



人权理事会

第五十五届会议

2024年2月26日至4月5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

记者安全受到的法律和经济威胁问题专家研讨会

联合国人权事务高级专员的报告

概要

人权理事会第51/9号决议请联合国人权事务高级专员与所有相关利益攸关方协商，在理事会第五十四届会议之前组织一次为期一天的关于记者安全受到的法律和经济威胁的专家研讨会，并就此向理事会第五十五届会议提交一份报告。

专家研讨会于2023年4月25日以混合形式举行。本报告概述讨论情况。在讨论中，专题嘉宾和发言人强调法律和经济威胁对记者安全的影响，找出在解决这一问题上面临的挑战，指出前进的道路，并确定为确保证记者享有安全环境应采取的具体行动。



一. 导言

1. 人权理事会在关于记者安全的第 51/9 号决议中，请联合国人权事务高级专员与所有相关利益攸关方协商，在人权理事会第五十四届会议之前组织一次为期一天的关于记者安全受到的法律和经济威胁的专家研讨会，并就此编写一份报告，提交理事会第五十五届会议。本报告根据这一要求提交。
2. 专家研讨会于 2023 年 4 月 25 日在联合国日内瓦办事处以混合(现场和在线)形式举行。研讨会进行了网播和录制¹，并使用国际手语翻译和实时字幕，以便残疾人参与。
3. 专家研讨会的目的是审查记者安全所受法律和经济威胁的范围和趋势，包括这些威胁的性别层面及其对享受人权的影响，并确定可以采取哪些措施以更好地保护记者免受法律和经济威胁。
4. 在专家研讨会上，高级专员和作为人权理事会第 51/9 号决议核心提案国代表的奥地利常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表共同主持开幕。研讨会共举行四场专题会议，分别涉及：(a) 影响记者安全的现行立法和法律趋势；(b) 法律威胁，包括反公众参与策略性诉讼及其对记者安全的影响；(c) 记者安全受到的经济威胁及其对媒体独立性和多元化的影响；(d) 如何更好地保护记者免受法律和经济威胁，并确保媒体独立、自由和多元。共有 17 名专题嘉宾参加了专家研讨会(10 人现场与会，6 人远程与会，1 人通过预先录制的视频发言)。每场会议都有一名主持人，并由三至五名专题嘉宾发言介绍主题并着重指出每场会议主题的主要内容。在专家发言之后，主持人请与与会者以面对面和远程方式进行讨论，提出意见和问题。每场会议最后由专家作总结发言²。

二. 专家研讨会纪要

A. 开幕发言

5. 高级专员在专家研讨会上作开幕发言，强调自由和独立的媒体对民主治理和维护法治至关重要。他关切地指出，使用刑事诽谤法来压制批评、限制公共讨论和保护权势精英利益的做法日益增多。他提请大家注意，许多国家通过了新的法律，对言论自由滥用限制，包括在冠状病毒疾病(COVID-19)疫情的背景下出现的定义宽泛的打击虚假新闻、网络犯罪和维护公共卫生的法律。另一个趋势是当权者频繁利用策略性诉讼来对抗公众参与，通常是针对记者，以阻止他们报道涉及公众利益的事情。他强调，此类诉讼的真正目的是通过旷日持久的法律程序和高昂的费用压垮被告，最终可能导致自我审查。他表示关切的是，由于解雇、工作不稳定和减薪、民事诽谤案件中面临过度损害赔偿、削减公共资金和关闭新闻媒体等现象，记者面临日益增大的经济威胁。最后，高级专员强调，一个自由的媒体有助于保障集体自由，保护记者应该成为一项集体责任。

¹ 见 <https://media.un.org/en/webtv/schedule/2023-04-25>。

² 有关专家研讨会的所有文件可在以下网址查阅：
<https://www.ohchr.org/en/events/events/2023/expert-seminar-legal-and-economic-threats-safety-journalists>。

6. 奥地利常驻代表 Désirée Schwietzer 在开幕词中指出，过去五年中，新闻自由出现倒退，影响到大约 85% 的世界人口，最近在新闻自由方面的倒退大多以限制和威胁的形式出现。反公众参与策略性诉讼等法律行动在增加，刑事和金融方面的调查和起诉被滥用，以进行报复和恐吓，还使用过分的刑事处罚来阻止记者开展调查工作。记者还面临广泛的经济威胁，如媒体捕获、解雇、民事诽谤案件中的过度损害赔偿、削减公共资金和关闭新闻媒体。对于记者受到的法律和经济安全上的威胁，需要扩大关注和采取紧急行动。专家研讨会应推动提高认识、激励对话和促进成果，以促进和保护记者的安全。

B. 专题嘉宾的发言

第一场会议。影响记者安全的现行立法和法律趋势

7. 第一场会议的主持人是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)法治和民主科科长，他介绍了本场会议的主题，即全面回顾影响记者安全的立法和法律趋势。

