作犯罪化 .....	12
B. 假新闻法律 .....	14
C. 对记者的法律和司法骚扰 .....	15
五. 独立性、多元化和媒体生存能力受到的侵蚀 .....	16
A. 媒体俘获 .....	16
B. 媒体多元化和多样性面临的威胁 .....	16
C. 媒体生存危机 .....	17
D. 对数字媒体的依赖 .....	18
E. 对媒体信任度的下降 .....	19
六. 结论和建议 .....	20
A. 结论 .....	20
B. 建议 .....	20

## 一. 导言

1. 2021年12月，来自菲律宾的玛丽亚·雷萨和来自俄罗斯联邦的德米特里·穆拉托夫这两名记者被授予诺贝尔和平奖，以表彰他们“勇于捍卫表达自由……代表了所有在这个民主和新闻自由面临日益不利的条件的世界上维护这一理想的记者”。<sup>1</sup> 颁奖后几周之内，6名记者在墨西哥被杀害，这突出表明，迫切需要采取行动，以结束针对记者犯罪不受惩罚现象。<sup>2</sup> 之后，2022年2月底，俄罗斯联邦入侵乌克兰，随后将媒体工作者和媒体机构作为目标，在数字时代对和平、安全和人权进行攻击，在这一背景下，记者安全和媒体自由所受威胁日益升级的问题成为焦点。<sup>3</sup>
2. 数字技术实现了开创性的调查报道，新的跨境合作模式，与受众合作进行事实核对，点击鼠标即可获得丰富的数据和多样的来源。然而，这也给新闻行业带来了前所未有的挑战和变化，加剧了现有威胁，并产生了新的威胁。
3. 挑战是多重的，复杂的，而且往往相互关联。暴力袭击和法律骚扰记者而不受惩罚以及内容审查和操纵监管当局这些长期问题因数字技术而根深蒂固、加剧和增加。主要的新现象包括网络性别暴力，对记者进行定向监控，立法以限制网络信息，国家或公司利益的“媒体俘获”以及虚假信息运动迅速传播从而破坏了公众对独立新闻的信任。
4. 数字技术模糊了印刷和转播媒体之间以及媒体机构与受众之间的区分，改变着何为记者以及何为媒体自由的概念。数字和社交媒体平台的商业模式带来了大量质量较低的竞争内容，分走了广告收入，从而削弱了新闻媒体。
5. 在威权主义高涨的环境下，许多政府以疫情为由，对表达自由和获取线上信息实行新的限制。<sup>4</sup> 民粹主义领导人大力寻求妖魔化和抹黑独立记者以巩固自身权力，而阿富汗、埃塞俄比亚、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门等地的致命冲突加剧了记者面临的风险。
6. 在全世界几乎每个地区，媒体自由和记者安全的水平都出现了危险的下降。<sup>5</sup> 向人权理事会提交的这份报告呼吁立即采取行动扭转这一趋势。
7. 今年是《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》（《联合国行动计划》）十周年纪念。《联合国行动计划》为国家、国际组织和民间社会提供了共同框架，用以分享经验，确认良好做法，改善协调，提高对问题的认识并鼓励其他合作举措。根据上述这些方面取得的经验，必须再次努力，应对不断变化的生态环境，这种环境下，媒体自由和记者安全面临着威胁和挑战，包括新技术带来的威胁和挑战。

<sup>1</sup> 见 <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2021/summary/>。

<sup>2</sup> Reporters without Borders, “Tragic month for Mexico’s media”, 3 February 2022.

<sup>3</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/ukraine-protecting-life-must-be-priority-un-human-rights-experts>。

<sup>4</sup> 见联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)提交的材料，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-comments-opportunities-challenges-and-threats-media-digital-age>。

<sup>5</sup> 同上。

8. 报告呼吁采取全面的应对措施，不局限于应对实体威胁，以解决法律和数字风险以及有利这些风险延续的环境，并呼吁动员政治意愿以采取持续行动。报告分析了主要挑战和威胁，包括数字技术的影响，评估了国家和公司遵守相关国际法律标准的情况，指出了良好做法，并为国家、国际社会、公司和民间社会提出了建议。

9. 报告借鉴了 16 个国家、29 个民间社会组织(包括一个由 40 位合作伙伴、学者和记者组成的联盟)和 4 个国际组织提交的书面材料，还借鉴了与各利益攸关方的磋商。<sup>6</sup> 促进和保护意见和表达自由权特别报告员感谢所有利益攸关方的贡献。

## 二. 基于人权的媒体自由

### A. 国际法律框架

10. 意见和表达自由权是国际法律基础，保障新闻媒体不受审查和不受阻碍以及记者安全地工作免于恐惧的权利。这项权利载于《世界人权宣言》第十九条和《公民及政治权利国际公约》第十九条，其中规定，人人有权不分国界，寻求、接受及传播各种消息及思想。多项区域文书也重申了这项权利。<sup>7</sup> 这项权利包括信息权，对受保护的表达作了广义理解，无论是真实的、虚假的、冒犯的还是开明的表达，并预设了媒体的持续发展，包括让数据能够瞬间跨越国界的新技术。

11. 自由、独立和多样化的媒体实现了社会的知情权，也实现了记者寻求、接受及传播信息的权利。<sup>8</sup> 联合国大会和人权理事会多项决议都承认，这是民主和可持续发展的一个重要支柱。<sup>9</sup> 知情权是《2030 年可持续发展议程》的一个目标，记者安全是衡量成功的一个指标。<sup>10</sup> 区域人权法院的裁决、区域组织的活动以及促进和保护意见和表达自由权特别报告员和区域机制的联合声明确认并提升了保护和促进媒体自由和记者安全的国际标准。<sup>11</sup>

<sup>6</sup> 提交的材料可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-comments-opportunities-challenges-and-threats-media-digital-age>。

<sup>7</sup> 《美洲人权公约》(第 13 条第 1 款)和《欧洲保护人权与基本自由公约》(第 10 条第 1 款)也体现了这一表述。2002 年通过的《非洲言论自由原则宣言》使用了类似术语阐述《非洲人权和民族权宪章》最初规定的权利(第 9 条)。

<sup>8</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Compulsory Membership in An Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A No. 5, para. 32. 另见欧洲人权法院, *Thoma 诉卢森堡*, 第 38432/97 号申诉, 2001 年 3 月 29 日判决。

<sup>9</sup> 例如, 见大会第 76/173 号、第 74/157 号、第 72/175 号、第 70/162 号、第 69/185 号和第 68/163 号决议; 人权理事会第 45/18 号、第 39/6 号、第 33/2 号、第 27/5 号和第 21/12 号决议。

<sup>10</sup> 可持续发展目标之具体目标 16.10。

<sup>11</sup> 例如: 欧洲委员会设置的记者安全区域平台(<https://fom.coe.int/en/accueil>)和非洲联盟设置的记者安全区域平台(<https://safetyofjournalistsinafrica.africa/>)。另见关于确保欧洲联盟记者和其他媒体专业人员的保护、安全和赋权的欧盟委员会 2021 年 9 月 16 日(EU) 2021/1534 号建议, 以及特别报告员和表达自由问题区域专家 2018 年 5 月 2 日《关于数字时代媒体独立性和多样性的联合宣言》。

12. 近年来，各国政府、政府间组织和民间社会启动了若干重要举措，以保护记者，促进媒体自由、独立和多元化，并确保公益新闻事业未来的生存。<sup>12</sup> 特别报告员欢迎这些举措。

13. 独立、自由和多元化的新闻媒体是民主的支柱，是支持问责制和透明度的工具，也是维护公开审议和鼓励交流不同观点的手段，其社会意义突出了新闻作为公共物品的重要性。记者不能凌驾于法律之上，但由于其职能和披露信息的公共利益，记者有权得到专门的法律保护。各国不仅有义务避免任意限制，还有义务根据国际人权标准制定立法和监管措施，使记者能够安全和不受阻碍地开展作品。<sup>13</sup>

