



第七十六届会议

临时议程\* 项目 75(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

记者安全和有罪不罚问题

秘书长的报告\*\*

摘要

本报告系根据第 74/157 号决议提交，重点说明网上空间的记者安全和有罪不罚问题，包括性别层面和女记者安全方面的问题。报告先陈述现状，再介绍正在实行的各种举措。然后，就如何通过采用对性别问题有敏感认识的方法以及其他手段来加强记者网上安全提出建议。

\* A/76/150。

\*\* 本报告在截止日期后提交，以反映近期事态发展。



## 一. 引言

1. 按照大会第 74/157 号决议，本报告结合《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》及其后续行动，概述记者安全和有罪不罚问题的现状。
2. 在决议中，大会承认数字时代在记者安全方面的特定风险。秘书长以往关于记者安全和有罪不罚问题的报告仍有意义。本报告旨在阐述和剖析网上安全问题，包括性别层面和女记者安全方面的问题。<sup>1</sup>
3. 在编写本报告时，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)代表秘书长向会员国、国际和区域组织、国家人权机构、非政府组织征集素材。<sup>2</sup> 报告参考了一系列公开资料，包括联合国人权机制的工作，以及学者、从业人员和民间社会组织的工作。

## 二. 现状

4. 表达自由和媒体自由对于促进必要的理解和对话、从而推进为实现可持续发展目标所作的总体努力至关重要。然而，近年来网上网下攻击记者和媒体工作者、影响记者和媒体工作者行使表达自由的能力，包括威胁起诉、逮捕、监禁、拒绝记者采访、不去调查和起诉针对记者实施的犯罪行为等事件在规模和数量上均有增加。正如秘书长关于 2019 冠状病毒病(COVID-19)和人权的政策简报所强调的那样，记者在 COVID-19 大流行期间面临着更加严重的威胁，包括因被控传播“假新闻”而遭到逮捕、拘留、起诉或迫害的威胁。<sup>3</sup> 受到的监视也在增加。<sup>4</sup>
5. 秘书长以前关于记者安全和有罪不罚问题的报告介绍过用于保护记者的国际法律框架。<sup>5</sup> 关于网上空间的记者安全，国家在国际人权法下承担的法律义务

<sup>1</sup> “记者”一词的定义见 A/72/290，脚注 1。

<sup>2</sup> 截至 2021 年 8 月 10 日，已收到安哥拉、贝宁、保加利亚、克罗地亚、萨尔瓦多、冈比亚、希腊、印度、伊拉克、意大利、黎巴嫩、立陶宛、毛里求斯、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞内加尔、塞尔维亚、西班牙、瑞士、多哥、土库曼斯坦提供的材料；还收到欧洲委员会、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、第十九条组织、船民救援组织、越南独立记者协会与越南反对酷刑联盟(联合)、墨西哥国家人权委员会、丹麦人权研究所、公共空间组织、无限新闻自由组织、人权之家基金会、国际和平与发展联盟、国际律师协会人权研究所、国际新闻学会、塞尔维亚监察员、尼加拉瓜人权问题检察官办公室、荷兰人权机构、无国界记者组织、京都大学东南亚研究中心副教授 Pavin Chachavalongpun 提供的材料。

<sup>3</sup> 联合国，“2019 冠状病毒病和人权：我们同舟共济”，2020 年 4 月。

<sup>4</sup> 教科文组织，“新闻业、新闻自由与 COVID-19”，2020 年。

<sup>5</sup> A/69/268，第 10-12 段；A/70/290，第 17 段。

已稳固确立。其中一项是尊重和确保意见和表达自由权，包括不分国界，在任何媒体上寻求、接受及传播各种消息及思想之自由。<sup>6,7</sup> 这涵盖到互联网。<sup>8</sup>

#### 网上安全

6. 人权高专办、联合国人权机制和民间社会组织指出，在报告所述期间，记者继续面临网上攻击。<sup>9</sup> 记者要面对的有死亡威胁，有身体暴力威胁，包括性侵犯，有家人遭受暴力侵害的威胁，还有骚扰、仇恨言论、挑衅、人肉搜索和造谣抹黑。<sup>10</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)指出，有的因素会加大网上攻击的风险，包括记者为何种性别、是否就诸如 COVID-19、选举和抗议之类敏感或导致两极分化的主题做过报道。<sup>11</sup> 教科文组织还报告说，COVID-19 大流行期间记者在网上露面的次数增多，疫情导致各种类型的网上攻击增加。<sup>12</sup> 2019 年和 2020 年，据非政府组织第十九条组织记录，在某个国家出现了 588 起袭击记者事件，其中绝大多数(至少 532 起)发生在数字空间。<sup>13</sup> 女记者受网络空间攻击的影响特别大。<sup>14</sup> 教科文组织近期委托开展了一项关于网上暴力侵害女记者行为全球趋势的研究。结果显示网上攻击女记者行为所占比率大得惊人。<sup>15</sup> 在 900 多名受访女记者中，共有 73% 说经历过网上暴力。其他形式的歧视，比如种族主义、恐同和宗教偏见，与性别歧视和厌女情绪相互交织。因此，针对来自少数群体或边缘社区的女记者实施的网上暴力所占比例高出很多。报道性别问题、政治和选举，包括极右翼极端分子网络，更有可能招致网上暴力。据报，攻击的形式包括威胁实施性侵犯和身体暴力、骚扰、歪曲事实、威胁损害专业和个人声誉、黑客攻击和监视。COVID-19 大流行改变了记者的工作条件，加大了记者对数字通信服务和社交媒体渠道的依赖。因此，女记者比以往任何时候都更容易遇到网上暴力，疫情期间的攻击事件增加。20% 的受访者说，遭受过与网上攻击相关的网下攻击。此项研究还有另外一个发现，就是自认属于黑人、土著人、犹太人或阿拉伯人的