8. 第一位专题讨论嘉宾、促进和保护意见和表达自由权特别报告员 Irene Khan 解释说，用于针对记者的法律有五类³。第一类包括一系列国家安全法，涉及从煽动叛乱和反恐到间谍活动和外国影响。第二类涉及刑事诽谤和文字中伤法，这在现代民主中不应有一席之地，因为公职人员要有接受更程度的公众监督的准备，也要对批评持开放态度。第三类法律随着数字空间的发展而演变，包括网络犯罪法，如针对记者的网络诽谤和恐怖主义法，此类法律授予调查人员广泛的权力，包括数字监控，而司法监督有限或根本不存在。近年来还出现打击虚假新闻法，以网上虚假信息为目标，试图限制对政府政策的网上批评。许多此类法律往往宽泛、模糊、文字草率并容易被滥用，也未规定法院的适当监督。在第四组中，特别报告员提到反公众参与策略性诉讼，指出有权有势的个人利用诽谤、隐私和数据保护法，越来越多地对记者和媒体机构采取小题大做、毫无根据的法律行动，并要求赔偿，目的是骚扰、恐吓和耗尽记者的资源 and 勇气。在第五类中，她列出了涵盖金融犯罪的法律，如逃税、欺诈和洗钱，这些法律日益被当局用来骚扰记者。金融犯罪的定罪可能导致不堪重负的罚款，使新闻媒体和记者破产。特别报告员呼吁结束法律的武器化，为记者提供充分的法律保护。记者是民主的基本支柱，需要紧急采取行动给予他们有效保护。

9. 特别报告员还指出，数字技术影响了传统媒体模式，导致了经济竞争和裁员。缺乏适当的法律加剧了这种情况，使媒体被国家和商业利益所控制。特别报告员强调，媒体部门的经济危机是对言论自由和媒体自由的威胁。为了让媒体生存下去，她呼吁加强独立的公共服务媒体，为其提供公共资金，使之响应符合公共利益的新闻要求。

10. 第二位专题嘉宾是南非信息监管机构主席、消除种族歧视委员会成员 Faith Dikeledi Pansy Tlakula，她重点讨论保障获取信息和数据保护的法律法规。她指出，如果信息自由法的起草和解释不当，可能会妨碍表达自由和获取信息的权利。大多数获取信息法都有例外规定，如涉及国家安全的例外规定。此外，良好的数据保护法应该有公共利益优先原则，以便在符合公共利益的情况下可以披露国家安全

³ 见 [A/HRC/50/29](#)。

信息。数据保护法应包含新闻免责条款，前提是媒体有充分保护个人信息的行为准则。

11. 关于非洲的区域趋势，Tlakula 女士指出，该区域正在适用过于宽泛的法律，如刑事诽谤法和虚假新闻法。她对联合国关于记者安全的决议和宣言在该区域没有得到执行表示遗憾，呼吁采取综合办法应对这一问题，如确保非洲联盟等区域组织采纳作为国际标准的那些决议和宣言。Tlakula 女士补充说，在数字时代，虚假信息和假新闻，经由数字平台上人工智能系统放大，构成对言论自由和民主的最大威胁。她指出，应要求数字平台对平台内容负责，政府应主动发布信息，以防止错误信息。

12. 第三位专题嘉宾、欧洲安全与合作组织(欧安组织)媒体自由问题代表 Teresa Ribeiro 指出，自乌克兰的武装冲突开始以来，白俄罗斯和俄罗斯联邦境内的媒体自由受到严厉打压，记者被怀疑是外国特工，承受越来越大的压力，并受到镇压。这种情况迫使许多记者流亡国外。利用法律文书和程序骚扰、恐吓、阻碍和扼杀新闻工作违背了欧安组织关于表达自由和媒体自由的原则。2018 年，欧安组织成员国通过了一项开创性的决定，谴责所有针对记者的攻击和暴力行为，并呼吁各国使有关媒体自由的法律、政策和做法完全符合国际义务，同时确保诽谤法不会带来过度处罚从而可能损害记者的安全⁴。尽管做出了这些政治承诺，但法律骚扰和滥用司法系统压制记者工作的现象仍在继续，在一些国家似乎还呈上升趋势。

13. Ribeiro 女士主张废除刑事诽谤法，并将诽谤限制在民法范围内。她承认民法也容易被滥用，即使在诽谤不再是刑事犯罪的国家，也存在利用漫长而昂贵的民事诉讼，通过向法院提起诉讼程序来压制或报复媒体工作者的现象。此外，一些国家通过立法，将在互联网上传播虚假信息定为犯罪，从而加剧了针对记者和其他媒体工作者的刑事指控、诽谤索赔和滥用私人诉讼等形式的法律骚扰，也加剧了利用诉讼扼杀媒体自由的行为。Ribeiro 女士援引她 2021 年的报告“对媒体的法律骚扰和司法系统的滥用”⁵，并提及将于 2023 年 5 月 16 日和 17 日在斯科普里举行一次专家圆桌会议，讨论如何应对这种现象⁶。