14. 公益媒体，特别是调查报道，在确保获得关于选举、冲突、冠状病毒病(COVID-19)危机、腐败、有组织犯罪和气候变化等重要问题的可靠信息方面作用至关重要。《温得和克+30 宣言》予以肯定的是，信息作为公共物品的先决条件包括新闻业的经济生存能力、互联网公司的透明度以及公众的媒体和信息素养。在数字时代，这三个方面都需要加强。

## B. 主要概念

### 1. 何为记者？

15. 今天，无论是记者的概念还是新闻工作的实践都不仅限于新闻出版商所雇用的人。人权事务委员会承认，有广泛的行为方都在从事新闻工作，包括专业全职记者和分析员，也包括博主和其他以印刷、互联网或其他形式自助出版的人。<sup>14</sup> 有限的认证和登记制度在特定情况下可便利记者优先进入特定地点或活动现场，但一般的关于记者登记或许可的国家制度并不符合国际人权法。<sup>15</sup>

16. 数字媒体的兴起极大地扩展了创造和传播内容的可能性，但公民新闻网站、博客和非政府组织的新闻服务只是新闻机构的补充，不能取而代之。一些学者主张，应结合“新闻行为”界定法律保护，而不是通过定义记者的职业功能加以界定。<sup>16</sup> 换言之，内容的性质及其公共利益功能比个人的职业名称更具相关性。

### 2. 何为媒体自由？

17. 本报告中，“媒体自由”一词指新闻媒体的自由、独立和多元化，包括在所有媒体和平台上制作、发布和传播新闻。一些学者试图将媒体自由定义为一项单独的权利，具有特定的特权。<sup>17</sup>

<sup>12</sup> 例如，《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》。巴黎、纽约、日内瓦、维也纳和斯特拉斯堡的记者安全之友小组；50个国家组成的媒体自由联盟；教科文组织全球媒体保护基金；记者安全问题民间社会国际联盟。

<sup>13</sup> 欧洲人权法院，Centro Europa 7 S.r.l.诉意大利，第38433/09号申诉，2012年6月7日判决。

<sup>14</sup> 第34号一般性意见(2011年)，第44段。另见A/HRC/20/17，第4段。

<sup>15</sup> 第34号一般性意见(2011年)，第44段。

<sup>16</sup> 见Julie Posetti, *Protecting Journalism Sources in the Digital Age* (Paris, UNESCO, 2017)。

<sup>17</sup> 见Damian Tambini, “A Theory of Media Freedom”, *Journal of Media Law*, vol. 13, No. 2 (2021)。

18. 媒体独立被理解为编辑独立而不受政治干预，并借助自我监管和独立的监管机构保持专业新闻标准。媒体多元化是指公共、私营和社区媒体等多重行为体的存在，是内容多样性以及在媒体中和借助媒体促进性别平等和社会包容的先决条件。

### C. 对媒体自由的限制

19. 如同其他形式的表达，只有在符合《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款规定的三方面检验标准时才能限制媒体自由。第一，限制须经法律明文精确规定，不得由负责执行限制的人自由裁量。第二，实施限制须有具体的合法目标，包括尊重他人权利或名誉，或保障国家安全、公共秩序、公共卫生或风化。第三，限制必须完全必要、适当、相称并与实现合法目标直接相关。对限制必须进行狭义解释，采用的措施干涉应尽可能小，绝不能有损这项权利本身的要义。<sup>18</sup>

20. 根据必要性和相称性原则，不应当因传播具有合法公共利益的信息而起诉新闻工作者，但很多政府使用保护国家安全、公共秩序和公共道德的法律压制批评其政策的报道。特别报告员认为，将针对记者的法律武器化是对媒体自由的一大威胁(见下文第四节)。事先审查被视为过度控制媒体，许多情况下，直接禁止特定媒体机构或网站以及关闭互联网也违反了必要性和相称性原则。

### D. 企业对媒体自由的责任

21. 根据《工商企业与人权指导原则》，国家有义务尊重人权并保护人权不受他人攻击，而公司实体也有责任尊重人权。公司至少应进行尽职调查，查明和评估与自身活动相关的人权风险，为应对这些风险制定明确的政策，公布关于遇到的风险和如何应对这些风险的透明度报告，并在发生侵权行为时提供补救。

22. 与本报告特别相关的，一是社交媒体平台的作用和责任，社交媒体平台是媒体的能动因素，也是对记者进行协同数字攻击和迅速传播削弱可信新闻的虚假信息的媒介；二是间谍软件公司的作用和责任，这些公司提供的电子监控工具威胁了新闻工作的安全。

23. 媒体公司作为新闻行业的雇主和关键角色，也有责任维护记者的权利，确保记者安全并促进多样性和包容性。

## 三. 记者安全和媒体自由面临的威胁

24. 记者安全和无恐惧地工作的权利与媒体自由的概念不可分割。无论是线上或线下，威胁记者的人的目标没有变：增加记者面临的风险，从而压制公共利益报道。

<sup>18</sup> 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 6 段。

25. 《联合国行动计划》对记者安全的界定不仅涵盖了人身攻击，也涵盖了起诉、逮捕、监禁和拒绝记者出入以及针对记者犯罪不受惩罚现象。在数字时代，对记者的攻击被认为包括数字威胁造成的身心伤害。

26. 下文探讨了数字时代新闻工作的安全与自由面临的三大当代威胁：针对记者犯罪不受惩罚现象；基于性别的网络攻击；定向数字监控。

27. 一个相关的威胁是，针对散居国外的记者的跨国数字攻击有所上升。例如，在伊朗伊斯兰共和国境外为英国广播公司波斯语频道和其他波斯语新闻机构工作的伊朗记者面临伊朗当局的网上攻击、骚扰和监视，还面临刑事调查、冻结资产和诽谤诉讼，这违反了国际人权法。<sup>19</sup>

## A. 针对记者犯罪不受惩罚现象

28. 根据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的数据，2016-2021年，有455名记者在开展记者工作时被杀害。<sup>20</sup> 这些案件包括法外处决、有针对性的恐怖主义袭击和冲突中丧生。这十多起案件中，八起以上的案件的施害者没有被绳之以法。<sup>21</sup>

29. 以杀害压制记者是最恶劣的审查形式。国家不起诉和惩处针对记者的严重罪行，让受害者的家人无法伸张正义，让施害者更加嚣张，并且会让其他记者不愿报道高风险事件。有罪不罚率高的国家记者死亡率也高，这凸显出有罪不罚与此类罪行持续存在之间的关联。<sup>22</sup>

30. 由于民间社会进行了大力倡导以及对这一问题的认识不断提高，安全理事会和人权理事会通过了一系列决议，呼吁对袭击记者事件进行迅速和有效的调查。2021年，在国际上打击犯罪的努力之背景下，各国在大会第76/181号决议中首次承认，必须结束针对记者犯罪不受惩罚现象。

31. 在《联合国行动计划》的启发之下，国家行动计划势头渐长。2021年，14个政府出台了立法并改革了执法程序以保护记者，11个政府开展了这方面的能力建设。<sup>23</sup> 墨西哥借鉴经验教训，承诺让民间社会参与，加强本国的预防和保护机制。<sup>24</sup> 一些国家为教科文组织全球媒体保护基金和美利坚合众国设立的全保护记者不受诽谤基金提供了资源。<sup>25</sup> 一些国家为处境危险的记者设置了特别签证制度。

<sup>19</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25706&LangID=E>。

<sup>20</sup> 见教科文组织遇害记者观察站，数据库。可查阅 <https://bit.ly/3vZ2chY>。

<sup>21</sup> 见 <https://www.unesco.org/en/articles/9-out-10-killings-journalists-remain-unsolved-said-unesco-ahead-international-day-end> and <https://cpj.org/thetorch/2021/10/226-journalists-murdered-with-impunity-in-the-last-decade/>。

<sup>22</sup> 见 Julie Posetti and others, *The Chilling: Global Trends in Online Violence against Women Journalists*, research discussion paper (Paris, UNESCO, 2022)。

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 墨西哥提交的材料。

<sup>25</sup> 见 <https://www.rfi.fr/en/us-to-cover-costs-for-journalists-under-legal-pressure>。