<sup>6</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第十九条，第二款。

<sup>7</sup> CCPR/C/GC/34，第 12 段；CCPR/C/21/Rev.1/Add.13，第 6-8 段。

<sup>8</sup> 例如见人权理事会第 44/12 号决议。

<sup>9</sup> 联合国伊拉克援助团(联伊援助团)与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“伊拉克库尔德斯坦地区的表达自由”，2021 年 5 月，第 13 页。另见 A/HRC/44/52，以及教科文组织、第十九条组织、公共空间组织、国际新闻学会、无国界记者组织和荷兰人权机构提供的材料。

<sup>10</sup> IRN 8/2021 号函文(所有根据特别程序发送的函文和接收的信息详情见 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>)。另见 A/HRC/46/63，第 54 段；教科文组织和无国界记者组织提供的材料。

<sup>11</sup> 教科文组织、无国界记者组织、塞尔维亚监察员和无限新闻自由组织提供的材料；另见 A/72/290、A/HRC/38/47 和 A/HRC/44/52。

<sup>12</sup> 教科文组织提供的材料；另见教科文组织，“新闻业、新闻自由与 COVID-19”。

<sup>13</sup> 第十九条组织提供的材料。

<sup>14</sup> 教科文组织、无国界记者组织、塞尔维亚监察员和无限新闻自由组织提供的材料。另见 A/72/290，第 10 段；A/HRC/38/47，第 12-42 段；A/HRC/44/52，第 39-52 段。

<sup>15</sup> Julie Posetti 等人，《不寒而栗：网上暴力侵害女记者行为全球趋势》(巴黎，教科文组织，2021 年)。另见教科文组织提供的材料。

女记者遇到的网上暴力所占比例最高，受到的影响也最重。在许多情况下，不知道谁是行为人。然而，调查显示，受访者认出行为人据报是高级政治领导人、国家其他工作人员和政治行为体。受访者还强调说，社交媒体公司滋生了网上暴力侵害妇女的行为，党派媒体放大了网上暴力。此外，关于虚假信息的报道已成为攻击的导火索，而且有人在大规模传播虚假信息过程中以贬抑女性为手段，试图削弱公众对实事求是的新闻报道所怀信任。

7. 荷兰记者协会于 2019 年开展了一项研究，得出了类似的结果。在该国接受访问的 366 名女记者中，50% 说在工作过程中遭到威胁、恐吓或暴力。有孩子的妇女、有少数群体背景的妇女特别受影响。此类威胁约有 30% 是在网上发出的。<sup>16</sup>

8. 虚假信息还会影响记者安全和媒体自由。教科文组织表示，虚假信息要么被用来误导记者分享不实信息，要么被用来在网上实施大规模造谣抹黑行为，诋毁或中伤记者。据报，这类攻击通常是网络联动、协调开展。<sup>17</sup> 促进和保护意见和表达自由权特别报告员称，社交媒体网络上针对记者发起的大规模造谣抹黑构成的危害越来越大。<sup>18</sup>

9. 特别报告员还报告说，新数字技术可能会加重网上攻击记者所产生的冲击。首先，有的算法和商业模式专门推广能引发轰动的内容，让用户持续使用平台，会放大虚假信息。<sup>19</sup> 其次，有人利用人工智能技术传播虚假信息，制作所谓深度伪造视频，瞄准女记者进行带有性意味的攻击。<sup>20</sup>

10. 多个人权机制和民间社会组织<sup>21</sup> 表示，对非法监视、包括对非法监视记者感到关切。某些国家通过的法律对监视权力的规定过宽，而且没有提供充分的保障和监督以防滥用。<sup>22</sup> 这样的法律会便于非法实施大范围或大规模定向监视，包括对记者网上活动的大范围监视。教科文组织和民间社会组织强调，对 COVID-19 大流行导致网上监视增加感到关切。<sup>23</sup>

<sup>16</sup> 荷兰人权机构提供的材料。

<sup>17</sup> 教科文组织提供的材料。

<sup>18</sup> [A/HRC/47/25](#)，第 23 段。

<sup>19</sup> [A/HRC/47/25](#)，第 16 段。

<sup>20</sup> 教科文组织提供的材料。

<sup>21</sup> 国际律师协会人权研究所、第十九条组织、国际新闻学会、无国界记者组织和无限新闻自由组织提供的材料。

<sup>22</sup> [CCPR/C/NAM/CO/2](#)，第 37 段；[CCPR/C/KOR/CO/4](#)，第 42 段；[CCPR/C/FRA/CO/5](#)，第 12 段；[CCPR/C/NLD/CO/5](#)，第 54 段；[CCPR/C/TJK/CO/3](#)，第 41 段和 [CCPR/C/EST/CO/4](#)，第 29 段。另见 European Court of Human Rights, *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, applications Nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15, Judgment, 25 May 2021。