第二场会议。法律威胁，包括反公众参与策略性诉讼及其对记者安全的影响

14. 第二场会议讨论法律威胁，包括反公众参与策略性诉讼及其对记者安全的影响，由“捍卫媒体组织”法律主任 Pádraig Hughes 主持。本场会议旨在查明记者面临的法律威胁、这些威胁对记者安全和人权的影响、国家和私营部门的作用以及应对法律威胁的措施。

15. 第一位专题嘉宾是苏格兰阿伯丁大学法学院商法讲师兼该校反对“反公众参与策略性诉讼”(SLAPP)研究中心成员 Francesca Farrington。她指出，以法律为武器针对报道公共利益事项的记者是可能的。对法律的这种使用威胁媒体自由，因为它将关于公共利益问题的辩论置换为私人纠纷。她强调，必须对实体法和程序法进行改革，以抵制记者受到的法律和经济威胁。首要目标应该是确保从源头

⁴ 见 <https://www.osce.org/files/mcdec0003%20safety%20of%20journalists%20en.pdf>.

⁵ 见 <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/505075>.

⁶ 见 <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/541482>.

上制止对记者的法律威胁，不进行全面听证，也不做出惩罚性措施。各国应采取措施，允许尽早驳回毫无根据的诉讼，为滥用诉讼的受害者提供补救，并对那些被认定为滥诉案件的提起人作出适当处罚。

16. 除了改革实体法和程序法外，Farrington 女士还呼吁授权监管机构调查和处罚为滥诉记者提供便利的法律专业人员。最后，她提到国际私法规则在威胁全世界新闻自由方面发挥的作用。此类诉讼的心理和经济影响可能会通过在外国司法辖区推进的法律诉讼而放大，因为作为被告的记者不熟悉外国司法辖区。法院需要通过国际私法来阻止和纠正这种在另一个司法辖区滥诉的行为。

17. 第二位专题嘉宾、大众媒体保护中心主任兼媒体自由问题高级别法律专家小组成员 Galina Arapova 强调，许多记者因其职业活动而被迫离开自己的国家，以逃避威胁。监禁和暴力威胁是迫使记者在流亡中工作的主要原因，近年来大量独立记者逃离白俄罗斯和俄罗斯联邦就是证明。2020 年，媒体自由问题高级别法律专家小组在关于向面临风险的记者提供安全庇护的报告中建议，应为面临风险的记者推出一种新的紧急签证，并为安全安置记者和媒体专业人员的现行框架确定执行机制⁷。自该报告发表以来，欧洲的局势已然恶化，需要制定新的机制。

18. Arapova 女士指出了高科技公司在现代数字新闻业中的中介作用，并指出国际记者界和媒体自由组织正在努力与这些公司接触，以提高对冲突时期信息流动重要性的认识，包括引入具体机制来保护面临当局审查的独立媒体的工作。最后，Arapova 女士敦促所有相关的利益攸关方联合起来，支持那些已经推出机制来支持受威胁记者的组织和国家。

19. 第三位专题嘉宾，西非媒体基金会执行主任 Sulemana Braimah 着重介绍了非洲在记者的法律安全方面的动态。通过宣传倡导，一些国家废除了刑事诽谤和煽动法。然而，这些法律已由其他法律取代，特别是关于网络安全和虚假新闻的法律，而它们在有些情况下对记者的惩罚力度甚至更大。在大多数情况下，这种法律被用来对记者进行经济和心理威胁，在许多情况下，它们被用来拘留记者或判处记者监禁。在大多数声称网络安全遭到破坏的案件中，唯一的依据是这些指控是在网上提出的。Braimah 先生指出，在布基纳法索，经修订的《刑法》要求记者所有涉及国家安全的文章或出版物须经政府审查通过；不这样做的记者可能会被处以高额罚款或监禁。

20. 关于反公众参与策略性诉讼，Braimah 先生提到加纳一份出版物“第四个国家”的例子，它的作者受到多项诉讼，包括诽谤和蔑视。在大不列颠及北爱尔兰联合王国还提出了另一项索赔，理由是他的一篇文章已在网上发表。提起这些诉讼的目的是恐吓和骚扰涉案记者，对其造成心理伤害。

21. 第四位专题嘉宾，欧洲新闻和媒体自由中心法律顾问兼欧洲反 SLAPPs 联盟成员 Flutura Kusari 谈到了该联盟的创建和成就。2017 年马耳他记者 Daphne Caruana Galizia 遇害案揭示了欧洲各地对记者使用法律手段的情况。2018 年，一小群媒体自由活动人士成立了 Daphne Caruana Galizia 基金会，以便查明问题的规模，记录反公众参与策略性诉讼，在欧洲，包括在区域层面向政治人士进行宣传，以推动采取措施对抗这种形式的诉讼。