32. 在区域层面，欧洲委员会保护新闻工作和记者安全平台是一个良好范例，该平台设置了预警和快速响应机制，并让政府和记者组织参与其中。数百名记者也得到了欧洲联盟保护人权维护者机制的保护。<sup>26</sup> 在全球层面，教科文组织支持法官和检察官的能力发展，并制定了起诉针对记者犯罪的准则。

33. 记者自身的良好做法方面，一个实例是“禁忌故事”，这是一个非营利的新闻组织，致力于对杀害和监禁记者的事件进行调查报道。该组织的座右铭是：“杀害记者无法扼杀报道”。<sup>27</sup>

34. 尽管有这些努力，由于国家不遵守国际人权标准，冲突和非冲突局势下的有罪不罚现象依然严重。对马耳他调查记者达芙妮·卡鲁阿纳·加利齐亚被谋杀一案的公开调查报告指出，关键因素是执法和司法系统薄弱且腐败，以及政治行为体、腐败的商界领袖和有组织犯罪之间形成了关联。<sup>28</sup>

35. 特别程序任务负责人，包括促进和保护意见和表达自由权特别报告员、<sup>29</sup> 媒体自由问题高级别法律专家组、<sup>30</sup> 一些国家和民间社会团体，<sup>31</sup> 呼吁采取严厉措施，打击针对记者犯罪不受惩罚现象，包括建立一个独立的国际调查机制，提升现有联合国机制的能力，使用定向制裁和开展民间社会的能力建设。这些建议值得人权理事会以及教科文组织和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在《联合国行动计划》框架内认真考虑。

## B. 针对女记者的网络攻击

36. 网络攻击女记者是当代危及女记者安全、性别平等和媒体自由的最严重威胁之一。<sup>32</sup> 这些残暴的、协作实施的、经常包含性攻击的恶意攻击<sup>33</sup> 通常针对宗教和族裔少数群体的妇女或非常规性别者。

37. 联合国教科文组织委托国际记者中心撰写了一份报告，报告参考了 2020 年的一项调查和其他研究的结果，报告发现，此类暴力行为造成了非常真实的心理伤害，压制了公益新闻业，扼杀了女性的职业生涯，让社会无法获得重要的声音和视角。<sup>34</sup> 该报告分析了数百万条针对两位著名记者玛丽亚·雷萨和卡罗

<sup>26</sup> 见欧盟委员会提交的材料。

<sup>27</sup> 见 <https://forbiddenstories.org/about-us/>。另见促进网络自由联盟和国际非营利法中心共同提交的关于民间社会倡议的材料。

<sup>28</sup> 见 <https://www.daphne.foundation/en/2021/11/20/public-inquiry-translation>。

<sup>29</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26465&LangID=E>。

<sup>30</sup> 见 <https://www.ibanet.org/Investigations-report-launch-2020>。

<sup>31</sup> 见 <https://www.icj.org/report-launch-the-future-of-accountability-mechanisms-twenty-recommendations/>。

<sup>32</sup> 见 Posetti and others, *The Chilling*。

<sup>33</sup> 网络性别暴力可包括威胁实施强奸、谋杀和性暴力，也包括深度伪造、“人肉搜索”、“恶搞”、“性勒索”、未经同意传播亲密图像和抹黑行动(见 A/HRC/44/52)。

<sup>34</sup> 见 Posetti and others, *The Chilling*。



尔·卡德瓦拉德的社交媒体帖子，发现了令人不安的侵犯模式，包括死亡和强奸威胁，数字厌女症和与政治行为体相关的心理操纵网络。<sup>35</sup>

38. 自 2017 年以来，联合国大会和人权理事会通过了多项决议，谴责针对女记者的网络暴力。呼吁各国在法律上 and 实践中为记者创造并维持一个安全有利的环境，包括注重打击线上和线下针对女记者的性歧视和性别歧视及暴力行为，并注重网络威胁和骚扰女记者行为的特点。<sup>36</sup>

39. 国家作为人权的首要义务承担人，负有确保女记者免受网络暴力侵害的最终责任。社交媒体公司作为网络攻击的主要渠道，也有责任按照《工商企业与人权指导原则》，尽职尽责，采取措施确保记者在本公司平台上的安全。

40. 新闻媒体雇主应确保培训和支持女记者，包括自由撰稿人。此外，新闻机构应避免实行实际上对公开指责自己所受侵犯行为的实施者或记录自己所遭受攻击的女记者予以惩罚的社交媒体政策。

41. 加拿大新闻业有一个新出现的良好做法的实例：国际妇女媒体基金会和国际记者中心设立了网络暴力应对中心。<sup>37</sup>

42. 针对记者的网络性别暴力行为有所增加，并与线下伤害相关联，这表明，需要建立预警系统以防止威胁升级。联合王国外交、联邦和发展事务部正在资助旨在支持发展这种系统的研究。<sup>38</sup> 欧洲联盟委员会<sup>39</sup> 和苏格兰政府<sup>40</sup> 最近也采取了步骤，以查明厌女罪行和基于性别的仇恨言论，包括对女记者的网络攻击，为此提出了一项拟议指令和示范立法。

### C. 对记者进行定向数字监控

43. 对记者进行定向电子监控给调查报道带来了挑战，使新闻来源的保密性面临风险，并使记者及其消息来源都可能面临更大的人身伤害。由于这种做法以及支持这种做法的市场缺乏透明度，尚不清楚对记者进行定向监控的完整规模和影响；然而，已曝光的信息表明，这种做法使用广泛，公然无视国际人权法，给媒体自由和记者安全造成了严重后果。<sup>41</sup>

44. 先进的监控技术从设计上为当局提供了整个受感染设备的访问权限，让当局得以访问本来或许受到加密保护的信息。过去十年中，许多公司与对记者的定向

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> 例如，见大会第 76/173 号决议。

<sup>37</sup> 见 <https://onlineviolenceresponsehub.org/>。

<sup>38</sup> 见 <https://www.icfj.org/news/towards-early-warning-system-violence-against-women-journalists>。

<sup>39</sup> 见 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/com\\_2022\\_105\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/com_2022_105_1_en.pdf)。

<sup>40</sup> 见 <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/independent-report/2022/03/misogyny-human-rights-issue/documents/misogyny-human-rights-issue/misogyny-human-rights-issue/govscot%3Adocument/misogyny-human-rights-issue.pdf>。

<sup>41</sup> 见 A/HRC/41/35；A/70/361；立即普及组织提交的材料，第 3 页；大赦国际提交的材料，第 2 页。

数字监控有牵连，而“飞马项目”(Pegasus Project)<sup>42</sup>于2021年透露，政府使用NSO技术集团(NSO集团)开发的飞马间谍软件至少监控了20个国家的180名记者。<sup>43</sup>2022年初，其他调查显示，在另一个国家，飞马被用于监控30多名与媒体组织有关联的个人。<sup>44</sup>

45. 定向数字监控最终是一种恐吓手段，增加了记者及其消息来源面临的风险，削弱了批评性的报道。根据一些案件的记录，定向数字监控是人身伤害、拘留、法律骚扰、监禁和抹黑行动的前兆或后续。<sup>45</sup>

46. 女记者在一些国家<sup>46</sup>受到严重的定向数字监控，深受其害，这种监视已成为一种性别暴力的形式。<sup>47</sup>通过监控获得的女记者的个人信息似乎被用于网上暴力宣传活动(包括人肉搜索)。<sup>48</sup>

47. 广泛的数字监控做法最终让保密来源不愿与记者交流，严重压制了举报和调查报道。<sup>49</sup>定向数字监控的范围已达到域外，让国家得以控制本国辖区之外的言论，可能会在全球层面压制调查报道。对记者使用定向数字监控技术以监控他们的工作有悖国际人权法，国际人权法规定，记者和消息来源都享有只能根据《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款的严格要求加以限制的权利。<sup>50</sup>