<sup>23</sup> 联合国，“2019 冠状病毒病和人权：我们同舟共济”。另见教科文组织，“新闻业、新闻自由与 COVID-19”，第 12 页。另见 Freedom House，“Freedom on the Net 2020: The pandemic’s digital shadow”。另见国际律师协会人权研究所提供的材料。

11. 联合国一些人权机制指出，国家主管部门对记者、<sup>24</sup> 包括就国家主管部门被控实施的罪行和不法行为进行报道的调查记者实施定向监视。<sup>25</sup> 据报，在某些情况下，为监视记者，国家还会利用非国家行为体、所谓黑客团体，<sup>26</sup> 以及具有计算机干扰、移动设备黑客攻击、网络监视、国际移动用户识别码捕获、深度包检测、人脸和情感识别技术功能的私人监视技术。<sup>27</sup>

12. 此外，意见和表达自由权特别报告员与民间社会组织记录了针对独立新闻网站发起的网络攻击。<sup>28</sup> 据非政府组织无国界记者组织称，此类攻击大多属于所谓分布式拒绝服务攻击，会导致网站瘫痪、无法访问。新闻工作的可见度、获取信息的渠道会因为这样的攻击受到限制。<sup>29</sup>

13. 人权机制和民间社会组织说，针对记者和媒体实施的网上和数字攻击不受惩罚。<sup>30</sup> 与此类报告相呼应的是，针对记者实施的网下攻击不受惩罚所占比例很高，<sup>31</sup> 它印证了这样一种顾虑，即社交媒体平台没有采取足够有效的措施，预防和应对网上攻击。<sup>32</sup>

对于律师网上表达自由的不当限制

14. 不当限制信息传播，给记者享受安全、适宜的网上环境带来威胁。多个国家通过的法律或提议通过的法律对网上表达自由造成了不当限制。联合国人权机制指出，有的国家通过了网络安全法<sup>33</sup> 等着意打击网上言论的法律，或者旨在遏制虚假信息传播的法律。<sup>34</sup> 意见和表达自由权特别报告员称，在 COVID-19 大流行期间，针对传播虚假信息行为出台的法律数量增加，17 个国家专门就虚假信息通过了某种形式的法律。<sup>35</sup> 其他对表达自由包括网上表达自由造成不当限制的法律尚未废止。里面包括诽谤罪法。<sup>36</sup> 此外，人权理事会一些特别程序任务负责人表

<sup>24</sup> [CCPR/C/PRY/CO/4](#)，第 36 段。

<sup>25</sup> COL 5/2020 号函文。

<sup>26</sup> [CCPR/C/VNM/CO/3](#)，第 45 段，c 分段；第十九条组织提供的材料。

<sup>27</sup> 联合国人权事务高级专员，“使用间谍软件监视记者和人权维护者的情况”，2021 年 7 月 19 日发表的声明。另见 [A/HRC/41/35](#)，第 7-14 段；[A/HRC/41/CRP.1](#)(可查阅 <https://ohchr.org>)；国际律师协会人权研究所和无国界记者组织提供的材料。

<sup>28</sup> 例如见 BRA 10/2019 号函文和无国界记者组织提供的材料。

<sup>29</sup> 无国界记者组织提供的材料。

<sup>30</sup> [A/HRC/41/35](#)，第 39-45 段；[A/HRC/44/52](#)，第 40 段。另见第十九条组织和无国界记者组织提供的材料。

<sup>31</sup> 联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划，第 1.3 段。

<sup>32</sup> [A/HRC/38/35](#)，第 27 段；[A/HRC/47/25](#)，第 65 段；[A/74/486](#)，第 40-41 段。

<sup>33</sup> NIC 3/2020 号函文；[CCPR/C/VNM/CO/3](#)，第 45 段；[CCPR/C/MRT/CO/2](#)，第 42 段；[CCPR/C/GIN/CO/3](#)，第 43 段。

<sup>34</sup> [A/HRC/47/25](#)，第 53 段。

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> [CCPR/C/NGA/CO/2](#)，第 46 段。

示，担心有的法律与人权法不符，赋予国家限制网上表达自由的权力过宽，或者允许施加过度处罚。<sup>37</sup>

15. 以网上网下发表的言论为由对记者提起刑事诉讼，该问题继续引发关切。多个民间社会组织指出，这种做法蔚然成风。<sup>38</sup> 联合国一些人权机制在函文和报告中点明，有的法律限制表达自由，比如关于仇恨言论的法律、<sup>39</sup> 关于反恐的法律、<sup>40</sup> 规定传播所谓假新闻属于犯罪的法律，<sup>41</sup> 以及刑法中的某些条文，<sup>42</sup> 对针砭时弊的评论和报道广泛适用，甚或达到滥用的地步。COVID-19 大流行暴发以来，已有记者因分享关于国家危机应对措施的关键信息而被逮捕、被起诉。<sup>43</sup> 意见和表达自由权特别报告员称，仅在 2020 年，就有至少 34 名记者由于“假新闻”相关指控被捕。<sup>44</sup> 其中，一些记者受到的指控是在网上发表意见。<sup>45</sup>

16. 人权理事会一些特别程序任务负责人、民间社会组织以及学术机构消息人士称，记者也经常面临为避免公众参与而提起的所谓战略诉讼。<sup>46</sup> 这类诉讼通常由企业行为体和政治人物发起，为的是压制批评性报道和调查性报道。<sup>47</sup> 为报复某些类型的报道，<sup>48</sup> 会运用国内法律规定的各种法律途径，包括关于诽谤的刑事或民事规定、税务程序以及对于仇恨言论的限制措施。就像人权维护者处境特别报