⁷ 见 <https://www.ibanet.org/Safe-Refuge-report-launch-2020>，第 244–283 段。

22. Kusari 女士指出，为了监测和倡导打击反公众参与策略性诉讼的措施，记者需要资金支持和法律咨询。与此同时，必须公布和指认这类诉讼的推动者，即有权有势的政治家和商人的律师和律师事务所。为此，Daphne Caruana Galizia 基金会和一小群媒体自由活动人士组织了一次欧洲竞赛，以打击反公众参与策略性诉讼，并向在这方面最成功的国家和政治家颁奖。此次竞赛后，一些律师对参与此类诉讼开始有所犹豫。最终，记者们发起了欧洲反 SLAPPs 联盟，聚集了来自媒体、媒体自由组织、记者和学者的 200 多名代表，并说服欧盟委员会制定其关于打击使用策略性诉讼行为的第一个指令和建议。此外，欧洲委员会正在起草关于这一主题的建议，预计将于 2024 年获得批准。

23. 第五位专题嘉宾、危地马拉记者和社会宣讲者 Marielos Monzón 在预先录制的视频发言中指出，在中美洲，对记者的定罪是一个信号，表明本地区出现向专制主义的倒退，包括关闭民主空间，制衡制度失灵。本地区的政府利用公共机构骚扰媒体，独立记者被权势群体视为敌人。自危地马拉实现民主转型以来，对人权维护者的迫害并未停止，媒体被当作目标，独立记者被定罪，采取这些做法是为了阻止言论自由和获取信息，特别是在腐败案件中。在危地马拉，通过示范性审判和监禁知名记者如 José Rubén Zamora 等做法，扼杀调查，造成自我审查。然而，尽管使用法律威胁，当权者依然无法让独立新闻噤声。

24. Monzón 女士举例说明了中美洲走向专制主义的趋势，她强调指出：对包括记者在内的人权维护者的刑事定罪增加了 54%；在 2023 年 3 月的最后两周，11 名记者被迫离开危地马拉；2022 年和 2023 年，中美洲国家有 22 名记者流亡国外。此外，2022 年披露出来，萨尔瓦多有大约 30 名记者受到使用飞马软件的间谍活动。当权者还继续散布试图将记者构陷为犯罪组织一部分的言论。Monzón 女士最后呼吁国际社会携起手来，大力支持作为民主先决条件的言论自由和新闻自由，并采取有效行动应对中美洲日益严重的挑战。

第三场会议。对记者安全的经济威胁及其对媒体独立性和多元化的影响

25. 第三场会议的主题是对记者安全的经济威胁及其对媒体独立性和多元化的影响，由新闻自由无限组织的政策和宣传顾问 Flora Schulte Nordholt 主持。本场会议旨在确定威胁媒体工作和影响记者安全的主要经济挑战、这些挑战的性别层面以及应对方案。

26. 第一位专题嘉宾、瑞典常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表兼联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)国际通信发展方案主席 Anna Brandt 解释了教科文组织这一方案的工作。该方案是一项政府间举措，目的是在发展中国家、冲突中国家和冲突后国家推动媒体发展。方案深知，除了人身安全之外，记者最紧迫的优先事项是经济生存，因此扩大了工作范围，以解决媒体的生存能力问题。通过数据收集、分析、研究和国别协商，方案得出结论认为，传统媒体模式一直在稳步下降，受众和收入向网上转移。冠状病毒疫情加剧了这种情况。因此，媒体和记者及他们所做的极为重要的工作处于巨大的危险之中。应对这一问题需要在国家和国际层面采取整体性的方法和解决方案。该方案查明并分享了世界各地媒体的创新对策和商业模式。教科文组织题为“为新闻业寻找资金从而

实现繁荣发展：支持媒体生存能力的政策选择”的政策简报⁸ 为政策制订者提出了新的建议。

27. Brandt 女士还提到了记者安全的性别层面。最近由教科文组织牵头的一项研究显示，针对女记者的网上暴力行为急剧增加，这些暴力行为旨在从专业上贬低、羞辱、恐吓、压制和诋毁她们，阻止她们积极参与公共辩论⁹。从事媒体工作的妇女时常处于不稳定的财务状况，经常与从事同一职业的男性存在薪酬差距。缩小男女薪酬差距需要长期努力，以消除对妇女一切形式的系统性歧视。Brandt 女士最后说，以促进性别平等的方式应对独立媒体面临的挑战，解决记者安全面临的多重威胁，需要各国政府、民间社会和私营部门在《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》的指导下，紧急采取协调一致的行动。

