联 合 国 A/HRC/56/53

大 会

Distr.: General
26 April 2024
Chinese
Original: English

人权理事会
第五十六届会议
2024 年 6 月 18 日至 7 月 12 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

流亡记者

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重点关注面临各种人身威胁、数字威胁和法律威胁的流亡记者。她分析了国家和企业对这些威胁和挑战作出的反应。她认为，国际人权和难民法为保护流亡记者提供了一个强有力的框架；但是，由于各国未能履行其国际义务，流亡记者的安全仍然岌岌可危。她建议各国、数字和媒体公司、国际组织和民间社会加强记者的安全，提高流亡独立媒体的生存能力。

请回收

一. 导言

1. 记者流亡并不是一个新现象，但近年来每况愈烈，因为世界上许多国家的公共利益媒体面临巨大压力，而数字技术为记者提供了越来越多的可能性，当他们在无法安全地在国内开展工作时，便可以在国外开展工作。自由、独立、多样和多元的媒体在支持民主、向公众提供信息、追究当权者的责任方面发挥着至关重要的作用。在世界三分之一以上的国家，即世界三分之二以上人口居住的国家，[1] 这种媒体要么不存在，要么受到严重限制。在威权主义趋势日益抬头的民主国家，容纳独立、持批评态度的媒体的空间正在缩小，这让许多记者别无选择，只能离开自己的祖国。

2. 长期以来，武装冲突一直是记者在国外寻求避难的主要原因。近年来，政治压迫已成为迫使数以千计的记者离开本国的主要因素。有些人被本国政府驱逐出境。许多人为保全生命或为逃避被以莫须有的罪名拘留和监禁而逃离祖国。大多数人离开了自己的国家，以便能够在没有恐惧或偏袒的情况下自由地进行调查和报道。在一些国家，不仅有个别记者离开，而且整个媒体机构，甚至整个独立的媒体部门都搬走了。[2]

3. 由于缺乏接收国提供的数据，因此很难评估这一问题的确切规模。大多数估计是根据近年来接受国际非政府组织、新闻自由团体和媒体发展组织提供的经济和物质援助的流亡记者的数量作出的。[3] 虽然这些数据不能反映问题的全貌，但却表明，随着世界各地威权主义和政治压迫的加剧，流亡记者人数呈明显上升趋势。

4. 流亡记者满足了国内外受众对公共利益新闻的迫切需求。他们往往是在冲突地区或表达自由受到严重限制的国家所发生的事件的重要替代信息来源，而且可能是唯一的独立信息来源。凭借他们对本国的深刻了解、广泛的人脉和不同的消息来源，他们提供了不同的视角，挑战官方叙事并反驳虚假信息，这对外国媒体来说可能很难做到，对当地媒体来说可能很危险。如果没有流亡媒体，在全球社会和国家层面关注的问题上就会出现信息黑洞和沉默地带。[4]

5. 对于一些流亡记者来说，他们的工作也是在困境重重的社会中维护真理、正义和民主斗争的一种方式。一名记者说，“我看到我国人民在受苦受难，在被杀害，被强迫失踪。我想为他们发声。我想把他们的故事告诉全世界。”[5]

6. 流亡记者往往处于朝不保夕的境地，他们及其家人容易受到来自母国的人身威胁、数字威胁和法律威胁，又没有可靠的法律身份或充分支持，无法在避难国

[1] 民主种类究所称，全世界共有 72%的人口生活在威权统治之下，*Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization* (2023 年)，第 6 页。

[2] 美洲报业协会提交的材料。

[3] 例如，保护记者委员会提交的材料称，2020 年至 2022 年，该委员会对流亡记者的支持猛增了 227%。

[4] 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）提交的材料。

[5] Jessica White, Grady Vaughan and Yana Gorokhovskaia, “A light that cannot be extinguished: exiled journalism and transnational repression” (Freedom House, 2023), p. 9.

继续从事自己的职业。远离家人又没有法律身份的女记者遭受性虐待和性剥削的风险更大，而且没有补救渠道。[6]

7. 由于担心自己或在国内的家人的安全，并且在经济上难以生存和克服在国外生活的诸多挑战，许多记者最终放弃了自己的职业。因此，流放成为压制批评声音的另一种方式——另一种形式的新闻审查。

8. 记者并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，无论是在国内还是在流亡中，记者都有权得到专门的法律保护。国际社会需要在保护和支持流亡记者和新闻业方面投入更多资金。2012 年通过的《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》甚至没有提到流亡记者。[7] 直到 2022 年，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)才建立了“安全空间”项目，以支持流离失所的记者和侨居国外的记者，并在危机局势中保持公益新闻的活力。[8]

9. 本报告的目的是为了让人们了解应得到更好的保护和支持的一类记者，这既是为了记者本身，也是为了人权、媒体自由、和平与民主等更广泛的利益。特别报告员在其上一份关于在数字时代加强媒体自由和记者安全的报告[9] 的基础上，分析了流亡记者面临的问题、挑战和威胁，以及加剧这些问题或寻求解决这些问题的国家和公司的相关法律、政策和做法。她注意到一些良好的政策和做法，并向各国、数字和媒体公司、国际组织和民间社会提出建议，以加强记者的安全，提高流亡海外的独立媒体的生存能力。

10. 特别报告员感谢 10 个国家的政府、36 个民间社会组织和 1 个国际组织提交的材料，并感谢与专家和其他利益攸关方举行的磋商，这些材料和磋商为本报告提供了参考。

二. 国际法律框架

11. 特别报告员在前一份报告中介绍了媒体自由和记者安全的国际法律框架。[10] 她在以下各段中突出说明了与流亡记者特别相关的几点。

12. 何为流亡记者？人权事务委员会承认，新闻报道是广泛行为者共有的一项职能，其中包括专职通讯员和分析员、博客作者，以及通过印刷、在互联网或其他媒介参与各种形式自助出版的其他人。[11] 就流亡媒体而言，流亡自由职业者、独立博客作者和运营 Telegram 频道或在线网站的记者与媒体机构雇用的记者和媒体工作者发挥着同样重要的作用。在本报告中，“流亡记者”一词涵盖这一多样化的群体，除非另有说明，特别报告员使用“记者”一词既包括记者，也包括媒体工作者。

[6] 国际媒体支持组织提交的材料。

[7] 见 https://www.ohchr.org/en/safety-of-journalists/un-plan-action-safety-journalists-and-issue-impunity。

[8] 教科文组织提交的材料。同上，

[9] A/HRC/50/29。

[10] 同上，第 10–23 段。

[11] 人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 44 段；A/HRC/50/29，第 15 和 16 段。

13. 首先必须承认，记者流亡海外是因为他们的人权，特别是意见和表达自由权，在自己的国家受到威胁。国际法律框架通过保护流亡记者(和其他流亡者)，为原籍国的人权缺失提供了务实的对策。

14. 根据国际法，任何人都不应被迫搬迁或流亡或被迫逃离祖国，所有人都有权自由离开和返回原籍国，并有权充分享有国际法保障的所有人权。[12] 大多数记者认为，他们的流亡是暂时的，他们希望返回家园，或至少能够自由地往返原籍国。但他们本国政府往往不允许他们这么做，或他们无法安全地去这么做。[13] 一些记者也被禁止或暂时被阻止出国。[14]