<sup>37</sup> [A/HRC/47/25](#)，第 54-55 段；QAT 1/2020 号函文。

<sup>38</sup> 第十九条组织、人权之家基金会、船民救援组织、越南独立记者协会、越南反对酷刑联盟、国际律师协会人权研究所、国际新闻学会和公共空间组织提供的材料。

<sup>39</sup> [CCPR/C/NGA/CO/2](#)，第 46 段；MDV 1/2020 和 URY 1/2019 号函文。

<sup>40</sup> TUR 4/2021 号函文。另见人权高专办，“关于白俄罗斯的新闻简报”，2021 年 5 月 25 日。

<sup>41</sup> [A/HRC/47/25](#)，第 55 段。

<sup>42</sup> TKM 1/2021 和 VNM 3/2020 号函文。

<sup>43</sup> [A/HRC/44/49](#)。另见 Amnesty International，“COVID-19 crackdowns: police abuse and the global pandemic”，17 December 2020；European Center for Not-for-Profit Law，“Civic space in the era of securitised COVID-19 responses”，pp. 11-12；联伊援助团与人权高专办，“伊拉克库尔德斯坦地区的表达自由”，第 10-11 页。

<sup>44</sup> [A/HRC/47/25](#)，第 23 段；[A/HRC/46/63](#)，第 49 段。

<sup>45</sup> 2021 年教科文组织——吉列尔莫·卡诺世界新闻自由奖获得者 Maria Ressa 就是一例。见 Julie Posetti 等人，《不寒而栗》。

<sup>46</sup> 例如见 [A/HRC/46/35/Add.2](#)，第 34-36 段。另见人权高专办，“泰国：企业滥用司法系统令人权维护者噤声——联合国专家”，2020 年 3 月 12 日；Council of Europe, *Hands Off Press Freedom: Attacks on Media in Europe Must Not Become a New Normal: Annual Report by the Partner Organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists*, 2020；EU-Citizen, Academic Network on European Citizenship Rights, *Ad Hoc Request: SLAPP in the EU Context*, 29 May 2020, p. 8。

<sup>47</sup> [A/HRC/46/35/Add.2](#)，第 34 段。

<sup>48</sup> 例如见 EU-Citizen, *Ad Hoc Request*。



告员指出的那样，该等形式的琐碎诉讼让涉案记者付出个人、情感和声誉方面的代价，对涉案记者造成经济和社会后果，可能会迫使其放弃批评性报道。<sup>49</sup>

#### 其他限制

17. 人权理事会一些特别程序任务负责人以及国际律师协会人权研究所指出，国家为设法规管社交媒体公司和互联网服务提供商，甚至可能不当地限制内容传播。<sup>50</sup> 有的法规中要求技术企业遵守国内法律，不顾该企业为此采用的做法可能与国际人权标准相抵触。<sup>51</sup> 人权理事会一些特别程序任务负责人以及国际律师协会人权研究所还指出，数据本地化要求可能对监视网上通信有利，但结果会使非法监视的风险增加。<sup>52</sup> 该研究提到，有的法律授权限制互联网流量，包括限制网站和平台的网络流量，迫使网站和平台遵守内容下架命令。<sup>53</sup>

18. 如联合国一些人权机制和民间社会组织所述，记者获取和传播媒体内容的能力受到限制，为此采用的手段中最明显的要数过滤内容、屏蔽网站、<sup>54</sup> 干扰互联网连接(所谓断网)。教科文组织、联合国一些人权机制和民间社会组织指出，断网通常在选举或大规模社会运动期间实行。<sup>55</sup>

19. 在此方面，人权理事会一些特别程序任务负责人以及美洲人权委员会表达自由特别报告员强调，在没有切实人工监督的情况下，利用人工智能进行内容审查存在风险。<sup>56</sup> 他们还强调，大多数公司没有明确把内容标准建立在国内法或国际人权法<sup>57</sup> 等任何特定法律的基础上，导致记者的报道被撤。<sup>58</sup> 此外，政府为迫使社交媒体公司删除在线内容会向其施压，包括为此提出具体要求，或者实行有悖言论自由的法律，鼓励或要求下架。<sup>59</sup> 民间社会组织在报告中表示，普遍做法是

<sup>49</sup> [A/HRC/46/35/Add.2](#)，第 34-36 段。

<sup>50</sup> 见 PAK 3/2020 和 MMR 1/2021 号函文，以及国际律师协会人权研究所提供的材料。

<sup>51</sup> [A/HRC/38/35](#)，第 13 段；[A/HRC/32/38](#)，第 46 段；[A/HRC/47/25](#)，第 57 段；MMR 1/2021 号函文；国际律师协会人权研究所提供的材料。

<sup>52</sup> 例如见 PAK 3/2020 和 MMR 1/2021 号函文，以及国际律师协会人权研究所提供的材料。

<sup>53</sup> 国际律师协会人权研究所提供的材料。

<sup>54</sup> [A/HRC/41/35/Add.2](#)，第 23 和 52 段；[CCPR/C/TJK/CO/3](#)，第 47 段；[CCPR/C/GNQ/CO/1](#)，第 52 段；[CCPR/C/NGA/CO/2](#)，第 40 段；[A/HRC/43/70](#)，第 43 段；国际和平与发展联盟、无限新闻自由组织、无国界记者组织和第十九条组织提供的材料。