28. 第二位专题嘉宾、人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组成员 Fernanda Hopenhaym 指出，《工商企业与人权指导原则》已经成为在工商业活动中尊重人权的全球标准。工作组制定了这方面保护人权维护者的指导意见¹⁰。许多指导原则也适用于保护记者，特别是涉及腐败、公司侵权和干涉记者工作的领域。在最近一份关于私营部门政治参与问题的报告¹¹ 中，工作组讨论了企业对政治和监管事务潜在的干预或参与。工作组认为，私人行为体对媒体和公共话语的捕获是干预和从经济上威胁记者安全和媒体自由的一个重要方面。Hopenhaym 女士建议，为更好地保护记者和媒体自由，媒体应采用《指导原则》，包括拥有媒体的大公司和为媒体提供资金来源的公司。

29. 第三位专题嘉宾、国际劳工组织(劳工组织)私营和公共服务部门负责人 Oliver Liang 从劳工角度介绍了保护记者和媒体的问题。他提到了适用于记者的主要劳动原则，如结社自由和集体谈判、平等和不歧视、禁止强迫劳动以及职业安全和健康。Liang 先生指出，大多数记者都是独立工作者或自由职业者，很少受到集体协议的保护。自由职业者的工会面临的挑战包括反竞争法，它禁止代表自由职业者进行集体谈判¹²。Liang 先生还指出，男女记者存在明显工资差距，而且在雇用记者时存在基于民族、种族、国籍甚至政治观点的歧视¹³。Liang 先生补充说，已经被劳工组织《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号)所禁止的强迫劳动也会被用来作为对表达政治见解者的一种惩罚。关于职业安全和健康，梁先生指出，劳工组织《1981 年职业安全和卫生公约》(第 155 号)呼吁通过协商程序在工作场所采取一致的政策，并要求提供个人防护设备和培训。

30. Liang 先生指出，女记者更有可能成为暴力和骚扰的目标。工作场所的性骚扰和新闻编辑室盛行的男性文化仍是有待解决的问题。劳工组织最近通过了《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和相关的《2019 年暴力和骚扰问题建议

⁸ 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381146>。

⁹ 见 <https://en.unesco.org/publications/thechilling>。

¹⁰ 见 A/HRC/47/39/Add.2。

¹¹ 见 A/77/201。

¹² 见劳工组织《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和劳工组织《1949 年组织权利和集体谈判权利原则的实施公约》(第 98 号)。

¹³ 关于歧视理由和提供救济以确保劳工平等待遇的问题，见劳工组织《1951 年同酬公约》(第 100 号)和劳工组织《1958 年就业和职业歧视公约》(第 111 号)。

书》(第 206 号), 涉及所有类型的暴力, 包括工作场所的性别暴力和骚扰。这些文书适用于所有劳动者, 无论其合同地位如何。Liang 先生表示了解新闻媒体中的雇佣关系越来越以自由职业为基础, 同时强调指出, 劳工组织的原则旨在打击那些被掩盖的独立雇佣关系。展望未来, 应对记者面临的一些劳工挑战的首要战略是通过与社会伙伴、工会、雇主协会、新闻协会和记者的接触进行社会对话。此外, 他强调, 提供社会保护、医疗保险和失业保险是确保记者在困难时期能够维持生存的途径。

31. 第四位专题嘉宾、马来西亚独立新闻中心主任 Wathshlah Naidu 重点介绍了东南亚记者和媒体工作者的状况。根据国际记者联合会的一项调查, 在 7 个东南亚国家中, 有八分之一受访者认为自己的工作没有保障, 疫情加剧了媒体工作者面临的财务和经济挑战。而区域经济和地缘政治背景进一步加剧了不稳定的经济状况。在有些情况下, 记者的工作环境越来越受限制, 不得不逃离自己的国家。该区域的社会经济发展规模也导致对劳工权利的有效保护匮乏, 造成工作保障减少、工资仅限低水平和最低水平、减薪、拖欠工资、只提供非全时工作和解雇等现象。社会保护缺乏或者非常有限, 特别是养老金、保险和医疗福利等安全网。晋升往往受到影响, 特别是对妇女而言, 而妇女本已面临性别薪酬差距和玻璃天花板现象。此外, 在该地区, 组织工会和集体谈判也受到限制, 媒体工会的成员数量下降。

32. Naidu 女士强调, 不稳定的劳动条件产生不合比例的性别影响。歧视性条件普遍存在, 包括对非二元性别的媒体工作者的歧视性条件, 以及性权利和生殖权利不被尊重, 这些都产生多重影响, 包括在雇用、晋升、财务保障和就业福利以及安全保障方面。本区域的女性和非二元性别记者和媒体工作者继续在工作场所遭受性骚扰、攻击和强奸。人身威胁在数字空间也有所表现, 包括网上的性别暴力。Naidu 女士补充说, 日益的数字化导致服务和访问中断、互联网关闭、限制和延迟, 影响了公众信任和信息多样性。大型技术公司已经成为新闻集结渠道, 导致传统媒体机构的广告和订阅收入下降。Naidu 女士最后说, 记者的生存本身就面临风险, 今后应考虑良好做法和可持续模式。