48. 定向数字监控还增加了从事新闻工作的成本，这可能进一步破坏新闻媒体的生存能力和多元化。数字安全培训、工具和保持警惕已成为记者工作的重要方面，这需要资源和不断适应。<sup>51</sup>记者经常依赖端到端加密，而在一些管辖区，这种加密本身也受到了威胁。<sup>52</sup>然而，即使是高级加密技术和持续的警惕也无法防止零点击攻击，比如NSO集团提供的攻击手段。

49. 各国声称需要借助定向数字监控技术防止犯罪和恐怖主义，NSO集团等公司则表示，它们的监控工具严格限于这些目的。<sup>53</sup>然而，已出现大量证据表明，国家同时也使用先进的监控技术监控可能在报道中批评政府或关注敏感的政

<sup>42</sup> “飞马项目”是由来自11个国家的17个媒体组织的80多名记者组成的联盟，由“禁忌故事”协调，由大赦国际安全实验室提供技术支持。见<https://forbiddenstories.org/pegasus-project-articles/>。

<sup>43</sup> 见 Phineas Rueckert, “Pegasus: The New Global Weapon for Silencing Journalists,” *Forbidden Stories*, 18 July 2021; 大赦国际提交的材料，第3页。Omer Benjakob, “The NSO File: A Complete (Updating) List of Individuals Targeted With Pegasus Spyware”, *Haaretz*, 7 February 2022. 另见<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26564>。

<sup>44</sup> 见<https://citizenlab.ca/2022/01/project-torogoz-extensive-hacking-media-civil-society-el-salvador-pegasus-spyware/>; 立即普及组织提交的材料，第4页。

<sup>45</sup> 保护记者委员会提交的材料，第4页。

<sup>46</sup> 促进网络自由联盟/国际非营利法中心提交的材料，第8页(详细说明了在格鲁吉亚国家对女记者的监视情况)。

<sup>47</sup> 立即普及组织提交的材料，第4-6页。大赦国际提交的材料，第3-4页。

<sup>48</sup> 妇女发展权利协会提交的材料，第9页。

<sup>49</sup> 见 Phineas Rueckert, “Pegasus”。

<sup>50</sup> [A/HRC/41/35](#), 第26段。

<sup>51</sup> 例如，见促进网络自由联盟/国际非营利法中心提交的材料，第8-9页。

<sup>52</sup> [A/HRC/29/32](#), 第36-46段; Phineas Rueckert, “Pegasus”。

<sup>53</sup> NSO Group, *Transparency and Responsibility Report 2021*, pp. 7-8。

治或社会问题的记者。国家利用定向数字监控限制调查报道，控制公开叙述，压制记者并追踪记者的消息来源，这违反了《公民及政治权利国际公约》第十九条。<sup>54</sup> 在此背景下，国家努力将定向数字监控合法化，例如 2021 年启动的德国立法的修改工作取消了记者在恐怖主义调查期间免受监控和黑客攻击的规定，这令人深感不安。<sup>55</sup>

50. 国家和公司可以为自身活动援引国家安全、国家机密和国家豁免的理由，因此在很大程度上可以免受定向监视的审查。<sup>56</sup> 欧洲联盟最近对出口条例的修改可以提供一些数据，但不足以解决问题。<sup>57</sup> 正在开展多项法律行动<sup>58</sup> 和调查，例如 WhatsApp 对 NSO 集团提起诉讼，欧洲议会设立了调查委员会，<sup>59</sup> 印度最高法院下令进行独立调查，<sup>60</sup> 以及美国将两家公司列入黑名单，这体现出民间社会、某些政府、监督机构和数字技术公司的严重关切。然而，如果不通过并执行有力的国际规则和国家法律以保护记者和新闻业免受定向数字监控，有罪不罚现象仍将持续存在。

#### 四. 使法律不利于记者和媒体自由

51. 法律——从煽动叛乱到审查制度——长期以来一直被用于惩处记者和压制媒体自由。在数字时代，一些国家以新的力度恢复了这种做法。法律武器库已经扩大，包括了网络诽谤罪、反恐、网络安全和假新闻法。许多情况下，对线上发布的惩处比对印刷品或转播的惩处更加严厉。<sup>61</sup> 此外，诽谤、所得税或其他财务调查以及无理和无由诉讼通常被用于骚扰和恐吓记者或媒体机构。

52. 诺贝尔奖得住玛丽亚·雷萨的例子可能是将法律武器化最有力的象征。她在菲律宾面对的是猛烈的法律行动，涉及违反税法、所有权和证券欺诈以及多重诽谤诉讼，包括她被追溯定罪的网络诽谤罪。这些刑事指控加在一起，累积刑期将近 100 年。<sup>62</sup>

53. 对记者的逮捕和起诉带来了高额罚款和严厉的刑期，这不仅是为了恐吓和惩处被指控的个人，也是为了制造恐惧气氛，压制其他记者的批评报道。近年来，

<sup>54</sup> A/HRC/41/35, 第 24 (c)段。

<sup>55</sup> 欧洲委员会信息社会与打击犯罪行为司提交的材料，第 4 页。另见东南亚国家联盟(东盟)区域联盟向#StopDigitalDictatorship 提交的材料，第 16-21 页。

<sup>56</sup> 例如，见 NSO Group, Transparency and Responsibility Report 2021, pp. 9-10。

<sup>57</sup> 大赦国际提交的材料，第 4 页。

<sup>58</sup> 立即普及组织提交的材料，第 7 页。

<sup>59</sup> 欧洲议会 2022/2586 (RSO)号决定，设立了调查委员会，负责调查使用飞马和同类间谍软件的情况，2022 年 3 月 10 日。

<sup>60</sup> 见 <https://ipi.media/the-state-of-media-freedom-in-india>。

<sup>61</sup> 例如，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22145>。

<sup>62</sup> 见 <https://www.cbc.ca/radio/thecurrent/the-current-for-june-18-2020-1.5616058/facing-possible-jail-time-totalling-100-years-journalist-maria-ressa-says-she-won-t-stop-fighting-for-justice-1.5617289>。

特别报告员曾对白俄罗斯、<sup>63</sup> 埃及、<sup>64</sup> 伊朗伊斯兰共和国、<sup>65</sup> 缅甸、<sup>66</sup> 俄罗斯联邦、<sup>67</sup> 斯里兰卡、<sup>68</sup> 阿拉伯叙利亚共和国、<sup>69</sup> 土耳其、<sup>70</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国<sup>71</sup> 和越南<sup>72</sup> 等国的严苛法律和严厉判决表示严重关切。

54. 2021 年，特别报告员就《新闻仲裁法》草案与大韩民国政府进行通信之后表示，欢迎议会决定成立一个媒体改革跨党派特别委员会，负责重新审议该法案和其他媒体改革问题。<sup>73</sup>

## A. 将新闻工作犯罪化

55. 国家安全经常被用作理由，以起诉批评政府政策或官员的记者。在中国香港，煽动叛乱法被用于逮捕记者并关闭所有独立媒体。<sup>74</sup> 在印度，对克什米尔发生的事件和德里农民抗议活动进行批评报道的记者依照煽动叛乱和反恐法律被逮捕。<sup>75</sup>

56. 国家有义务确保国家安全法的制定和适用符合《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款规定的合法性、必要性和相称性的严格要求。<sup>76</sup> 然而，安全法的共性问题包括对诸如“恐怖主义”或“暴力极端主义”等关键术语缺少明确定义，或使用模糊的术语，例如“道歉”、“美化”、“倡导”或“宣传恐怖主义”，这为滥用提供了很大余地。<sup>77</sup> 例如，在土耳其，截至 2021 年底，仍有 41

<sup>63</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/06/belarus-black-hole-media-freedoms-after-egregious-attacks-say-un-experts?LangID=E&NewsID=27146>。

<sup>64</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26743>。

<sup>65</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/iran-targeting-journalists-threatens-freedom-press-say-un-experts?LangID=E&NewsID=25706>。

<sup>66</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2021/02/myanmar-military-must-restore-democracy-allow-people-protest-and?LangID=E&NewsID=26808>。

<sup>67</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26459>。

<sup>68</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/sri-lanka-experts-dismayed-regressive-steps-call-renewed-un-scrutiny-and-0?LangID=E&NewsID=26725>。