15. 《公民及政治权利国际公约》第二条第(一)款和《经济社会文化权利国际公约》第二条第(二)款明确规定，《公约》中的权利适用于所有人，不得有任何歧视。因此，流亡记者享有与接受国的国民和其他记者同样的人权。所有国家都有义务坚持这一原则。必须指出，国际法规定，各国有积极义务保护其管辖范围内的所有人，包括流亡记者，这要求他们不得参与外国特工在其领土上实施的侵犯行为。它还要求各国对所有针对记者的犯罪行为进行迅速、彻底和透明的调查，无论责任人是谁。[15]

16. 意见和表达自由权提供了国际法律基础，保障新闻媒体不受审查、不受阻碍，保障记者免于恐惧安全地开展工作的权利，无论他们是在本国还是在其他地方工作。《公民及政治权利国际公约》第十九条明确规定，人人有权通过自己选择的任何媒介，不分国界，寻求、接受和传播各种消息及思想。“不分国界”一语既预见到了使数据能够瞬间跨越国界的技术，也确认了流亡记者不受阻碍或限制地寻求、接受和分享信息、思想和图像的权利，但第十九条第三款规定的情况除外。流亡本身就是对表达自由的非法限制，因为它阻碍了记者在自己的国家行使获取和传播信息以及自由地分享观点的权利。[16]

17. 根据第十九条第三款，表达自由只能由法律以确切和明确的措辞加以限制，而且必须是为实现尊重他人的权利和名誉，或保护国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德的合法目标所绝对必要、与之相称并直接相关。必须对限制进行狭义的解释，尽可能使用侵扰性最低的措施。[17]

18. 必要性和相称性原则认为，记者不应因传播公共利益信息而受到阻止或被起诉。流亡记者经常报道涉及公共利益的敏感问题，如腐败、侵犯人权或选举等。他们的报道可能批评本国或东道国政府的政策或行动，也可能被视为对接受国和母国国之间的双边关系产生负面影响。根据国际法，这些考虑不是各国限制流亡

[12] 《公民及政治权利国际公约》第十二条。

[13] 保护记者委员会和美洲报业协会提交的材料。

[14] 见 TKM 1/2023 号来文。本报告中提及的所有来文均可在以下网址查阅：https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments；另见美洲报业协会提交的材料。

[15] 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》和教科文组织《检察官处理针对记者的犯罪案件指导方针》。

[16] 厄瓜多尔提交的材料。

[17] 人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 21–36 段。

记者进行公共利益报道或对他们进行报复(例如驱逐他们)的正当理由。[18] 禁止流亡媒体的网点或网站可能违反必要性和相称性原则。

19. 国家往往利用表面上为保护国家安全、公共秩序或公共道德而通过的法律来限制涉及公共利益的信息或压制对政府的批评。这种做法违反国际标准和国际义务。即使在寻求保护国家安全时，各国也必须以“具体和单独的方式”表明威胁的确切性质，以及任何限制的必要性和相称性，特别是通过在新闻活动与威胁之间建立直接和紧密的关联。[19]

20. 各国不仅有义务避免施加任意限制，而且还有义务根据国际人权标准制定立法和监管措施，使记者能够安全而不受阻碍地开展工作。这适用于所有记者，无论是本国记者还是非本国记者。

21. 根据网下权利在网上也必须得到保护的原则，法院认为，在没有独立司法监督的情况下，记者不得受到网上监视。[20] 记者凭借新闻特权，可以拒绝透露其机密信息来源。

22. 在武装冲突期间，记者作为平民享有国际人道主义法的保护。[21] 如果他们有充分理由担心因种族、宗教、国籍、政治见解或参加某一社会团体而受到迫害，无论他们是否正式申请庇护，他们在离开本国后也有权得到国际难民法的保护，包括免遭推回[22]、引渡和驱逐[23]。国际难民法特别指出，迫害“政治见解”是给予难民地位和禁止驱逐的理由，从而承认了流亡中的表达自由的重要性。即使记者没有资格获得难民地位，他们也受到国际法的保护，不得被强行送回至他们可能面临酷刑或虐待的地区。[24]

23. 流亡记者的问题不在于国际法律框架，而在于各国未能遵守国际法规定的义务。

三. 跨国镇压

24. 近年来，有数百名记者逃离阿富汗、白俄罗斯、中国、埃塞俄比亚、伊斯兰共和国、缅甸、尼加拉瓜、俄罗斯联邦、苏丹、索马里、土耳其和乌克兰，还有少数记者逃离布隆迪、危地马拉、印度、巴基斯坦和塔吉克斯坦等其他一些国家。[25] 然而，流亡并不总是能带来安全。

---

[18] TTO 1/2017.

[19] 人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 35 段。

[20] 见欧洲人权法院，Big Brother Watch 等诉联合王国案，第 58170/13 号、第 62322/14 号和第 24960/15 号申诉，2018 年 9 月 13 日的判决。

[21] A/77/288，第 48 段。

[22] 《关于难民地位的公约》第三十三条将推回定义为将难民或寻求庇护者驱逐或强行送回至其生命或自由可能因种族、宗教、国籍、政治见解或参加某一社会团体而受到威胁的领土。

[23] 《关于难民地位的公约》第三十二条。

[24] 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 3 条。

[25] 例如，国际新闻工作者联合会估计，在塔利班接管政权后，多达 1,000 名记者离开了阿富汗，而尼加拉瓜新闻自由和独立通讯社估计，自 2018 年以来，至少有 242 名记者离开了尼加拉瓜。

25. 一些组织使用“跨国镇压”一词来指国家在其领土管辖范围之外实施的侵犯人权行为，目的是恐吓和压制侨民和流亡者的不同意见。[26] “跨国镇压”包括人身威胁、法律威胁和数字威胁，手法有人身暴力、谋杀、引渡、移解和缺席法律起诉，也有网络暴力、数字监控、黑客攻击或封锁网站以及断网等等。线上攻击可能会造成线下的后果。跨国镇压的全面程度不得而知，因为许多事件没有报道或无法核实，也没有收集此类数据的综合系统。然而，传闻证据，包括受害者的第一手证词、学术研究和民间社会组织的经验表明，跨国镇压在流亡记者和媒体机构中相当普遍。

26. 跨国镇压的目的是制造寒蝉效应，扼杀流亡中的新闻业。它造成了一种身心、数字和法律层面的不安全气氛，阻碍了记者报道、旅行、与消息来源沟通、调查敏感问题甚至是安全地与家人共同生活的能力。跨国镇压还迫使记者和媒体工作者进行自我审查，从而大大减少了媒体自由。[27]

27. 特别报告员在以下各节中，分析了流亡记者的安全所面临的各种威胁，特别侧重于母国的作用和责任。

A. 人身暴力：暗杀、攻击和绑架

28. 在外国领土上袭击记者违反人权原则以及各国有义务尊重彼此领土主权的国际法基本原则。在沙特阿拉伯驻伊斯坦布尔领事馆屠杀流亡的沙特记者 Jamal Khashoggi 是令人发指的、肆无忌惮的跨国镇压行为。强迫失踪和国家认可的杀戮行为违反了国际人权法、国际习惯法和《联合国宪章》，而沙特阿拉伯从未被追究责任。[28]

29. 2023 年 6 月，欧洲委员会议会大会通过一项决议，谴责跨国镇压是对法治和人权日益严重的威胁。它将阿塞拜疆、白俄罗斯、俄罗斯联邦和土耳其列为特别关注的国家，指出跨国镇压违反了《公民及政治权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》以及《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)规定的国际义务。[29]