第四场会议。如何更好地保护记者免受法律和经济威胁, 并确保独立、自由和多元化的媒体

33. 人权高专办专题接触、特别程序和发展权司司长主持了专家研讨会的最后一场会议, 本场会议目的是阐明前进的道路, 查明所有利益攸关方应采取哪些专门措施, 以更好地保护记者免受法律和经济威胁, 并确保独立、自由和多元化的媒体。

34. 第一位专题嘉宾、教科文组织表达自由和记者安全科科长 Guilherme Canela 回顾了联合国《关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》的总体建议: 基于预防、起诉和保护三大支柱确立适用的政策。Canela 先生强调了在打击对记者安全的法律威胁方面取得的进展。例如, 法官、检察官、律师和执法人员对介入这个问题持更加开放的态度。关于前进方向, 应找出其他方式, 以提高国内法官对区

域人权法院所作良好判例的认识，包括性别视角¹⁴。此外还应做出努力，包括通过培训，说服检察官在某些情况下遵循国际标准，不应起诉案件。Canela 先生还强调需要解决他所谓的“间接审查”，即越来越多地针对记者使用金融罪名来监禁他们。最后，应当支持对这些讨论感兴趣的律师网络开展反对这种策略性诉讼的行动。

35. 关于记者面临的经济威胁，Canela 先生提出了未来应予关注的一些领域。首先，官方发展援助应该更加重视新闻业，应该增加媒体发展援助。其次，应该探索为媒体获得财政资源的更多途径，同时应避免强大的利益集团攫取这种资源。最后，应探索将这些问题纳入监测和报告工作的更好方式，例如，普遍定期审议和 2030 年可持续发展议程背景下的自愿国别评估，特别是在可持续发展目标 16 下。

36. 第二位专题嘉宾、非政府组织“第十九条：国际反对审查中心”的高级法律干事 Paulina Gutiérrez 主张确保采取全面的全球和国内措施应对反公众参与策略性诉讼。在调整适用监管框架方面，存在一些的良好区域举措，例如在欧洲和拉丁美洲，在国家层面也有。然而，需要区域和国际人权机制就防止滥用法律和诉讼的义务提供指导。应当评估这一现象在不同法律制度中的不同表现。人权机构还可以提供指导，说明如何在国家一级采纳公共利益报道的更高门槛，以此作为遏阻针对记者滥诉的手段。

37. Gutiérrez 女士提到“第十九条”组织最近的一份报告，其中讨论法院如何应对反公众参与策略性诉讼，包括在缺乏适用法律的情况下¹⁵。她指出，区域人权法院，特别是欧洲人权法院和美洲人权法院，一直呼吁就这一问题制定规范。尽管在国家一级缺乏保护，但哥伦比亚、印度和南非等国的国家法院正在建立处理此类诉讼的框架。审查的案例表明，法院正在考虑此类诉讼所针对的被告的活动性质，并正在制定检验标准，以评估什么构成公共利益。Gutiérrez 女士表示支持深入研究法院的作用，支持更好地为法院配备资源以应对此类诉讼的想法，包括培训如何识别此类案件并为公共利益报告设立高门槛。这种方法还包括找出助长滥诉、包括反公众参与与策略性诉讼的法律和程序规则。Gutiérrez 女士也表示支持在立法措施上采取综合办法的想法，包括对促进因素进行综合审查。最后她指出，在处理此类策略性诉讼时，重要的是向那些为受害者辩护的人提供更多支持，并确定此类诉讼的不同表现形式如何能够为国家一级的政策制订提供信息。

38. 第三位专题嘉宾、“捍卫媒体”组织法律主任 Hughes 先生指出，国家表现出继续通过压制言论自由的法律和做法的趋势。他强调了对记者及其工作的四种威胁：(a) 诽谤和文字中伤法；(b) 国家安全法；(c) 监视；(d) 关闭互联网。首先，他指出，关于针对记者的刑事诽谤法，国际层面以及各国际法院都有一个共识，即刑事诽谤、羁押判决和施加处罚，如旅行禁令和过度罚款，都违反国际法。对于为记者辩护的律师来说，根本问题是国家可以依靠刑事处罚的威胁来压

¹⁴ 例见美洲人权法院最近在 *Bedoya Lima* 诉哥伦比亚案中的决定，其中对于如何从法律角度考虑女记者的安全提供了创新的视角。见

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_431_esp.pdf [西班牙文]。

¹⁵ 见 <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2023/04/GFoE-Article19-SLAPPs-paper.pdf>。