<sup>69</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26164>。

<sup>70</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26050>。

<sup>71</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26338>。

<sup>72</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/01/viet-nam-arrests-send-chilling-message-key-party-meeting-un-experts?LangID=E&NewsID=26661>；见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26688>。

<sup>73</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26629>。

<sup>74</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26592>。

<sup>75</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26053>；以及 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/08/un-rights-experts-urge-india-end-communications-shutdown-kashmir?LangID=E&NewsID=24909>。

<sup>76</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 30 段。

<sup>77</sup> 例如，见反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的报告(A/74/335 and A/73/361)；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26677>；以及 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL\\_FRA\\_20.08.19.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_FRA_20.08.19.pdf)。

名记者关押在监狱中，《刑法典》和反恐立法以模糊的措辞将广泛类别的言论定为犯罪，包括“诋毁土耳其民族”或“侮辱总统”的言论。<sup>78</sup>

57. 诽谤罪行法和冒犯君主法经常被用于针对批评政府官员或皇室成员的记者。<sup>79</sup> 针对只是从事自身职业的记者使用刑事处罚(特别是监禁)的做法本身就不相称，而且也是公职人员滥用权力。担任公职者应该接受更严格的公众监督并愿意接受批评。<sup>80</sup>

58. 乌干达、<sup>81</sup> 赞比亚<sup>82</sup> 和津巴布韦<sup>83</sup> 的国内法院认定，诽谤罪行法在现代民主社会中是违宪和不合理的。冈比亚的法律将煽动、假新闻和诽谤罪定为刑事犯罪，西非的区域法院于 2016 年认定，这些法律违反了国际法，并下令将之撤销。<sup>84</sup> 人权事务委员会呼吁各国考虑废除诽谤罪。尽管如此，全世界 160 个国家仍然存在禁止诽谤的刑法，包括坚定拥护媒体自由的欧洲联盟的一些国家。<sup>85</sup> 特别报告员再次呼吁在全球禁止将线上和线下诽谤和煽动诽谤定为刑事犯罪。<sup>86</sup>

59. 还有一些实例中，新闻工作被定为刑事犯罪表面上是为了保护隐私权，实则也是为了压制披露不利于强大政治或商业利益的信息。瑞士的《联邦银行法》规定，银行雇员举报，或第三方(包括记者)传播这类信息的，最高可判处五年监禁。<sup>87</sup> 这项法律的效果似乎是为了阻碍调查报道，扼杀对金融犯罪指控的合法报道，并压制瑞士媒体的关注。<sup>88</sup> 涉及金融不法行为时，国家应承认披露的公共利益，并尊重媒体自由。

60. 国际人权法为举报人、新闻来源和公共利益报道提供了有力保护。在这种背景下，美国不断试图起诉维基解密的创始人 Julian Assange，这令人担心《间谍法》的指控可能开创一个先例，不仅惩罚举报人，而且惩罚记者，而不考虑他们的报道是否符合公共利益。<sup>89</sup>

<sup>78</sup> 见 AL TUR (3.2022)号来文，不久后可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>79</sup> 见 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Joint-Declaration-2021-Politicians\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Joint-Declaration-2021-Politicians_EN.pdf)。

<sup>80</sup> See <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23525>。

<sup>81</sup> Uganda, Supreme Court, *Charles Onyango Obbo v. Attorney General*, constitutional appeal No. 2 of 2002, judgment, 10 February 2004.

<sup>82</sup> Zambia, High Court, *Chipenzi v. the People*, HPR/03/2014, 4 December 2014.

<sup>83</sup> Zimbabwe, Supreme Court, *Chavunduka v. Minister of Home Affairs*, case No. 2000 JOL 6540 (ZS), 22 May 2000.

<sup>84</sup> Community Court of Justice of the Economic Community of West African States, *Federation of African Journalists v. the Gambia*, judgment No. ECW/CCJ/JUD/04/18, 13 February 2018.

<sup>85</sup> 见 <http://legaldb.freemedia.at/defamation-laws-in-europe/>。

<sup>86</sup> 见 A/HRC/47/25, 第 89 段。

<sup>87</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27138>。

<sup>88</sup> 见 <https://www.nytimes.com/2022/02/20/business/credit-suisse-leak-swiss-bank.html>。

<sup>89</sup> 见 Sissel McCarthy “Why is the Espionage Act Being Used to Punish Whistleblowers and Journalists?” News Literacy Matters, 21 September 2020; <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1165556/download>; 和 <https://www.nytimes.com/2021/02/08/us/politics/julian-assange-indictment.html>。



## B. 假新闻法律

61. 俄罗斯联邦入侵乌克兰一周后，俄罗斯议会通过了一项法律，将发布不同于俄罗斯政府官方信息的有关乌克兰战争的新闻(甚至包括将之称为“战争”)定为严重刑事犯罪。假战争新闻法导致俄罗斯媒体在报道乌克兰局势时进行自我审查。一些独立媒体因报道所受限制增加而关闭或暂停活动。由于担心员工安全，几家国际媒体宣布计划暂停来自莫斯科的报道，还有几家媒体被俄罗斯当局禁止进行部分或全部报道。这种全面的信息封锁是当局为在俄罗斯联邦限制媒体自由而采取的一系列措施之一。<sup>90</sup>

62. 2022年2月末，欧盟委员会禁止由俄罗斯联邦所有和控制的两家媒体在欧盟进行转播，理由是这两家媒体传播虚假信息和宣传，因此对公共秩序和安全构成威胁。<sup>91</sup> 彻底禁止某一媒体机构是对表达自由严重限制。国际法允许限制表达自由以保护公共秩序和国家安全，但要求这一措施必须绝对必要和相称。<sup>92</sup> 应对虚假信息不必禁止媒体机构，因此此举令人对欧洲联盟的回应是否相称感到关切。<sup>93</sup>

63. 应对虚假信息的最佳方式不是审查或禁止媒体机构，而是促进自由、独立和多元化的媒体。<sup>94</sup> 尽管如此，特别是自疫情爆发以来，许多政府通过了表面上是为了禁止网上假新闻或虚假信息的立法。而真正的目标似乎是压制对政府政策的批评。例如，在埃及，记者和人权维护者发表了有关该国人权状况的报道之后，曾因散布假消息而受到起诉。<sup>95</sup> 在柬埔寨，2021年有6家媒体因报道COVID-19而被吊销执照。

64. 关于假新闻的法律并不符合《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款规定的关于合法性、合理性及必要性的三重检验标准。孟加拉国的《数字安全法》就是一个实例，体现了这种有缺陷的立法。该法对包括国家安全、网络诽谤罪和虚假信息在内的一系列定义模糊的行为严加惩处，并在调查、搜查和扣押方面赋予当局极大的具有高度干涉性的权力。该法的使用导致记者遭受任意拘留、酷刑和拘留期间死亡，并压制了线上和线下新闻工作。<sup>96</sup> 特别报告员再次呼吁撤销该法。

<sup>90</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/russia-un-experts-alarmed-choking-information-clampdown>。

<sup>91</sup> 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:065:FULL&from=EN>。

<sup>92</sup> 人权事务委员会，第34号一般性意见(2011年)，第34段。

<sup>93</sup> 另见 <https://ipi.media/ipi-statement-on-banning-of-rtand-sputnik>；以及 <https://europeanjournalists.org/blog/2022/03/01/fighting-disinformation-with-censorship-is-a-mistake/>。

<sup>94</sup> 见 A/HRC/47/25。

<sup>95</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2020/11/press-briefing-note-egypt-detention-human-rights-defenders?LangID=E&NewsID=26523>。

<sup>96</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23838>。另见 <https://www.ohchr.org/en/2021/03/bangladesh-bachelet-urges-review-digital-security-act-following-death-custody-writer?LangID=E&NewsID=26815>。



65. 其他实例中，一些国家近期通过或执行了不符合国际标准的立法，具体包括古巴、<sup>97</sup> 法国、<sup>98</sup> 意大利、<sup>99</sup> 马来西亚、<sup>100</sup> 卡塔尔<sup>101</sup> 和新加坡<sup>102</sup> 等国。