30. 强迫或非自愿失踪问题工作组认定，土耳其政府系统地实施了国家支持的域外绑架，至少将 100 名土耳其国民(其中包括记者) 从多个国家强行送回土耳其。工作组表示关切的是，土耳其政府继续采用强迫失踪的手法进行跨国转移，将这种转移作为有效打击恐怖主义的借口。[30]

---

[26] “自由之家”提交的材料；White, Vaughan and Gorokhovskaia, “A light that cannot be extinguished”。另见“‘We will find you’: a global look at how States repress nationals abroad” (Human Rights Watch, 2024)。

[27] 见 https://mediafreedomcoalition.org/joint-statement/2023/transnational-repression/。

[28] 见 https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-executions/inquiry-killing-mr-jamal-kashoggi 。A/HRC/41/36 引用了《维也纳领事关系公约》和(根据习惯法和《联合国宪章》)和平时期禁止在域外使用武力的规定。《联合国宪章》第二条第四项规定，各会员国“不得使用威胁或武力侵害任何国家之领土完整或政治独立”。

[29] 欧洲委员会议会大会，跨国镇压对法治和人权的威胁日增，第 2509(2023)号决议，可查阅 https://pace.coe.int/en/files/32999/html。

[30] A/HRC/51/31，第 78 段。

31. 包括本任务负责人在内的特别程序在致伊朗伊斯兰共和国的信函中，对伊朗流亡记者和流亡媒体以及为英国广播公司波斯语频道和其他一些国际媒体工作的伊朗和伊朗裔记者和媒体工作者成为攻击目标表示严重关切。[31] 这种指控包括：暴力、威胁、骚扰、网上性别暴力、抹黑和监视，以及刑事调查、诽谤诉讼和没收伊朗伊斯兰共和国境内财产和资产的司法行动。2020 年 2 月，伊朗著名流亡女记者 Rana Rahimpour 收到针对她本人、她的子女、丈夫和年迈父母的死亡威胁。[32] 伊朗国际电视台是一家在大不列颠及北爱尔兰联合王国运营的伊朗流亡电视台，它受到的威胁如此之多，以至于联合王国当局向其提供了警察安保服务。[33]

32. 还有报道称，俄罗斯流亡记者遭到有针对性的袭击，包括发生了两起疑似中毒事件。[34]

33. 对流亡记者来说，被绑架和移解回国，然后被起诉和监禁，这种风险是显而易见的，特别是对那些在邻国没有合法身份的记者而言。2021 年 5 月，全世界目睹了一起公然的强迫绑架事件，当时，白俄罗斯当局无视国际法和航空旅行规约，使用虚假炸弹威胁拦截了一架商业客机并让其改变航线。白俄罗斯流亡媒体工作者、活动人士 Raman Protasevich 正乘坐这架客机从希腊飞往立陶宛。他被带下飞机，然后被逮捕、指控、定罪，并被判处 8 年监禁，后来被赦免。[35]

B. 数字威胁：网络暴力、监视和捣乱

34. 数字跨国镇压是指母国或其特工使用数字工具压制和胁迫居住在国外的活动人士和持不同政见者。[36] 就记者而言，其目的是恐吓和压制他们及他们的消息来源，鼓励更广泛地实行自我审查，使流亡媒体收集和传播信息变得更加危险、更加困难。由于往往不可能查明和起诉数字威胁的幕后黑手，因此有罪不罚现象普遍存在，使犯罪者更加胆大妄为。

35. 流亡记者和新闻编辑室严重依赖社交媒体和数字工具来收集和发布新闻，这使他们特别容易受到本国政府或其代理人的网络攻击，有时也会受到流亡国当局的网络攻击。数字跨国镇压的工具又多又便宜。常见的做法有：招募网络巨魔和机器人大军，以放大对个别记者的恶意人身攻击，诋毁他们及他们的报道，封锁流亡的新闻网站或干扰广播和进行有针对性的数字监控。

36. 过去 10 年来，网上攻击、死亡威胁、强奸威胁、人肉搜索(泄露个人信息，如地址、电子邮件详细信息和电话号码)、带有色情、厌女或诽谤元素的抹黑以

[31] IRN 10/2022, IRN 4/2020 和 IRN 29/2017。

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

[33] 联合王国提交的材料。

[34] 无国界记者组织提交的材料。另见 JX Fund, “Sustaining independence: current state of Russian media in exile” (2023), p. 26。

[35] 见 https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/06/belarus-black-hole-media-freedoms-after-egregious-attacks-say-un-experts；任意拘留问题工作组第 50/2021 号意见。

[36] 立即普及组织和 Meduza 提交的联署材料。

及冒充行为激增，特别是针对女记者的此类行为。[37] 流亡女记者们声称，她们遭到国家和(或)与国家保持一致的媒体机构以及社交媒体上带有性别歧视性质的一致诽谤。[38] 社交媒体公司必须采取更多行动，打击网上的性别暴力和性别化虚假信息，包括针对女记者的虚假信息。[39]

37. 过去 10 年来，针对流亡记者的数字监控激增，因为侵入性通信软件(间谍软件) 变得唾手可得，使当局能够在记者不知情的情况下进入他们的手机和工作设备。这些设备一旦被感染，就会产生大量关于记者的行踪、联系人、与消息来源的互动及其调查主题的信息，这可能对流亡记者、其媒体机构及其在母国的消息来源的安全产生毁灭性影响。[40] 由于很难发现间谍软件，甚至很难证明曾经安装过间谍软件，因此仅仅怀疑有间谍软件就可能让人心怀恐惧、谨慎行事，从而阻碍记者与消息来源安全沟通的能力，特别是在他们的祖国，并使消息来源不敢与记者说话。[41]

38. 政府的非法监视，加上网上骚扰和其他压制性法律措施，迫使许多记者逃离本国，到其他地方寻求安全。2022 年初，在民间社会调查发现 35 起使用 Pegasus 间谍软件入侵人权维护者、活动人士和记者设备的案件后不久，萨尔瓦多的几名记者逃往哥斯达黎加、墨西哥等国。[42] 一些记者报告说，他们觉得在黑客攻击后，他们的工作能力和保持消息来源信任的能力受到了损害。[43] 其中一家媒体 El Faro 也是法律骚扰的目标，它发现 22 名员工的设备感染了 Pegasus 间谍软件，为了保护自己，该媒体将总部迁至哥斯达黎加。

39. 有针对性的数字监控对女记者伤害尤其大。她们不仅因担心安全而被迫离开自己的国家，而且有关她们的个人生活和私生活的大量数据还会被不良分子用作武器，以骚扰和损害她们的声誉。用一位流亡海外的阿拉伯女记者的话来说，我们生活在一个如此保守的社会，要象征性地杀死一个女人，最简单方法就是毁掉她的名誉。[44]

40. 民间社会的调查发现了几起记者在流亡期间受到数字监视的案件。[45] 监视往往发生在威胁、逮捕或杀害之前或之后。民间社会实体的法医调查发现，大约 10 名与遇害的沙特记者 Jamal Khashoggi 有关的人的设备上存在 Pegasus 间谍软件，其中包括他的未婚妻。[46] 2023 年 9 月，据报道，在俄罗斯联邦总检察长将

[37] Julie Posetti and others, *The Chilling: Global Trends in Online Violence against Women Journalists* (UNESCO, 2021).