制言论，对新闻业产生寒蝉效应。非洲、欧洲和美洲法院有大量判例法削弱了国家对刑事诽谤的使用。这种共识需要得到承认，并通过立法手段赋予其效力。

39. 第二，使用国家安全法仍然是对新闻自由的重大威胁。虽然国家认为压制言论有正当目的，但真正的目标是保护安全部门免受审查，并避免受到宪法的制衡。在最近世界各地反网络犯罪法律激增的情况下，各国援引国家安全作为压制性措施的理由。《关于国家安全、言论自由和获得信息权利问题的约翰内斯堡原则》和《国家安全和信息权利全球原则》对国家安全法的使用提供了平衡的应对方法。这些原则为编纂在使用国家安全法时应有的限制提供了一个路线图。

40. 第三，Hughes 先生提到监视问题，特别是出售给各国的用于入侵移动设备的飞马间谍软件。间谍软件能够进入记者工作和生活的方方面面，包括他们的消息来源和家人。由于间谍软件对记者的威胁程度之大，必须对这些做法提出质疑，包括通过诉讼的渠道。此外，鉴于此类间谍软件对记者和独立媒体的严重影响，各国应限制或禁止使用此类间谍软件。

41. 最后，Hughes 先生提到断网日益得到使用，这对记者和媒体产生了巨大影响。重要的是要对参与断网的电信公司和子公司追究责任，包括给予严重的经济后果。Hughes 先生鼓励采取诉讼程序，以此提高对记者面临的问题的敏感性。他还鼓励各国和国际组织承认国际和区域法院通过的判例，并编纂此类判例，以便为记者提供必要的保护。

42. 第四位嘉宾专家、非营利组织国际媒体支持组织东欧和全球反应区域主任 Gulnara Akhundova 指出，她的组织对记者安全受到的威胁采取了整体的办法，从在最基层开展工作，解决欧洲联盟成员国的“新闻荒漠”现象，到与硅谷的高科技公司合作。Akhundova 女士倡导国家层面的政策变革和赋权。此外，她呼吁将媒体发展观点纳入国家行动计划和国家发展战略。在这方面，Akhundova 女士提到了官方税收制度、财政支持计划和媒体机构注册为非营利组织的可能性。她强调，仅向媒体提供应急支持和资助是不够的；还需要做更多的工作，为独立媒体，特别是当地媒体开发能够生存的商业模式，以应对数字挑战。例子包括发展媒体经理的商业技能和为新闻编辑室引进新技术。

43. Akhundova 女士强调，要完成未来的艰巨任务，只能积极主动地与其他利益攸关方接触，特别是通过公私伙伴关系，来支持独立媒体。关于虚假信息，Akhundova 女士强调，基于性别的虚假信息是对女记者安全的一大威胁，应被视为一种基于性别的暴力形式。同样，针对女记者与性取向和性别认同多元人群记者的性别歧视仇恨言论，无论是线上还是线下，都应被视为仇恨言论并加以监管。

C. 互动讨论

44. 在互动讨论期间，澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、德国、立陶宛、俄罗斯联邦、美国和欧洲联盟的代表作了发言。亚洲人权与发展论坛、记者自由与安全研究所和人人享有正义国际这三个非政府组织的代表以及学术界专家作了发言。

45. 许多发言者对专家研讨会聚焦记者安全问题表示欢迎，并申明对记者安全的承诺。一些人回顾说，独立新闻确保获得信息和公民参与，是民主运作的一大关键支柱。一些发言者关切地注意到，在世界范围内，对独立媒体的攻击越来越

多，记者面临恐吓、法律威胁和滥诉。以记者为目标的反公众参与策略性诉讼案件是对民主和人权的严重威胁。在这方面，采取坚决步骤加强立法措施是关键。一些发言者指出，关于记者安全的国际文书已经到位，但主要挑战是执行方面的差距以及国家缺乏为记者提供更好保护的政治意愿。

46. 俄罗斯联邦提到，在欧洲联盟成员国和美国，俄罗斯媒体工作者和机构受到审查、节目封锁、刑事调查、罚款和制裁以及银行账户被冻结。其他发言者提到批评俄罗斯联邦入侵乌克兰的记者和媒体遭到解雇、骚扰、法律威胁和拘留，还有记者流亡国外。一些发言者表示关切的是，有些国家提出一些理由，试图将战时限制言论自由和媒体自由的行为合法化，包括出现战争期间由国家媒体散布仇恨言论和发动宣传的现象。将流亡记者作为目标也是一个令人关切的问题，还有使用间谍软件监视记者活动的问题。针对媒体和记者滥用经济、刑事和监管方面的法律也是一个主要关切问题。发言者一致认为，在数字时代，危机影响媒体和记者在经济上的可持续性，特别是主要媒体和敢言的记者。