### C. 对记者的法律和司法骚扰

66. 在一些国家，记者因为与报道无关的事项而受到调查和起诉威胁，例如违反疫情法规<sup>103</sup> 或税法，<sup>104</sup> 但实际情况表明，相关法律行动是为了报复或恐吓。<sup>105</sup>

67. 此外，政府和私人行为体越来越多地针对记者和新闻机构以及针对人权维护者提起诉讼，诉讼原由通常是诽谤或诋毁，同时要求高额赔偿。这种法律行动被称为针对公众参与的战略诉讼(SLAPPs)，其目的不一定是赢得诉讼，而是恐吓或耗尽另一方的资源和士气。<sup>106</sup> 这种行动伪装成普通诉讼，将公共利益问题转化为私人纠纷。<sup>107</sup>

68. 达芙内·卡鲁阿纳·加利齐亚因从事调查记者工作于 2017 年被杀害，马耳他政客及其商业伙伴曾对她提起 42 项民事诽谤诉讼。她被谋杀四年后，家人仍在法庭上争取驳回八项未决案件。她的困境促生了行动，争取在欧洲制定一项有效的法律，应对此类诉讼。特别报告员欢迎欧洲委员会决定起草一项关于针对公众参与的战略诉讼的建议，并欢迎欧盟委员会提议在拟议的《媒体自由法》中列入针对这类诉讼的措施。

69. 国家还需要做更多的工作，以解决这种日益严重的滥用司法制度的问题。

70. 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组呼吁公司停止针对记者和人权维护者提起无由诉讼。<sup>108</sup>

71. 在改善对全世界记者的法律保护方面，一个令人欢迎的事态发展是建立了“处境危险的记者法律网络”。该平台由几个民间社会组织牵头，协调了目前各组织向需要关键法律支持的记者和媒体机构无偿提供的不同资源和各类支持。

<sup>97</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26674>。

<sup>98</sup> 以及 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-FRA-5-2018.pdf>。

<sup>99</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23704>。

<sup>100</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26287>。

<sup>101</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25158>。

<sup>102</sup> 见 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL\\_SGP\\_3\\_2019.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_SGP_3_2019.pdf)。

<sup>103</sup> 见 A/HRC/44/49。

<sup>104</sup> 例如，

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25873>。

<sup>105</sup> 例如，<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/belarus-crackdown-human-rights-defenders-deepens-expert?LangID=E&NewsID=26922>。

<sup>106</sup> 见欧洲广播联盟、人权之家基金会和 112 Watch 组织提交的材料。针对公众参与的战略诉讼也通过诽谤罪刑法而再次兴起。

<sup>107</sup> 见前一任和平集会自由权和结社自由权特别报告员的情况说明，“SLAPPs 和 FoAA 权利”。

<sup>108</sup> 见 A/HRC/47/39/Add.2。

## 五. 独立性、多元化和媒体生存能力受到的侵蚀

72. 当今世界，虚假信息越来越多地伪装成新闻，威权主义和民粹主义领导人为引起公众的不信任而攻击记者和媒体机构，这种情况下，为了公众利益而制作的批评性的独立新闻至关重要。这种新闻在许多国家的缺失或衰退体现出媒体自由受到的重大打击。新闻工作必须能够安全独立地运作，不受国家控制和其他形式的干涉。还必须在经济上可以存活。

73. 本节简要分析了媒体独立性、多元化和经济生存能力面临的主要威胁。

### A. 媒体俘获

74. 在一些国家，由于国家违反国际人权标准，严格控制新闻的实践、制作和传播，媒体自由实际上并不存在。<sup>109</sup> 在另一些国家，近年来媒体独立性和多元化明显倒退，对民主、表达自由和政治参与的多样性产生了严重影响。一些研究表明，当引导(“软审查”)失败时，就会引发限制，目的是阻止信息传达具有政治重要性的选区，包括借助部分或完全的媒体俘获。<sup>110</sup>

75. 媒体俘获可定义为一个过程，借助这一过程使原本独立的机构受到政府、金权集团和公司的影响。<sup>111</sup> 媒体俘获通常包括：对监管机构<sup>112</sup> 和公共服务媒体进行政治干预，使之转变为政府的喉舌；<sup>113</sup> 由政治行为体或富有的政治捐助方或工商企业家控制的集团企业接管独立的新闻媒体；以及利用公共广告和国家管理的补贴削弱批评政府的媒体，支持政府青睐的媒体。

76. 在一些国家，包括中欧和东欧国家，逐渐产生的一种趋势是，国家从政治上主导管理从而控制公共服务媒体，或是削弱或边缘化公共服务媒体而支持服务于当权者的政治或经济利益的私营媒体。<sup>114</sup>

77. 特别报告员在 2021 年 11 月正式访问匈牙利期间发现了一个典型的媒体俘获案例，包括对媒体监管机构施加政治影响，巩固亲政府的媒体所有权并提供大量国家广告资金和其他支持，抵制对政府作批评报道的媒体。<sup>115</sup>

78. 特别报告员欢迎欧盟委员会起草《欧洲媒体自由法》的举措。她促请欧盟委员会特别注意加强关于媒体监管者独立性、媒体所有权透明度和编辑自由的规则。

<sup>109</sup> 见 <https://rsf.org/en/ranking/2021>。

<sup>110</sup> 见 Jukka Ruhonen, “Reassessing measures for press freedom”, arXiv, 19 June 2021。

<sup>111</sup> 见 Anya Schiffrin, ed., *Media Capture: How Money, Digital Platforms, and Governments Control the News* (New York: Columbia University Press, 2021); 以及 Marius Dragomir, *Reporting Facts: Free From Fear or Favour* (Paris, UNESCO, 2020)。

<sup>112</sup> 欧盟委员会《2020 年法治报告》强调了匈牙利、马耳他和波兰媒体监管机构政治化的严重风险。

<sup>113</sup> 见欧洲广播联盟提交的材料。

<sup>114</sup> 同上。

<sup>115</sup> 见 A/HRC/50/29/Add.1。

## B. 媒体多元化和多样性面临的威胁

79. 媒体所有权的集中一直被视为媒体多元化的一大威胁。新闻媒体越是多元化,包括在新闻的制作、资金和传播方面,整个媒体的产出就越难控制。通过国家控制下的垄断、执政党或与政治行为体有关联的强大的私人利益集团巩固媒体所有权不仅是经济竞争和寻租问题,也是媒体自由和广义上表达自由和信息权面临的重大风险。

80. 破坏多元化的工具包括对所有权和竞争的控制(或缺乏控制);利用国家法律抵制外国所有权;公共资金削减对新闻媒体生存能力造成的威胁。

81. 自由民主国家的一些实例中,新闻媒体所有权集中导致了严重片面的报道,反过来又削弱了人们对新闻可信度的信任,导致了在选举、气候变化和移民等问题上导致损害和分化的政治辩论。一项全球媒体集中指数将澳大利亚的新闻市场评为全世界集中度排名第三的市场,前两名是中国和埃及。<sup>116</sup>这种集中和控制的水平正在损害媒体的多样性和民主协商。

82. 新闻媒体内部的性别不平等削弱了媒体的多元化和多样性。全球只有 25% 的新闻来源和主题是妇女。<sup>117</sup>媒体部门中,妇女在管理和高级行政职位上的代表水平不足。其他弱势群体也面临类似问题。虽然在加强性别平等和多样性方面有所进展,但仍有许多工作要做。<sup>118</sup>

83. 许多国家认为,它们“弃权的角色”就是通过放松管制和私有化允许媒体部门自由化。这种做法为媒体多元化和独立新闻开辟了空间,但通常并没有措施以确保独立监管、得到承认的自我监管和法律地位(例如社区媒体的法律地位),而这些措施是媒体自由蓬勃发展的必要条件。

84. 媒体多元化、生存能力和独立性方面的良好做法包括:一些北欧和波罗的海国家持续充分支持公共服务转播,以及在南非为加强独立的公共转播而采取的步骤。<sup>119</sup>