[38] Tahrir 中东政策研究所提交的材料。

[39] 见 A/78/288 和 A/HRC/44/52。

[40] A/HRC/50/29 和 A/HRC/41/35。

[41] A/HRC/50/29。

[42] John Scott-Railton and others, “Project Torogoz: extensive hacking of media & civil society in El Salvador with Pegasus spyware”, Citizen Lab Research Report, No. 148 (University of Toronto, 2022).

[43] 立即普及组织和 Meduza 提交的联署材料。

[44] Tahrir 中东政策研究所提交的材料。.

[45] 立即普及组织和 Meduza 提交的联署材料。

[46] 见 https://forbiddenstories.org/about-the-pegasus-project/和 https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-executions/inquiry-killing-mr-jamal-kashoggi。

Meduza 列为“不良”组织并禁止其在俄罗斯联邦运营后不久，位于拉脱维亚的俄语在线新闻网站 Meduza 负责人 Galina Timchenko 的电话感染了 Pegasus 间谍软件。[47] 2023 年 10 月，总部位于柏林的越南新闻网站 Thoibao.de 的主编 Lê Trung Khoa 通过社交媒体平台 X (前身为 Twitter)被 Predator 间谍软件锁定。[48] 他的网站在越南被屏蔽，他的 Facebook 和 YouTube 页面经常成为黑客攻击的目标。

41. 特别报告员同其前任和联合国人权事务高级专员一样，呼吁在适当的保障措施到位之前，暂停销售、交易和使用间谍软件。[49] 美利坚合众国政府已限制商业间谍软件的使用，[50] 但世界上其他许多国家仍在使用这种软件。[51]

C. 法律威胁：起诉、引渡和报复

42. 流亡记者常常发现，自己面临来自母国的两大法律风险：缺席调查、起诉和惩罚，以及以捏造的刑事指控寻求引渡。

43. 新闻报道不是犯罪。然而，一些国家政府使用关于国家安全、反恐、刑事诽谤或“假新闻”的模糊、松散的法律来调查、起诉和惩罚记者，包括流亡记者。[52] 例如，香港的《国家安全法》，加上最近通过的《维护国家安全条例》，以宽泛的措辞将分裂国家、颠覆国家、恐怖主义和“与外国组织勾结”定为刑事犯罪，范围广泛，而且具有域外效力。《条例》对罪行的界定过于宽泛，以致于与联合国人权系统等国际实体的合作也可能受到影响。[53] 该法被广泛用于对付香港的独立记者和媒体，其中许多人要么被监禁或被封杀，要么逃往国外。这还导致许多流亡记者进行自我审查，妨碍了他们与本国的联系人和消息来源安全地合作。

44. 俄罗斯联邦 2022 年 2 月入侵乌克兰后，出台了严厉的法律，严惩任何“诋毁”武装部队或传播有关武装冲突的“虚假信息”的人。[54] 这些法律的颁布导致俄罗斯联邦的独立媒体进行自我审查、关闭或出国。根据这些法律，俄罗斯法院对几名流亡记者作出了缺席判决。2015 年通过的禁止“不良组织”的法律已被用来取缔几家在国外运营的俄罗斯媒体。[55] 这种法律不仅禁止他们在俄罗斯

[47] 立即普及组织和 Meduza 提交的联署材料。

[48] 见 https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/10/global-predator-files-spyware-scandal-reveals-brazen-targeting-of-civil-society-politicians-and-officials/。

[49] 见 https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/08/spyware-scandal-un-experts-call-moratorium-sale-life-threatening；另见 A/HRC/48/31 和 A/HRC/51/17。

[50] 2023 年 3 月 27 日第 14093 号行政命令。

[51] 据欧洲议会调查委员会称，欧洲联盟的 14 个成员国和 22 个实体使用 Pegasus；见 https://www.europarl.europa.eu/committees/en/pega/home/highlights。

[52] A/HRC/50/29。

[53] CHN 3/2022 和 CHN 5/2024。另见国际新闻工作者联合会，“Journalists in exile: a survey of media workers in the Hong Kong diaspora” (2023)。

[54] A/HRC/50/29，第 61 段。

[55] 见https://cpj.org/2023/06/russia-bans-independent-outlet-novaya-gazeta-europe-adds-to-undesirable-list/、https://cpj.org/2023/07/russia-bans-exiled-outlet-dozhd-tv-as-undesirable/ 和 https://theins.ru/en/news/253183。

联邦开展活动，而且还将俄罗斯联邦境内任何人与他们合作或为他们的工作提供帮助，甚至在社交媒体上发布他们创作的材料定为犯罪。因此，这些媒体不再能够与记者、消息来源和发言人公开合作，也无法与俄罗斯联邦的受众有效接触。[56]

45. 虽然国际法禁止剥夺国籍，但一些国家的政府将其作为对独立记者的报复措施。白俄罗斯于 2022 年通过了一项法律，其中涵盖了仅适用于流亡者的 34 项罪行，他们可以因这些罪行而被缺席定罪并被剥夺国籍和财产。[57] 此外，白俄罗斯还对记者以及持不同政见者和人权维护者进行缺席起诉，并处以重刑。例如，法院于 2022 年分别缺席判处流亡记者 Stsypan Putsila 和 Yan Rudzik 20 年和 19 年监禁。

46. 尼加拉瓜强行驱逐了几十名记者以及人权维护者和政治活动分子，并剥夺了他们的公民身份。[58] Carlos Fernando Chamorro 是尼加拉瓜最著名的记者之一，自 2021 年以来一直流亡哥斯达黎加，他被认为犯有传播虚假新闻和阴谋破坏国家完整的罪行，并于 2023 年 2 月被剥夺了公民身份。[59]

47. 在吉尔吉斯斯坦，调查记者和人权维护者 Bolot Temirov 被控犯有各种捏造的刑事罪，法院宣告他无罪，但仍根据司法裁决剥夺了他的国籍，并将他驱逐到俄罗斯联邦。案件事实表明，定罪和驱逐是对他报道国家当局腐败的报复。[60]

48. 在缅甸，有 200 多名记者，包括流亡记者、为流亡媒体工作的记者和回国时被捕的流亡记者，未经正当程序被军政府起诉，并被判处重刑。[61] 缅甸军方还禁止了 14 家在缅甸境外经营的媒体，目的是惩罚他们在缅甸境内的同僚，防止他们与流亡媒体合作。

49. 这些案件是国家将法律和司法系统武器化以压制流亡记者的实例。作为这一战略的一部分，一些国家试图对流亡记者提出刑事指控，并通过国际刑事警察组织(国际刑警组织)的红色通缉令系统要求逮捕他们，以便寻求从东道国引渡他们。[62] 2023 年，在国际刑警组织的协助下，流亡吉布提的记者 Gobeze Sisay 被捕。[63] 在土耳其日报《Cumhuriyet》前主编 Can Dündar 逃往德国后，土耳其政府要求以间谍罪对他发出红色通缉令，但遭到国际刑警组织的拒绝。[64]

---

[56] 国际新闻学会提交的材料。

[57] BLR 9/2022.

[58] 见 https://100noticias.com.ni/nacionales/121979-periodistas-despojo-nacionalidad-nicaragua/；人权理事会第 52/2 号决议。

[59] 见 https://cpj.org/2021/08/nicaraguan-authorities-charge-journalist-carlos-fernando-chamorro-with-financial-crimes/。

[60] KGZ 3/2022.