<sup>55</sup> IRN 16/2019、IRQ 4/2019、SDN 1/2019、IDN 7/2019、IDN 8/2019、RUS 6/2019、MMR 6/2019 和 MMR 1/2021 号函文。另见 [A/HRC/44/49](#)，第 27-28 段；[A/HRC/41/41](#)，第 51-53 段。

<sup>56</sup> [A/73/348](#)；[A/HRC/44/49](#)，第 53 段。

<sup>57</sup> [A/HRC/38/35](#)，第 24 段。

<sup>58</sup> [A/HRC/43/70](#)，第 40 段。

<sup>59</sup> TZA 4/2020、OTH 73/2020 和 BRA 6/2020 号函文。

给新闻内容打上侵犯版权的标签，以此促使社交媒体公司暂时或永久撤下相关内容。<sup>60</sup>

### 三. 关于记者网上表达自由的举措

#### A. 国家

20. 多个国家介绍了用于规管记者表达自由包括网上表达自由的宪法条文和相关法律。<sup>61</sup> 罗马尼亚称，不再将侮辱和诽谤定为犯罪。<sup>62</sup> 有的国家还称，已建立法律框架，把网上暴力定为犯罪。<sup>63</sup>

21. 多个国家表示，采取措施保护记者不受暴力侵害，包括网上暴力侵害。<sup>64</sup> 塞尔维亚称，2020 年 12 月成立记者安全和保护事务工作组，负责提高对攻击记者行为做出反应的效率，监测为保护记者的安全而采取的行动。<sup>65</sup> 据报，2020 年，在安哥拉记者联盟和其他社会专业协会的倡议下，安哥拉与联合国机构、非洲联盟、区域行为体合作，建立了关于记者安全和保护的国家机制。<sup>66</sup>

22. 多个国家就宣传倡导和提高认识情况作出说明。<sup>67</sup> 希腊介绍了媒体素养促进工作，称遏制媒体中的性别成见和性别歧视是性别平等国家行动计划战略目标之一。据报，在当前一个题为“性别问题公开辩论”的项目中，主管部门支持采取行动，促进建设女性候选人和媒体利益攸关方的能力，以便其参与希腊国内的公开辩论。<sup>68</sup>

23. 有些国家就记者的网下网上安全与其他国家和其他利益攸关方合作。特别是，2019 年 7 月在全球媒体自由会议上成立了媒体自由联盟。这是由共同努力维护网上网下媒体自由和记者安全的国家结成的伙伴关系。迄今为止，已有 49 个成

<sup>60</sup> 例如见 Access Now, “Warning: repressive regimes are using DMCA takedown demands to censor activists”, 22 October 2020.

<sup>61</sup> 安哥拉、贝宁、保加利亚、冈比亚、印度、伊拉克、意大利、黎巴嫩、立陶宛、毛里求斯、波兰、俄罗斯联邦、塞内加尔、西班牙、瑞士、多哥和土库曼斯坦提供的材料；尼加拉瓜人权问题检察官办公室提供的材料。

<sup>62</sup> 罗马尼亚提供的材料。

<sup>63</sup> 克罗地亚、立陶宛、罗马尼亚、塞内加尔、西班牙和瑞士提供的材料。

<sup>64</sup> 克罗地亚、萨尔瓦多、印度、意大利、伊拉克、波兰、俄罗斯联邦和西班牙提供的材料；墨西哥国家人权委员会提供的材料。

<sup>65</sup> 塞尔维亚提供的材料。

<sup>66</sup> 安哥拉提供的材料。

<sup>67</sup> 安哥拉、立陶宛和罗马尼亚提供的材料。

<sup>68</sup> 希腊提供的材料。



员签署了关于媒体自由的全球承诺。<sup>69</sup> 这是一份书面承诺，旨在改善国家层面的媒体自由，开展国际层面的合作。在承诺中，提到了非法监视和操纵的威胁。<sup>70</sup>

24. 2020年12月，在荷兰的倡议下，外交部长和其他政府代表在2020年世界新闻自由会议上齐聚一堂。50多位部长签署了由此产生的、关于加强记者安全的海牙承诺。在签署方作出的多项承诺中，有一项是就网上网下针对记者实施的一切形式的犯罪，展开独立调查并提起诉讼。

## B. 联合国

### 安全理事会和大会

25. 自秘书长上次关于记者安全的报告印发以来，安全理事会<sup>71</sup> 和大会<sup>72</sup> 处理了多个局势所涉及的记者安全问题。尤其是，安全理事会重申，迫切需要且必须追究所有违反国际人道法和侵犯践踏表达自由权等人权的行为责任人的责任，包括针对记者和其他媒体专业人员及相关人员的此类行为。<sup>73</sup>

26. 大会在关于数字时代隐私权的第 75/176 号决议中表示，深为关切地注意到在许多国家，参与促进和保护人权和基本自由的个人及组织、记者、其他媒体工作者常常由于从事其活动而面临威胁和骚扰，经受安全无保障之苦，隐私权也遭到非法或任意干涉。