## C. 媒体生存危机

85. 媒体的生存能力是人权问题,而不仅是经济问题。如果独立的公共利益媒体不能生存,更不用说蓬勃发展,虚假信息就会泛滥,记者将进一步受到威胁,社会的知情权将受到损害。

86. 近年来,以广告为基础的新闻媒体商业模式崩溃,导致了金融危机,许多国家因此出现了裁员和新闻机构关闭的现象。在地方新闻出版层面和语言多样性方面,新闻媒体的多元化和密度有所倒退。COVID-19 大流行加剧了这一危机,给

<sup>116</sup> 见 Eli Noam and the International Media Concentration Collaboration, *Who Owns the World's Media? Media Concentration and Ownership Around the World* (Oxford Scholarship Online, January 2016)。

<sup>117</sup> 见教科文组织提交的材料。

<sup>118</sup> 见记者安全问题民间社会组织国际联盟和欧洲委员会提交的材料。

<sup>119</sup> 见 <https://mediamonitoringafrica.org/>。

记者<sup>120</sup> 和媒体多元化<sup>121</sup> 带来了严重后果。虽然国家和国际新闻供应商与利基新闻生产者正在通过订阅、付费墙、读者捐助和补贴进行管理(实际上,有些甚至通过创新的融资模式实现了发展),但其他很多供应商和生产者可能面临“媒体灭绝事件”。<sup>122</sup>

87. 过去十年中,广告收入大量转向社交媒体和搜索引擎,掌控广告技术的互联网公司力量不断增强,从而进一步侵蚀了新闻媒体多元化的经济基础,便利了媒体俘获,削弱了新闻内容的多样性,使新闻供应商更加难抵御其他压力。

88. 各国政府采取了多种措施以解决媒体的生存问题,例如国家支持新闻创新、补贴、减税和公共服务或社区媒体赠款,但效果好坏参半。媒体依赖政府或所有者补贴,给媒体的独立性带来了风险。<sup>123</sup> 例如,在随疫情而来的金融危机中,设置了各种国家方案以支持公益新闻。然而,有些情况下,划拨的资金只支持赞同政府政策的新闻出版商,而不支持从事批评性报道的新闻出版商。<sup>124</sup>

89. 《澳大利亚新闻媒体谈判守则》<sup>125</sup> 和欧洲议会关于新闻文章超链接的规定<sup>126</sup> 要求互联网通信公司与新闻媒体分享收入。有关切认为,澳大利亚的模式下,规模较小的新闻机构可能进一步边缘化,因为规模较大的新闻机构和互联网公司之间的双边协议都在减少。

#### D. 对数字媒体的依赖

90. 一方面,媒体对互联网平台的依赖日益增加,另一方面,互联网平台,特别是大型搜索引擎和社交媒体平台的权力基本不受制约,这引起了严重关切。数字平台对于许多媒体而言是发行和受众参与的重要渠道。这些平台作为数字守门人,对媒体的独立性、多元化、多样性和生存能力以及公众获取信息的情况影响深远。

91. 数字平台根据算法、社区标准和经济利益控制内容的可用性、传播和访问,但没有公共问责,透明度也很低。这些平台具有策划和内容审核的作用,由此可以做出重要的编辑决策。自动内容审核导致了基于算法删除或暂停记者和活动人士的账户这种不透明的做法。<sup>127</sup>

<sup>120</sup> 见 the Journalism and the Pandemic Project of the International Center for Journalists and the Tow Center, <https://www.icfj.org/news/new-global-survey-raises-red-flags-journalism-covid-19-era>。

<sup>121</sup> 在美国,自2005年以来,约有2,200家地方纸媒倒闭,2008年至2020年,纸媒记者的数量减少了一半以上。见 <https://www.washingtonpost.com/magazine/interactive/2021/local-news-deserts-expanding/>。

<sup>122</sup> 见 <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/coronavirus-news-industry-layoffs>。

<sup>123</sup> 见促进网络自由联盟/国际非营利法中心提交的材料。

<sup>124</sup> 见 <https://ipi.media/the-covid-19-crisis-highlights-greeces-media-problem/>。

<sup>125</sup> 见 <https://www.acma.gov.au/news-media-bargaining-code>。

<sup>126</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190321IPR32110/european-parliament-approves-new-copyright-rules-for-the-internet>。

<sup>127</sup> 见记者安全问题民间社会组织国际联盟提交的材料。

92. 政府对平台施加的压力也有所增加，要求它们对内容进行下架、删除、排除索引、屏蔽和过滤处理，其中包括新闻内容，这导致了一种不透明、私有化的审查形式。

93. 一些最大的互联网公司运营着主要的数字广告网关，它们运行的自动化广告技术常常以广告奖励或助长侵犯人权的内容，却令新闻内容受到不利影响，从而剥夺了新闻媒体的重要收入来源。

94. 随着媒体对数字平台依赖增加，有人呼吁，应根据媒体和通信格局的变化对平台进行监管。<sup>128</sup> 特别报告员支持社交媒体基于人权标准实行自我监管和一些共同监管，<sup>129</sup> 但她提醒称，政府的数字监管不应当用于超出国际法允许的范围限制线上言论自由。平台也不应利用自己的政策、做法或商业模式破坏媒体的自由、独立、多元化和经济生存能力。<sup>130</sup>

## E. 对媒体信任度的下降

95. 公众对媒体的信任度明显下降。<sup>131</sup> 这种信任度下降的情况有时体现为公众对记者的敌意。<sup>132</sup> 对媒体缺乏信任的同时，公众对事实信息的信任度也在下降，平行叙事和阴谋论抬头，给人权、民主和社会稳定带来了严重后果。

96. 社交媒体平台上虚假信息的传播是削弱公众对可信、独立的新闻的信任的一个重要因素，威胁着记者及其所处的信息生态系统。网上抹黑行动，特别是针对女记者的行动，以及虚假信息叙事，包括给国际记者贴上“外方代理人”的标签，都进一步侵蚀了信任。<sup>133</sup>

97. 同样令人担忧的是，政客们越来越多地进行严厉的公开攻击，目的是使批评他们政策的记者和新闻机构失去合法性并失去信誉。

98. 国家控制的、“俘获的”或党派色彩浓厚的新闻媒体通常充当了传播错误信息和虚假信息的渠道，对于这些媒体，也需要认识到它们是削弱公众对新闻的信任的一大因素。在这种背景下，受众对基于事实的新闻报道的不信任进一步被武器化，用于削弱面对权力讲真话的新闻机构个体记者的可信度。

99. 为了应对这些趋势，设计了“新闻信任倡议”这一创新的自我监管媒体计划，以便通过遵守一套商定的信任和透明度标准促进值得信赖的新闻。<sup>134</sup>

<sup>128</sup> 欧洲委员会，部长委员会向成员国提出的关于网络媒介的作用和责任的 [CM/Rec \(2018\)2](#) 号建议。

<sup>129</sup> 见 [A/HRC/47/25](#)。

<sup>130</sup> 见欧洲委员会提交的材料。欧洲议会呼吁，在《数字服务法》的背景下，中介服务应尊重表达自由、媒体自由和多元化。

<sup>131</sup> 见 2021 Edelman Trust Barometer。

<sup>132</sup> 见记者安全问题民间社会组织国际联盟提交的材料。

<sup>133</sup> 例如，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26852>。

<sup>134</sup> 该倡议由国际无国界记者组织、法新社、欧洲广播联盟和全球编辑网络发起。



## 六. 结论和建议

### A. 结论

100. 媒体自由减少和记者安全面临的威胁增加是世界范围的趋势，在倒退的民主国家和顽固的极权主义国家最为明显。人权、民主、公众参与和发展因此受到的影响令人担忧。

101. 独立的公益新闻面临雪上加霜的处境。在多面的、由技术驱动的信息生态系统中，威胁和挑战，包括网络性别暴力，针对记者的精心策划的虚假信息运动，对记者的定向监视，对线上和线下表达自由的法律限制，以及对媒体独立性、多元化和生存能力的损害，正在大幅增加。

102. 国际人权法为媒体自由提供了充分保障。联合国大会和人权理事会申明，保护线下新闻工作自由和安全的权利也适用于线上新闻工作。首要问题并非国际法的漏洞，而是遵守和执行不力，其根源在于缺乏政治意愿。