[61] 国际非营利法中心提交的材料。

[62] UKR 3/2021.

[63] 保护记者委员会提交的材料。

[64] 媒体自由高级别法律专家小组，*Report on Providing Safe Refuge to Journalists at Risk* (International Bar Association Human Rights Institute, 2020), p. 21; Marilyn Clark and William Horsley, *A Mission to Inform: Journalists at Risk Speak Out* (Council of Europe, 2020); A/HRC/35/22/Add.3，第 34 段。

50. 虽然国际刑警组织已采取步骤加强对红色通缉令制度的监督，但它需要进一步改进，因为一些国家继续滥用规则，利用被盗和遗失护照数据库试图逮捕记者。[65]

D. 株连：以家人为目标

51. 一些国家将报复家人、朋友和消息来源作为恐吓和报复记者、活动人士和人权维护者的一种手段。这些行为对流亡记者个人造成了沉重的打击，他们可能感到，为了保护亲人或本国消息来源，不得不切断与他们的联系。一些记者辞去了工作，避免报道某些新闻，或者匿名工作以保护家人免受伤害。

52. 根据对在联合王国的伊朗记者的调查，60%的受访者报告说，他们在伊朗伊斯兰共和国的亲戚、朋友和同事被盯上。[66] 有报告称，至少有四起孟加拉国流亡记者的家人受到威胁和攻击，包括人身暴力的案件。[67] 一些生活在国外的印度记者报告说，家人在国内受到的骚扰使他们进行自我审查或停止申请庇护。[68]

53. 那些为流亡的白俄罗斯独立媒体 Zerkalo 提供报道的记者非常担心自己和家人的安全，所以他们匿名撰写新闻内容。[69] 塔吉克当局对流亡记者的亲属使用的施压手段有：没收财产和护照以及审讯、软禁和威胁提出刑事指控，这违反了该国的国际人权义务。[70]

四. 流亡期间的保护

54. 流亡往往不是一次单独的行动，而是一个多阶段的过程，记者可能首先在本国境内迁移，然后移居到邻国，再到国外。有些人试图在邻国避避风头，希望国内的环境会有所改变，使他们能够回国，或者因为离祖国近，更容易与消息来源保持联系，继续从事新闻工作。许多人在与祖国接壤的国家感到不安全，试图搬到更远的地方，但由于缺乏搬迁的机会，他们的努力可能会受阻。

55. 流亡的每个阶段都存在多重挑战，影响到记者的人身安全和数字安全、行动自由以及继续在新闻领域工作的能力。政治上的考虑往往影响接受国的反应。除了各种职业挑战和个人挑战之外，流亡记者还必须谨慎地驾驭政治环境，以避免陷入地缘政治或双边关系的漩涡，并保护自己的安全以及独立性、专业精神和诚信。

56. 数字和媒体公司的政策和做法也可能给流亡记者带来挑战，特别是当企业行为者本身受到政府的压力，要对流亡媒体采取行动时。

---

[65] 欧洲委员会议会大会，第 2509 (2023)号决议。

[66] 无国界记者组织提交的材料。

[67] 保护记者委员会提交的材料。

[68] 南亚正义运动提交的材料。

[69] 国际新闻学会提交的材料。

[70] 文化见融合基金和 AZDA TV 提交的材料。

57. 在本节中，特别报告员考虑了东道国和企业对流亡记者和媒体机构面临的威胁和挑战所作的反应，或不作反应。她还注意到各国和民间社会组织在支持流亡记者方面的一些良好做法。

A. 法律身份：紧急签证和居留许可

58. 流放不是一种选择，通常是在面临迫在眉睫的危险时万不得已而为之。有生命危险的记者本人及其家人需要紧急短期签证以进入另一个国家，并需要长期居留许可，才能在流亡期间自由地工作和旅行。而紧急签证和居留许可都不够用。

59. 媒体自由高级别法律专家小组在一份深入的报告中研究了处于困境的记者可以获得的各种签证──从出国工作或学习的常规签证到短期人道主义签证和为被确认为难民的人提供的永久重新安置计划，发现几乎所有的选择都数量有限，而且困难重重，时间拖得很长，官僚主义障碍丛生。[71] 因此，许多记者使用旅游签证离开自己的国家，或首先前往不需要签证的国家进行短期访问，然后在无法搬到其他地方时逾期居留。还有许多人冒着被逮捕和可能被驱逐回本国的危险，非法进入邻国。[72] 对缺乏合法证件的焦虑和对驱逐出境的恐惧会促使流亡记者进行自我审查，或导致他们放弃新闻工作。

60. 只有德国、挪威、瑞士和美国等少数国家向记者发放紧急人道主义签证。欧洲联盟的一些成员国对人权维护者采取了灵活的签证政策，这些政策也适用于记者。这种安排是为了应对危机局势，仅限于某些国籍，而不是向所有有需要的记者提供。作为临时安排，这种签证的另一个缺点是，它们取决于特定政府的政治意愿。2022 年，爱尔兰向阿富汗人权维护者，包括一些记者，提供了数百份人道主义签证，而捷克、拉脱维亚和立陶宛则向白俄罗斯和俄罗斯联邦的数百名独立记者、媒体工作者及其家人发放了人道主义签证。[73]

61. 符合难民身份标准的记者有权在第一避难国获得庇护(如果该国是《关于难民地位的公约》的缔约国)，他们也可能有资格在第三国定居。加拿大启动了一个专门的难民项目，以安置包括记者在内的人权维护者。[74] 哥斯达黎加为来自尼加拉瓜的记者和人权维护者提供庇护。[75] 问题是，许多国家要么不是该《公约》缔约国，要么就是不遵守其规定。即使在遵守《公约》的缔约国，记者也必须与其他寻求庇护者一样排队。处理庇护申请的时间可能很长，在此期间，记者的处境岌岌可危，很容易成为跨国镇压的目标，而且无法旅行、工作、取得向获承认的难民提供的社会服务。

62. 将记者归为一般难民可能会有问题，因为这忽略了记者因其工作而面临的特定威胁和挑战，例如有针对性的监视和其他数字威胁、来自原籍国的攻击、东道国联手实施移解、流亡媒体与东道国当局关系紧张等等。鉴于身为难民的流亡记

[71] 媒体自由高级别法律专家小组，*Report on Providing Safe Refuge to Journalists at Risk*。高级别小组建议给予记者特别紧急签证。

[72] TUR 5/2021.

[73] Am Mokkhasen, “Safe refuge for journalists: recent progress from MFC members”, Media Freedom Coalition, 1 November 2022.