### 人权理事会及其机制

27. 在报告所述期间，人权理事会通过了两项关于记者安全的决议，分别是第 39/6 号决议和第 45/18 号决议。理事会在第 45/18 号决议中强调了数字时代记者安全面临的特别风险，包括记者特别容易成为非法或任意监视和(或)截取通信、黑客攻击(包括政府支持的黑客攻击)和拒绝服务攻击的目标，以迫使某些媒体网站或服务关闭，侵犯了其隐私权和表达自由权。在同一决议中，理事会强调，加密和匿名工具在数字时代对许多记者自由开展工作和享有人权至关重要。

<sup>69</sup> 可查阅 [www.gov.uk/government/publications/global-pledge-on-media-freedom/global-pledge-on-media-freedom](http://www.gov.uk/government/publications/global-pledge-on-media-freedom/global-pledge-on-media-freedom)。

<sup>70</sup> 媒体自由联盟部长公报，2020年11月16日。可查阅 [www.canada.ca/en/global-affairs/news/2020/11/media-freedom-coalition-ministerial-communicue.html](http://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2020/11/media-freedom-coalition-ministerial-communicue.html)。

<sup>71</sup> 安全理事会第 2488(2019)号决议，第 2 段，e 分段；第 2498(2019)号决议，第 19 段，c 分段；第 2507(2020)号决议，第 1 段，e 分段；第 2514(2020)号决议；第 2536(2020)号决议，第 1 段，e 分段；第 2540(2020)号决议，第 7-8 段；第 2551(2020)号决议，第 19 段，c 分段；第 2567(2021)号决议；第 2576(2021)决议；第 2577(2021)号决议。

<sup>72</sup> 大会第 74/9 号决议，第 34 和 36 段；第 74/89 号决议，第 9 段；第 74/167 号决议，第 16 段；第 74/168 号决议，第 6 段，第 1 分段；第 74/169 号决议，第 11-12 段；第 74/246 号决议，第 8 段，i 分段；第 75/90 号决议，第 29-31 段；第 75/98 号决议，第 9 段；第 75/191 号决议，第 16 和 19 段；第 75/192 号决议，第 6 段，d 和 m-o 分段；第 75/193 号决议，第 11、12 和 48 段；第 75/238 号决议，第 1 和 5 段以及第 8 段，f 分段。

<sup>73</sup> 安全理事会第 2540(2020)号决议，第 8 段。

28. 人权理事会在关于意见和表达自由的第 44/12 号决议中呼吁，国家避免使用断网等手段，故意和任意阻止或破坏网上获取或传播信息。

29. 在普遍定期审议中，越来越明确地提出表达自由和记者网上安全问题。在报告所述期间向一些国家提出的建议包括，需要确保网上网下表达自由，停止过滤网上内容和屏蔽互联网接入的做法，保障网上媒体自由，修正或废止限制网上言论的法律，通过调查和起诉网上攻击行为(包括性别暴力)来确保记者的网上安全，全面打击网上暴力。<sup>74</sup>

30. 人权理事会授权成立的国际调查委员会和实况调查团记录了侵犯网上记者权利的行为。例如，也门问题国际和区域知名专家小组记录了针对一名在网上积极谴责侵犯人权行为的媒体活动人士所实施的侵犯行为。这名活动人士受到任意逮捕和拘留，最终在军事法庭被起诉。<sup>75</sup> 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会称，某记者因在网上发布信息，批评伊德利卜的服务提供情况和其他问题，认为某武装团体要对此负责，结果遭到该武装团体成员的威胁。<sup>76</sup>

31. 在报告所述期间，人权理事会若干特别程序任务负责人在向国家和非国家行为体发送的函文中，提出了记者安全问题，包括与被控侵犯人权行为、与立法保护表达自由所取得的进展有关的问题。<sup>77</sup> 一些特别程序任务负责人表示，担心关于仇恨言论、<sup>78</sup> 网络犯罪<sup>79</sup> 和国家安全保护等方面的国内法律是否与表达自由权相符。<sup>80</sup> 他们强调为避免公众参与而提起的战略诉讼对记者和其他人产生了寒蝉效应，呼吁国家保护记者和其他人不受此类措施的影响。<sup>81</sup>

<sup>74</sup> 见 A/HRC/43/6、A/HRC/43/8、A/HRC/43/10、A/HRC/43/12、A/HRC/43/14、A/HRC/43/16、A/HRC/44/4、A/HRC/44/6、A/HRC/44/14、A/HRC/43/17 和 A/HRC/44/17/Add.1。