103. 国家、公司和国际组织必须立即全面应对实体、法律和数字威胁交织的复杂情况。如果没有政治意愿支持下的具体行动，媒体自由和记者安全将面临严峻的前景。

### B. 建议

104. 促进和保护意见和表达自由权特别报告员提出以下建议。

#### 将承诺转化为行动

105. 在国家层面，各国应根据人权义务并针对线上和线下的问题制定和实施国家行动计划，以促进媒体的自由、独立和多元化；建立记者安全防范和保护机制；并提高对人权标准和最佳做法的认识。

106. 各国应与民间社会和记者组织协商，以透明和具有包容性的方式制定、监测和评估本国的行动计划。

107. 人权理事会应鼓励各国利用普遍定期审议和可持续发展目标的自愿国别评估，报告与媒体自由和记者安全有关的遵守情况、挑战和良好做法。

#### 使法律和政策与国际人权法保持一致

108. 各国应出台与线上和线下表达自由有关的法律，或审查和修订现有法律，以确保这些法律符合国际标准。对表达自由任何限制都应严格遵守《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款规定的合法性、必要性、相称性和正当目的之要求，并承认记者的公益作用。

109. 各国必须确保管辖媒体的法律框架保护编辑自由，维护监管机构的独立性并保障媒体机构之间和内部的内容多样性。

110. 各国不应强迫数字公司未经正当程序而限制或删除新闻内容。数字公司应向公众和媒体通报国家要求的内容限制，将之作为透明度报告的一部分。



## 将诽谤去刑罪化

111. 各国应废除诽谤罪和煽动诽谤法以及将批评国家机构和官员定为犯罪的法律。对言论的犯罪化(除了最恶劣的煽动暴力和仇恨的情况)并不相称,阻碍了新闻工作,损害了民主话语和公众参与。特别报告员促请欧洲联盟树立榜样,在拟议的《媒体自由法》中加入一项规定,要求成员国废除将诽谤犯罪化的法律。

## 加强法治

112. 法治对于自由和安全地开展新闻工作至关重要。各国应加强司法机构、国家人权机构和立法者的能力和专门知识,以维护媒体自由所依据的人权。

## 停止以法庭作为针对记者的武器

113. 各国应防止针对记者和新闻机构的无由和无理的法律行动(针对公众参与的战略诉讼),为此应通过法律和政策,允许尽早驳回此类案件,在针对记者和媒体机构的民事诽谤诉讼中限制赔偿诉求,允许以“公共利益”和“无恶意”为由为记者辩护,为针对公众参与的战略诉讼的受害人提供法律支持,停止“挑选法院”,并禁止使用针对公众参与的战略诉讼。

## 结束针对记者犯罪不受惩罚现象

114. 各国应确保根据《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》,迅速、有效、公正和独立地调查所有袭击记者的事件。应发展专门能力和知识,以调查和起诉针对记者的犯罪。

115. 各国应与民间社会、媒体机构和记者协商,建立预防和保护机制。此种机制应具备充足的资源,促进性别平等,并充分整合线上和线下空间。应由一个独立、专门的多利益攸关方机构对机制作定期评估。

116. 人权理事会应设立一个独立的任务组,负责支持国际和国家在防止、调查和起诉袭击记者行为方面的努力。人权理事会还应加强相关特别程序的能力,以监测和报告针对记者犯罪不受惩罚现象。

117. 人权高专办应更新《明尼苏达规程》,《规程》应当有一个附件专门侧重于调查针对记者的犯罪。

## 保护女记者免受网络性别暴力

118. 在女记者的安全与记者职业所依据的表达自由权利之间,不应当有任何取舍。特别报告员再次呼吁国际条约机构提供明确的准则,界定网上暴力,以便在努力保护妇女免受网络暴力侵害时不损害意见和表达自由权。

119. 各国应通过具体立法,禁止、调查和起诉网络暴力侵害妇女行为,并确保这些立法得到执法当局、司法机构和社交媒体平台的妥善执行。

120. 公司应该为女记者创造安全的网络空间。应改进自身的透明度和调解职能,便利举报网络暴力,并为投诉升级开辟直接、可利用的途径。应确保相关工作组具备记者安全、性别暴力和文化背景方面的必要专门知识。

121. 新闻机构应确保顾及性别的全面的数字安全支持。还应将妇女和边缘化群体及其观点纳入新闻工作,从而解决性别歧视问题并促进多样性。

### 禁止对记者进行定向数字监控

122. 特别报告员呼吁人权理事会和联合国其他相关机构就国家网络间谍活动和网络攻击不得针对哪些目标达成共识。至少保护的推定应适用于记者和媒体机构，使之免受定向数字监控和网络攻击。

123. 各国应在国家法律中纳入适当的保障措施，例如司法监督，以确保数字监控法律和活动不影响关于保护记者及其消息来源的国际标准。对于可以预见客户将技术用于针对记者的情况，各国应追究监控公司的责任。各国还应修订关于外国主权豁免权的法律，允许对参与针对记者的跨境数字攻击的国家提起民事诉讼。

124. 监控技术公司应公开申明，公司有责任根据《工商企业与人权指导原则》和经济合作与发展组织的准则尊重人权，还有责任对所有提议的监控技术转让进行严格的人权尽职调查并公开披露调查结果。如果监控技术有被用于侵犯人权的重大风险，则不应出口这种技术。

### 遵守《工商企业与人权指导原则》

125. 数字服务公司应进行尽职调查和影响评估，以防止或减轻其业务、产品或服务对人权造成的任何不利影响，包括对记者的攻击和对媒体自由的侵蚀。应提高透明度，审查自身商业模式，以扭转不利于公益媒体货币化的商业激励。

126. 社交媒体平台应确保算法和人工版主能够识别可信的信息来源，并确保记者和新闻机构能够使用快速通道上诉并使用补救程序。

### 确保媒体的独立性、多元化和生存能力

127. 政府应促进独立新闻媒体的经济生存能力，同时尊重它们的专业自主权和自由。例如，可以用公平和透明的方式给予独立新闻机构税收减让或国家广告收入，同时不损害编辑的独立性。

128. 政府应通过反垄断规则，防止媒体所有权过度集中，无论是直接还是间接集中，还应就媒体所有权、转播公司许可证发放和政府广告发布等方面的透明度开展立法工作。

129. 媒体监管机构的独立性应当由法律加以明确规定，同时应设置透明的治理制度和任命程序，不受政治影响。

130. 资金充足的独立公共服务媒体既强化了民主，也因民主而强化。各国应遵守公共服务媒体的标准，包括编辑自由，并提供充足资金。公共服务媒体应确保为少数群体、边缘化群体、语言多样化群体和其他弱势群体的受众提供服务。

131. 各国不应对记者实行许可证要求，应承认社区媒体是新闻部门中独特且合法的一部分。

### 在社会中建设复原力

132. 民间社会应继续发挥重要的监督作用，就人权标准适用于媒体自由的情况对政府进行问责。民间社会应继续提高公众对记者所面临的风险的认识，并倡导保护记者安全。

133. 国家和民间社会应开展合作，鼓励所有个人发展媒体和信息素养技能，以便他们能够区分可靠、经核实的信息和未经核实的信息。

#### 加强多利益攸关方合作

134. 在数字时代维护媒体自由和确保记者安全需要多方利益攸关方的努力，国家、民间社会以及数字和媒体公司都牵涉其中。特别报告员呼吁教科文组织和人权高专办根据《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》召集一个多方利益攸关方咨询小组，国家和民间社会联盟以及数字和媒体公司可参与其中，以进一步推动《行动计划》。

135. 鉴于自由、独立和多元化媒体对民主和可持续发展的重要性，国际社会应确保媒体发展是国际合作的内容之一并由地方推动和掌握自主权。联合国应通过联合国国家工作队提升对媒体发展的技术援助和方案支助。

136. 秘书长的全球数字契约应包括所有利益攸关方作出的尊重媒体自由和记者安全的切实承诺。

---