[74] 媒体自由联盟，“Media Freedom Coalition: 2022 activity report” (2023), p. 8。

[75] 美洲报业协会提交的材料。

者的独特和紧迫的保护需求，需要采取更有针对性的应对措施。特别报告员鼓励联合国难民事务高级专员更多地关注这一难民群体的具体问题。[76]

63. 教育机构的奖学金和学习计划、在外国新闻机构网点的外派任务、基金会的资助、新闻自由团体和其他组织设立的具体方案，这些都是记者经常设法安全地离开本国并在国外合法生存的重要手段。不利的一面是，这种安排通常不多，而且是短期的，而流亡时间却越来越长，因为迫使记者离开本国的条件没有任何改善的迹象。

64. 尽管一些国家的认识不断提高，并且作出了积极回应，但流亡记者法律身份的总体情况仍然不容乐观。对紧急人道主义签证和长期重新安置机会的需求远远超过了供应，逐渐耗尽了接纳逃亡记者的发展中国家的善意和资源。在 2021 年 8 月塔利班接管政权后离开的大约一千名阿富汗记者中，只有一小部分人在欧洲或北美得到了庇护。大多数人逃往邻国巴基斯坦，在那里的短期过境签证过期后，他们东藏西躲，不能在那里定居，也不能搬到别的地方，无法工作，并面临被驱逐出境的危险。[77] 许多在埃及、肯尼亚或乌干达寻求庇护的苏丹记者发现自己的处境与此类似，既没有合法身份或工作或旅行许可，还可能因逾期居留而被驱逐出境。[78] 数百名来自缅甸的记者以及人权维护者和活动人士在泰国没有正式的合法身份，很容易遭到边境另一侧的军政府特工的绑架和袭击。[79]

65. 由于民间社会的倡导、媒体自由联盟的努力以及在保护人权维护者方面取得的经验，人们日益认识到，有必要向身处困境的记者提供更有创意、更加全面协调的支持。德国政府于 2022 年设立了 Hannah Arendt 倡议，目的是支持记者和言论自由捍卫者在本国或尽可能靠近本国的地方工作，但如果需要，也可以在德国获得临时保护。该方案最初仅限于阿富汗、白俄罗斯和俄罗斯联邦，后来扩大到缅甸。

66. 另一个例子是“庇护城市”项目，这是一项全球运动，为身处危险中的人权维护者提供安全而励志的空间，使他们能够重新振作精神，获得量身定制的支持，并与同伴接触，以加强他们在当地争取变革的行动。庇护城市还收容了因报道人权问题而需要得到支持和保护的记者。

67. 与签证和居留许可有关的一点是，记者必须持有有效护照──这是旅行的先决条件，而旅行是大多数记者工作的一个重要组成部分。白俄罗斯和埃及等一些国家[80] 颁布了法令，要求居住在国外的国民回国更换护照，这使得一些记者没有有效的旅行证件，进一步危及他们岌岌可危的法律地位。在某些情况下，母国吊销了流亡记者的护照。[81]

[76] 无限新闻自由组织提交的材料。

[77] 保护记者委员会提交的材料。

[78] 苏丹记者联合会提交的材料。.

[79] 国际非营利法中心提交的材料。

[80] 国际新闻学会和 Tahrir 中东政策研究所提交的材料。

[81] AZDA TV 提交的材料。

B. 安全保障：东道国的作用和责任

68. 有许多具体的正面例子表明，东道国执法当局迅速有效地作出反应，向流亡记者和媒体提供保护，包括武警保护或其他安保援助。一些大型国际媒体也向为其工作的流亡记者提供指导和支持，包括法律援助和数字培训，一些非政府组织也是如此。[82]

69. 人身威胁、法律威胁和数字威胁的激增要求东道国采取更有力、更一致的应对措施。各国有责任保护其境内的所有记者，调查和起诉对他们犯下的罪行，以确保为受害者伸张正义和追究责任，并威慑国内外潜在的犯罪人。然而，全世界每 10 起记者遇害案中只有 1 起得到解决，[83] 这一统计数字预示着流亡记者的安全前景不妙。例如，尽管巴基斯坦司法部门施加压力，但是，对 2022 年 10 月在肯尼亚遇害的巴基斯坦记者 Arshad Sharif 的谋杀案的调查工作尚未完成。[84]

70. 当东道国当局成为跨国镇压的推手(例如，在母国唆使下共谋绑架)时，安全就会受到双重威胁。自由亚洲电台越南语频道的越南记者 Truong Duy Nhat 于 2019 年 1 月从泰国被绑架到越南。次年，他被判处 10 年徒刑，罪名是在担任记者期间“滥用职权”。任意拘留问题工作组得出结论认为，Nhat 先生是被泰国当局秘密逮捕并移交给越南国家工作人员的，没有在泰国进行公正和公开的引渡听讯。[85]

71. 国际法规定，各国有义务确保记者不被递解出境、驱逐或引渡到其生命或自由可能受到威胁的领土。[86] 数千名缅甸记者、人权维护者和活动人士在 2022 年缅甸军方接管政权后逃到泰国，他们没有入境签证，无法正常居留，因此没有合法身份。那些因非法入境而被泰国当局逮捕的人有可能被驱逐到缅甸——并在那里承受可怕的后果。[87] 在土耳其的伊朗记者也面临着因非法入境而被驱逐出境的类似风险。[88]

72. 即使不存在与难民有关的关切，引渡记者使其面临与其专业职能有关的严重刑事指控，也从根本上违背了表达自由和媒体自由的权利。特别报告员对朱利安·阿桑奇可能被从联合王国引渡到美国按《间谍法》接受审判表示严重关切，因为如果他被引渡，他将不得使用记者可以使用的“为公共利益而披露信息”的辩护理由，他将受到不相称的严厉惩罚，这可能对其他记者和出版商产生更为广泛的寒蝉效应。[89]

---

[82] 例如，见无国界记者组织和保护记者委员会提交的材料。

[83] 教科文组织遇害记者观察站，可查阅 https://www.unesco.org/en/safety-journalists/observatory/statistics。

[84] KEN 2/2023.

[85] VNM 4/2020; A/HRC/WGAD/2020/42; and THA 8/2020.

[86] 《关于难民地位的公约》，第三十二和三十三条；SWE 1/2013。

[87] THA 3/2021.

[88] TUR 5/2021.

[89] 见 https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/03/ukus-time-end-prosecution-julian-assange-un-expert-says。

73. 原籍国将法律和司法制度作为武器来对付流亡记者，会使他们在东道国的危险处境更加恶化。有关犯罪或恐怖主义的指控，即使没有导致正式指控、引渡、驱逐或起诉，也会使记者成为东道国当局眼中的安全威胁，引起海外执法机构的怀疑，阻碍或影响签证、庇护或重新安置申请，增加开设银行账户或转账的难度，并妨碍从事新闻工作所必不可少的行动自由。

74. 虽然跨国数字压制正在加剧，但东道国的执法部门往往对记者的安全所面临的数字威胁置之不理，因为刑法存在漏洞，或者他们无法或不愿查明肇事者。尽管有可靠证据表明，欧洲联盟发生了四起间谍软件攻击案件，但德国和拉脱维亚(攻击似乎发生在这两个国家)以及欧洲联盟其他成员国似乎都没有开展调查，即使进行了调查，也没有公布调查结果。[90]

75. 来自东道国的政治压力可能对流亡媒体构成生存威胁。例如，拉脱维亚以国家安全为由，吊销了俄罗斯独立电视台 TV Rain 的执照，相关情况表明，对该电视台对乌克兰武装冲突的报道存在意见分歧。[91] 吊销该媒体执照的决定似乎是对表达自由的不必要和不相称的限制，违反了《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款。

C. 数字技术：企业对人权的责任

76. 根据《工商企业与人权指导原则》，企业有责任尊重人权。企业至少必须进行尽职调查，以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，发布关于遇到的风险和如何应对这些风险的透明度报告，并在发生侵犯行为时提供补救。