<sup>75</sup> A/HRC/45/CRP.7。可查阅 <https://ohchr.org>。

<sup>76</sup> A/HRC/43/57。

<sup>77</sup> DZA 5/2018、RUS 23/2018、CAF 1/2018、MAR 1/2019、EGY 1/2019、SDN 1/2019、PAK 2/2019、VNM 2/2019、IRN 6/2019、MAR 4/2019、MAR 4/2020、HTI 4/2019、BDI 1/2020、DJI 1/2019、FRA 4/2020、FRA 5/2020、MLI 1/2021、CUB 5/2019、CUB 7/2019、ECU 16/2019、MEX 2/2020、COL 5/2020、VEN 1/2020、VEN 4/2020、PER 5/2020、IND 16/2019、IND 1/2020、IND 8/2020、IND 22/2020、BLR 4/2020、BLR 1/2021、EGY 6/2020、EGY 19/2020、MMR 10/2020、MMR 1/2021、PAK 13/2020、PAK 2/2021、VNM 4/2019、VNM 5/2019、VNM 3/2020、VNM 4/2020、IRN 17/2019、IRN 4/2020、IRN 8/2021、BRA 10/2019、BRA 1/2020、JPN 3/2019、IDN 7/2019、LBY 2/2019、IRQ 4/2019、IRQ 6/2019、IRQ 3/2020、IRQ 8/2020、UKR 1/2020、USA 1/2020、USA 2/2020、SSD 1/2020、TZA 1/2020、BGD 2/2020、ETH 1/2020、ZAF 1/2020、LKA 5/2020、BOL 3/2020、CMR 4/2020、TKM 1/2021、TUR 4/2021、TUR 5/2021、NLD 2/2021、SYR 1/2021、AFG 1/2021、MDV 1/2020、THA 3/2020、CHN 2/2020、OTH 43/2019、OTH 52/2019、OTH 55/2019、OTH 2/2020、OTH 10/2020 和 OTH 66/2020 号函文。

<sup>78</sup> A/HRC/44/49/Add.1，第 32-33 段；A/74/486，第 32 和 34 段。

<sup>79</sup> NIC 3/2020 号函文。

<sup>80</sup> SAU 12/2020 号函文。

<sup>81</sup> A/HRC/46/35/Add.2，第 34-36 段以及第 80 段，b 分段。

32. 意见和表达自由权特别报告员谴责说有的法律赋予了屏蔽网站或网上内容的广泛权力，称其关切记者受到的定向监视，<sup>82</sup> 关切大规模定向监视在整体上对表达自由的影响，尤其是对新闻业的影响。<sup>83</sup>

33. 一些特别程序任务负责人强调，社交媒体平台、搜索引擎公司、互联网服务提供商等企业应该遵守“工商企业与人权指导原则”。<sup>84</sup> 这包括依照国际法标准，从事内容审核和策展工作。<sup>85</sup>

34. 暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员讨论了网上暴力侵害妇女和女孩、包括女记者的问题。<sup>86</sup> 她建议国家要认识到借助信息和通信技术在网暴侵害妇女，等同于侵犯人权，是歧视和性别暴力的一种形式，<sup>87</sup> 要予以禁止并将之定为犯罪。<sup>88</sup> 特别报告员敦促国家鼓励对骚扰或暴力行为进行举报，取消就此提起诉讼的时效，为受害者提供适当的补偿和赔偿。她建议国家多措并举，消除性别暴力的根源、预防性别暴力。<sup>89</sup>

35. 关于人工智能、特别是人工智能在内容策展中的应用这一主题，意见和表达自由权特别报告员建议，企业检查自身商业模式，从而确保其与国际人权法相符。<sup>90</sup>

#### 人权条约机构

36. 大多数条约机构在关于缔约国定期报告的结论性意见中，就记者安全、包括记者网上安全提出了关切和建议。人权事务委员会在结论性意见<sup>91</sup> 以及就个别来文给出的意见<sup>92</sup> 中，均谈到媒体自由和记者处境，包括网上的情况。经济、社会及文

<sup>82</sup> [A/HRC/41/35/Add.2](#)，第 23 和 26 段；[A/HRC/41/41](#)，第 41-42 段。

<sup>83</sup> COL 5/2020 号函文；[A/HRC/41/35](#)，第 66 段。

<sup>84</sup> 例如见 OTH 24/2019、OTH 60/2019、OTH 2/2020 和 OTH 37/2020 号函文。

<sup>85</sup> 见 OTH 24/2019 号函文；[A/HRC/47/25](#)，第 63 段。

<sup>86</sup> 见 [A/HRC/38/47](#) 和 [A/HRC/44/52](#)。

<sup>87</sup> [A/HRC/38/47](#)，第 93 段。

<sup>88</sup> [A/HRC/44/52](#)，第 93 段，d 分段。

<sup>89</sup> [A/HRC/44/52](#)，第 93 段。

<sup>90</sup> [A/HRC/47/25](#)，第 95 段。

<sup>91</sup> [CCPR/C/UZB/CO/5](#)、[CCPR/C/CAF/CO/3](#)、[CCPR/C/TUN/CO/6](#)、[CCPR/C/SEN/CO/5](#)、[CCPR/C/CZE/CO/4](#)、[CCPR/C/MEX/CO/6](#)、[CCPR/C/NGA/CO/2](#)、[CCPR/C/MRT/CO/2](#)、[CCPR/C/TJK/CO/3](#)、[CCPR/C/GNQ/CO/1](#) 和 [CCPR/C/PRY/CO/4](#)。

<sup>92</sup> [CCPR/C/126/D/2307/2013](#)、[CCPR/C/127/D/3067/2017](#)、[CCPR/C/129/D/2520/2015](#)、[CCPR/C/129/D/2535/2015](#) 和 [CCPR/C/127/D/2431/2014](#)。

化权利委员会、<sup>93</sup> 消除对妇女歧视委员会、<sup>94</sup> 禁止酷刑委员会、<sup>95</sup> 消除种族歧视委员会、<sup>96</sup> 残疾人权利委员会<sup>97</sup> 等其他委员会也在结论性意见中提到记者处境。

37. 尤其是，人权事务委员会呼吁，国家确保有效保护独立记者不因任何可能对其开展专业活动或行使意见和表达自由权构成骚扰、迫害或不当干涉的行动而受影响，确保对该等行为进行彻底和独立的调查、起诉和惩治，向受害者提供有效救济。<sup>98</sup>