47. 一些发言者介绍了促进记者安全的国家举措：澳大利亚提到其最近实施的媒体和数字平台强制谈判守则，以增强当地新闻出版商与大型在线平台谈判的能力，使前者能够为在平台上发布的新闻内容而获得补偿；阿塞拜疆列举了 2021 年关于媒体改革的总统令，该法令设立了媒体发展机构，还列举了 2022 年的一项法律，该法律加强了确保媒体独立性和多元化的机制；立陶宛报告称，本国于 2022 年通过了《民事诉讼法》和《刑法》的立法修正案，通过推出快速程序评估诉讼主张的初步案情，处理反公众参与策略性诉讼；德国表示支持危机和冲突中保护记者国际方案；美国提到本国总统发布了行政命令，禁止政府使用对国家安全构成风险或可能被外国政府滥用的商业间谍软件。此外，自由在线联盟制订并发布了指导原则，说明政府可如何通过负责任地使用监控技术来尊重人权。此外，美国国际开发署(美援署)发起了“记者保护盾”倡议，这是一个面向全世界记者的基金，供他们在反公众参与策略性诉讼中保护自己。欧盟委员会报告称发起了反对此类诉讼的倡议，以加强对记者的保护，使记者免受法庭滥诉，并向 550 名受到威胁的记者和媒体机构提供支持，包括在阿富汗和乌克兰的记者和媒体。

48. 发言者向专题嘉宾提出了广泛的问题，包括：会员国如何能够通过法律和条例来防止错误信息和虚假信息；冲突期间保护媒体和记者安全的法律框架；如何平衡媒体自由权与以国家安全为由的政府限制合法化；如何发展政府和民间社会之间的协同作用，为流亡记者提供适宜的框架；记者可以采取的应对威胁的有效策略；记者如何兼顾提供独立信息的责任和媒体创造经营资源的需要；包括人权理事会在内的国际社会可以通过哪些努力来解决反公众参与策略性诉讼并保护流亡记者；人权理事会、各国、民间社会和媒体组织如何更好地保护记者。

D. 专题嘉宾的总结发言

49. 专题嘉宾回顾说，国际人权法允许限制言论自由。然而，限制应遵循程序和某些标准，包括相称性原则。各国钻了对记者施加限制的空子，这构成了对言论自由和新闻自由的非法干涉。各国在任何情况下均应充分遵守国际人权法和人权标准。

50. 专题嘉宾解释说，国际法律框架也为记者提供武装冲突期间的保护。国际组织的声明在推进关于言论自由和新闻自由权利的原则立场方面极其有用。关于流亡记者，他们作为移民工人受到劳工组织《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)的保护，该公约规定缔约国有义务提供与本国工人相同的劳动保护，包括结社自由和集体谈判权。

51. 关于虚假信息和假新闻，专题嘉宾指出，一些政府采取取缔媒体和关停互联网的做法，侵犯了表达自由权和获取信息的权利。在这方面，他们批评欧洲联盟禁止“今日俄罗斯”电视网络的决定以及俄罗斯联邦通过法律禁止非政府组织对俄罗斯联邦和乌克兰之间的武装冲突进行任何批评。专家们强调，审查和禁止并不能阻止虚假信息和错误信息，只会适得其反。处理虚假信息和错误信息的最佳方式是通过独立的自由媒体，以独立信息为基础核查事实¹⁶。

52. 关于使用间谍软件监视记者活动的问题，政府当局承认其负面影响，记者们以此用于法庭诉讼，为他们的诉讼立场提供正当性。

53. 关于反公众参与策略性诉讼，专题嘉宾指出，这种诉讼非常特别，它们引人注目、时间冗长、费用昂贵，需要认真的法律工作和对公众做出适当解释，此外它们还危及言论自由和民主。然而，有兴趣采取步骤保护记者的国家已经有了示范立法，包括欧洲反 SLAPPs 联盟提出的禁止使用此类诉讼的示范指令和联合王国反 SLAPP 研究中心提出的示范法。

54. 关于媒体私有化的影响以及对收入的竞争如何影响媒体和记者的问题，专题嘉宾强调了媒体的公益成分，这一点需要得到保障，包括私营部门也要保障这一点，同时也需要监管。公共广播公司在保护和促进媒体作为公益这一点上也发挥着重要作用。

55. 关于未来，专题嘉宾们强调必须总结过去 30 年取得的进展和从过去的经历中吸取教训。联合国决议正在成为软法的一部分，越来越多的法官在裁决中引用联合国决议，并且媒体的辩护人在准备案件时也会考虑到这些决议。媒体自由联盟和自由在线联盟等核心组织得到建立，《促进非洲报刊独立和多元的温得和克宣言》中提出的独立、自由和媒体多元化等内容有助于促进新闻业的安全。对于乌克兰等处于危机中的国家，国际社会迅速做出了反应，与主要的本地行为者一起，应对冲突局势中的新闻报道问题，并提供保护设备。

56. 最后，专题嘉宾强调，国家和相关利益攸关方要有采取行动的政治意愿，这是建立保护记者权益机制的关键，要承认他们作为公共监督者的作用，同时处罚所有侵犯记者权利的人和机构。

¹⁶ 见 [A/HRC/47/25](#)。