77. 数字技术对流亡新闻业起到了重要的促进作用，但也带来了企业未能充分应对的挑战和威胁。

78. 连通性对流亡记者和媒体至关重要。许多流亡海外的媒体机构试图利用一系列数字化工具和应用程序，与本国的受众保持联系。定位隐形虚拟专用网络(VPN)、规避审查的软件和新闻媒体的镜像技术，这些是规避网络限制的有效工具，越来越受欢迎。

79. 尽管 VPN 的使用频率越来越高，但对于封闭社会中的流亡媒体和记者来说，连通性仍然是一个挑战。例如，在 2022 年 2 月俄罗斯联邦入侵乌克兰后，多家公司采取行动禁用俄罗斯和白俄罗斯用户的基本数字服务，因为担心会违反对这些国家的个人和机构的不断升级的制裁。他们过分热衷于遵守制裁，限制了流亡的独立媒体报道在白俄罗斯和俄罗斯联邦发生的事件、向这些国家的用户提供新闻以及将其内容货币化的能力。

80. 一些国家的政府操纵社交媒体平台的政策，让它们屏蔽或删除流亡媒体的新闻材料。当公司收到大量关于不当内容或侵犯版权的代理投诉时，它们的反应是

[90] 立即普及组织和 Meduza 的联署材料称，公民实验室调查发现，拉脱维亚记者 Evgeniy Pavlov 和流亡俄罗斯记者 Evgeniy Erlich 和 Maria Epifanova 以及 Meduza 负责人 Galina Timchenko(他们都常住拉脱维亚)的苹果设备都被黑客入侵，并得出结论，攻击可能来自俄罗斯联邦、它的一个盟友或某个欧洲联盟成员国。

[91] 欧洲新闻和媒体自由中心提交的材料。TV Rain 获得了在荷兰运营的许可证，因此能够包括拉脱维亚在内的欧洲联盟的观众能够收看。

屏蔽或删除这些内容，而不检查上下文并确定内容是否符合公共利益，这实际上是对内容进行审查。[92]

81. 记者们抱怨说，他们对不合理的内容删除或屏蔽提出的上诉被这些公司置之不理。流亡的新闻网站还发现，他们在流行的社交媒体平台上能接触的受众范围有限，因为社交媒体算法会降低有可能引起分歧的内容或政治内容的排名。记者面对国家指挥的黑客攻击企图和网络骚扰活动发现，一些社交媒体平台开发的安全工具存在不足之处。流亡记者和媒体机构在自我保护方面投入大量时间和资源，采取各种数字卫生做法和预防措施。一些主要平台为记者提供了标记侵权行为或保护账户的方法，但对于负担过重、资金不足的媒体和记者来说，要减轻资金充足、国家指挥的网络骚扰的威胁是不可能的。

82. “让受害记者负责跟踪网上滥用行为，并遵循一套复杂的程序来缓解这种行为，企业加强了犯罪政府与其打击对象之间的权力不平衡。”[93]

D. 流亡中的新闻报道：挑战和良好做法

83. 在流亡中坚持新闻报道极不容易。就个人而言，虽然大多数记者离开本国是为了继续工作，但许多人在出国后就退出了这一职业。三分之二以上离开阿富汗的记者不再在媒体工作。[94] 一项针对香港记者和媒体工作者的调查也发现，三分之二的受访者在移居海外后离开了媒体行业。[95] 有一项调查发现，过去三年中逃离白俄罗斯和俄罗斯联邦的记者中，约有三分之一在流亡后放弃了新闻工作。[96]

84. 记者离职的原因是多方面的，其中包括缺乏人身安全和担心在本国的家人遭到报复，也包括缺乏对东道国当地语言和文化的了解。对一些人来说，他们在本国受雇时所掌握的技能和知识在新的国家已没有用处。对另一些人来说，官僚主义和行政方面的要求，如本国文凭的公证或记者资格的认证要求，可能都无法达到。[97]

85. 没有工作许可是一个大问题。流亡记者所在的许多国家不提供居留许可，而没有居留许可，他们就无法获得工作许可。没有工作许可，记者就无法在当地媒体部门找到工作。一项对目前在西方国家的 120 名阿富汗记者的调查发现，他们当中近三分之一没有工作许可。[98]

86. 流亡让人付出的代价也是促使记者远离流亡新闻业的一个因素。原籍国的武装冲突或镇压造成的创伤，流亡期间对安全和监视的恐惧，对国内的家人和消息

[92] 无国界记者组织提交的材料。

[93] White, Vaughan and Gorokhovskaia, “A light that cannot be extinguished”.

[94] 国际媒体支持组织提交的材料。

[95] 国际新闻工作者联合会，“Journalists in exile: a survey of media workers in the Hong Kong diaspora”。

[96] 为记者伸张正义基金会提交的材料。

[97] Fundación por la Libertad de Expresión y Democracia 提交的材料。

[98] 欧洲流亡记者基金，“Professional situation and needs of Afghan journalists in exile: an exploratory study (Berlin, Germany, 2023)。

来源可能遭到报复的担心，签证、居留许可、工作、收入和未来的不确定性，与亲人分离以及融入新环境的挑战，这些都可能对流亡记者的身心健康产生严重的不利影响。[99] 心理社会支助和关怀方面的需求很高，却没有得到充分满足。

87. 在媒体层面，财务生存能力是一个关键挑战。流亡媒体组织难以实现财务可持续性，赚取可行的商业收入的机会有限。来自母国的在线广告收入和捐款或订阅往往因本国的法律禁令或其他措施而被切断。国际制裁可能使流亡媒体无法将新闻内容货币化。在一些最不发达国家，互联网普及率很低，广播是新闻的主要来源，流亡媒体无法依赖互联网，也无法寻求受众订阅。

88. 与此同时，新闻媒体必须承受高昂的运营费用，因为需要投入资源保护其员工和数字基础设施免受网络攻击以及人身和法律威胁，并找到技术方法向国内受众提供内容，这些受众被千方百计地阻止访问在线独立新闻媒体。

89. 另一项挑战是，这些媒体与其本国的受众、订户、赞助商和私人捐助者隔绝，但仍必须确保它们开展可信的受众研究，并在由于国家控制和审查而信息不通畅的环境中，与受众保持接触和联系。“总而言之，媒体被迫花钱，向无法付费的受众提供信息，而他们没有这笔钱。”[100]

90. 很少有流亡媒体拥有可持续的经费来源，大多数媒体依赖民间社会的资助和慈善事业，而且可能在一段时间内仍将如此。[101] 另一方面，捐助者的战略主要是为严重危机提供短期资金。然而，由于民间社会的倡导和努力，人们日益认识到需要捐助者提供长期持续的投资，并认识到需要有创新的项目编制范例。尽管流亡媒体面临许多问题，但良好做法正在出现，凸显了流亡记者和与其合作的民间社会组织的韧性、创造力、活力和勇气。

91. 为了克服经费困难和业务障碍，流亡记者在松散的网络中走到一起，分享知识、商讨问题。其中一个组织是流亡媒体组织网络。[102] 成员们就一系列问题，从绕开审查的软件到捐助者培养战略，分享经验和建议，并加强对受众、捐助者、政策制定者和民间社会为什么应该支持流亡媒体的了解。[103]

92. 另一个有趣的举措是欧洲流亡新闻基金，该基金作为一个信息交换所，将提供的帮助打包，并将资源引导到最需要的地方，使媒体工作者能够迅速灵活地在流亡中继续工作。[104]

93. 流亡媒体也有一些“好消息”。例如，叙利亚媒体利用流亡所带来的自由，进行合乎道德的新闻报道，报道在本国被视为禁忌的问题，并开发调查性新闻报

---

[99] 美洲报业协会和保护记者委员会提交的材料。

[100] White, Vaughan and Gorokhovskaia, “A light that cannot be extinguished”, p. 8.

[101] 国际媒体支持组织提交的材料，该组织估计，它所帮助的流亡团体只有 3%至 7%的收入来自商业来源。

[102] 见 https://www.exiled.media。该组织于 2022 年成立，由总部设在哥斯达黎加的尼加拉瓜媒体机构 Confidencial、总部设在柏林的阿塞拜疆 Meydan TV 和在阿姆斯特丹运营的伊朗伊斯兰共和国 Zamaneh Media 共同创立。后来，来自拉脱维亚的 Meduza 和总部设在泰国的缅甸民主之声也加入了该组织。

[103] Ayodeji Rotinwa, “Q&A: Cinthia Membreño on the global network helping journalists in exile”, *Columbia Journalism Review*, 29 November 2023.

[104] 见 https://jx-fund.org。

道的新方法，从而将挑战转化为机遇。[105] 另一个例子是来自白俄罗斯的 City Dog, 它重新调整了自己的愿景和使命，从“多平台发行到成为多平台媒体品牌”，为每个平台进行内容创造和再创造。[106]

五. 前进之路：结论和建议

94. 记者与人权维护者一样，站在追究当权者责任的第一线，为此他们在个人生活和职业上付出了沉重的代价。流亡记者的存在一方面提醒人们注意世界各地对人权的无情侵犯，另一方面也提醒人们注意暴力和镇压给人造成的代价。

95. 国际人权和难民法为保护流亡记者提供了强有力的框架。然而，在实践中，由于国家未能履行其国际义务，个人仍然非常脆弱。母国使用各种方法，从域外攻击到缺席起诉，来追捕和压制记者。东道国要么出于政治原因不愿意保护和支持流亡记者，要么由于缺乏能力或资源而无法保护和支持流亡记者。不存在国际法律漏洞，但存在危险的保护漏洞。

96. 政治和意识形态方面的考虑以及双边关系严重影响着各国应对流亡记者所处困境的方式。记者不应被视为政治棋子，而应被视为身处困境的人，他们以巨大的个人代价为一个关键的社会目标服务——实现人们对影响其生活的问题的知情权。无论记者来自何处或在何处避难，特别报告员敦促各国采取基于权利、以人为本的方法来解决他们的困境。

97. 一旦局势安全，大多数记者都想返回家园。然而，随着许多国家威权主义和对独立媒体的攻击的上升，曾经似乎是暂时的流离失所状态正日益成为一种半永久性的事情。记者们越来越多地面临着一种前景，即他们可能在很长一段时间内无法回国。国际和国家对流亡记者的反应必须适应这一新的现实。

98. 流亡记者的需求十分迫切。流亡记者需要接收国政府积极主动地为发放签证和工作许可证以及他们的重新安置提供便利。他们需要得到更好的保护，使他们在新家中免受人身攻击和网络攻击。他们需要来自资助者、民间社会和新闻自由团体的协调一致的长期支持，使他们能够发展出可持续的商业模式，并加强他们在流亡中的能力。他们需要企业确保对从事新闻工作至关重要的技术不被切断或用作武器来对付他们。

99. 流亡记者最关心是安全问题。线上和线下的跨国镇压已成为对那些在流亡中发声的人的主要威胁。国际社会和各国必须谴责违反国际法、人权和民主的基本原则的这种形式的审查制度。不应容忍有罪不罚或相互勾结。

100. 在数字时代，打击跨国镇压不仅是国家的责任，也是企业的责任。流亡媒体和记者需要自由开放的互联网和数字安全。数字行业的企业必须站出来迎接挑战。

101. 流亡记者与被迫离开本国的人权维护者面临许多同样的问题。在为人权维护者设计保护战略和工具时，各国应考虑到流亡记者。在难民和流亡记者之间，在适用于他们的规范框架方面，有相当多的重叠之处，但也有一些独特的保护需

[105] 国际媒体支持组织提交的材料。

[106] 同上。

求，因为记者所做的工作，只有他们才有。这可能需要调整难民制度和申请程序，以满足流亡记者的特殊需要。教科文组织、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)应针对流亡记者和难民之间的特殊性和相似性制定应对措施。

102. 大量记者离开这个行业，流亡媒体纷纷关闭，这应该给捐助者敲响警钟。流亡媒体需要更多有针对性、持续性的资金。

103. 关于流亡新闻业的数据并不完整。更系统、更可靠的数据收集和研究对于更好地了解问题和找到有效对策至关重要。

104. 各国应：

(a) 公开肯定独立公共服务媒体，包括流亡记者在促进民主、发展和人权方面的宝贵作用；

(b) 为面临风险的记者建立明确的法律途径，使他们能够离开自己的国家到国外居住，并有权工作，直到他们能够安全回国。应通过加速程序向面临风险的记者(无论国籍)及其家人提供紧急人道主义签证，使他们能够安全和迅速地离开原籍国；

(c) 确保其管辖范围内的所有记者，无论法律地位身份，都受到保护，免遭暴力、威胁和骚扰，因与其工作有关的刑事指控而被驱回或引渡；

(d) 不实施、不联手实施、不纵容线上线下的跨国镇压行为，并确保对其境内的所有跨国镇压行为及时、充分、有效地进行调查和起诉；

(e) 在适用的情况下，审查和修订国家法律或通过新的法律，以便起诉跨国镇压的实施者和协助者。还应修订外国国家豁免法，使遭到跨国镇压的个人能够在国家法院寻求法律补救；

(f) 承认有资格获得难民身份的流亡记者可能因其工作性质而面临特定风险，确保他们能够得到适当的保护和支持，并能快速进入庇护和重新安置程序；

(g) 采取一切措施，便利流亡媒体机构在不歧视的基础上自由运作，并支持民间社会的举措，使流亡记者和媒体能够发挥作用。

105. 社交媒体平台应：

(a) 建立便捷的“升级渠道”，使流亡记者和媒体机构能够方便地报告网络暴力、去平台化和其他数字威胁，并确保在具备相关背景知识、语言技能和了解记者的公共利益作用的人员参与下，对投诉作迅速处理；

(b) 在流亡媒体的帮助下开展尽职调查，以确定流亡媒体和记者所面临的数字跨国威胁，加强安全工具和其他措施，以减轻这些风险；

(c) 公布实施跨国数字镇压的犯罪者、方法和规模。

106. 鼓励民间社会：

(a) 与流亡媒体合作制定创新方案，以加强流亡媒体的能力、安全和长期生存能力；

(b) 加强给流亡记者及其家人的社会、医疗和心理社会关怀和支持服务；

(c) 为流亡媒体的能力和发展提供具体支持；

(d) 鼓励、发展和投资于将流亡记者联系起来的网络，以增加经费、学习和支持，包括与避难国媒体和国际媒体的联系。

107. 人权高专办、教科文组织和难民署应：

(a) 在流亡记者面临最大风险的国家和区域，加强他们相互间以及与其他利益攸关方的协作；

(b) 确保《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》适用于打击对流亡记者的犯罪行为，包括跨国镇压不受惩罚的现象；

(c) 在教科文组织的指导下，与各国合作，协调有关流亡记者和媒体问题的可靠数据、学习和研究的系统收集和传播。