38. 有些条约机构反复呼吁国家修改有悖表达自由的法律，关心记者遭到起诉和处罚的问题，敦促国家为受害者提供有效救济、采取措施防止侵权行为再次发生。<sup>99</sup> 人权事务委员会表示对屏蔽网站感到关切，敦促国家不要采用这种做法，<sup>100</sup> 也不要限制互联网连接。<sup>101</sup>

### 联合国各部厅、机构、基金和方案

39. 2020 年 9 月，联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室与刚果民主共和国视听媒体和传播理事会共同主办了一次圆桌会议，讨论新媒体的兴起。该办公室还继续主张取消新闻罪名，根据国际人权法为记者建立一个保护程度更高的法律框架。

40. 关于能力建设这个主题，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，包括记者网上安全问题。<sup>102</sup> 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。<sup>103</sup> 从 2020 年 12 月至 2021 年 9 月，人权高专办与妇女署一起，在教科文组织的配合下，共同举办了系列培训，培训分 12 节，题为“在亚洲民主空间缩小的背景下，加强保护女记者的力度，促进妇女人权”。系列培训旨在提高女记者和媒体工作者调查和报道性别相关问题的能力，找出民主空间缩小带来的问题以及女记者因此受到的影响，改进自我保护评估，包括网

<sup>93</sup> E/C.12/UKR/CO/7。

<sup>94</sup> CEDAW/C/BIH/CO/6。

<sup>95</sup> CAT/C/UZB/CO/5、CAT/C/NER/CO/1、CAT/C/BGD/CO/1 和 CAT/C/MEX/CO/7。

<sup>96</sup> CERD/C/PSE/CO/1-2 和 CERD/C/MEX/CO/18-21。

<sup>97</sup> CRPD/C/ECU/CO/2-3。

<sup>98</sup> CCPR/C/UZB/CO/5，第 45 段，b 分段；CCPR/C/GC/34，第 23 段。

<sup>99</sup> CCPR/C/UZB/CO/5，第 45 段；CCPR/C/CAF/CO/3，第 36 段；CCPR/C/TUN/CO/6，第 46 段；CCPR/C/SEN/CO/5，第 45 段；CCPR/C/CZE/CO/4，第 34 和 37 段；CCPR/C/MEX/CO/6，第 43 段；CCPR/C/NGA/CO/2，第 45 段；CCPR/C/MRT/CO/2，第 43 段；CCPR/C/GNQ/CO/1，第 51 和 53 段；CCPR/C/TJK/CO/3，第 48 段。

<sup>100</sup> 例如见 CCPR/C/TJK/CO/3，第 47 段，d 分段；CCPR/C/GC/34，第 43 段。

<sup>101</sup> CCPR/C/GC/37，第 34 段。

<sup>102</sup> 人权高专办，《机制运作情况检查结果》，（墨西哥，2019 年 7 月）。

<sup>103</sup> 见爱尔兰驻墨西哥大使馆，“2020 年爱尔兰-墨西哥人权事业合作基金正式启动”，2020 年 6 月 16 日。

上和数字安全领域的自我保护评估。2020年12月，人权高专办在乍得和尼日尔选举前，为记者举办讲习班。其中包括关于网上表达自由的讲习班。

41. 人权高专办和教科文组织继续向突尼斯全国记者联盟监测股提供支持。监测股的目的是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。在报告所述期间，该股继续记录媒体网站受到的限制以及记者在数字空间遭到的威胁和攻击。它还监测屏蔽或过滤互联网内容事件，以及针对在网上行使表达自由权的记者提起的诉讼。特别是，监测股制定了关于针对记者实施的犯罪行为不受惩罚现象的国家指标，并且每月公布。

42. 2019年，教科文组织执行局请教科文组织总干事优先开展活动，应对网上网下对女记者的安全造成的具体威胁，以及记者安全已经和正在对记者安全造成的新威胁。教科文组织还实施项目，增进记者数字安全，并且支持记者改善自己应对数字领域挑战的方式。教科文组织与得克萨斯大学美洲奈特新闻中心合作，开发了大型开放式在线课程，讲授如何报告与互联网和技术有关的问题，从而改善了教科文组织就这些问题开展的能力建设活动。教科文组织举办了几次网络研讨会，还发布了指导方针，阐述司法人员在保护和促进表达自由权、信息获取权、COVID-19大流行相关隐私权方面发挥的作用。

43. 教科文组织扩大了为促进女记者安全而开展的活动。除其他外，为此启动了重大研究项目，考查网上暴力侵害女记者的行为。教科文组织与国际妇女媒体基金会和奈特中心合作，开发了关于女记者安全的培训模块。此外，教科文组织还制定了指导方针，讲解如何把敏感对待性别问题、促进性别平等的方针纳入媒体组织的安全政策和做法。指导方针也涵盖了数字安全。教科文组织继续开展提高认识工作，包括为此在2021年3月8日庆祝国际妇女节的活动中，讨论网上暴力侵害女记者的问题。

### C. 区域组织

44. 2019年10月21日至11月10日，非洲人权和民族权委员会在班珠尔举行第六十五届常会。其间，通过了非洲表达自由和信息获取原则宣言。委员会在宣言中，肯定了保护表达自由不受网上网下干扰的重要性，规定不得对通过新闻报道表达自身观点的权利施加不必要的法律限制。根据宣言，国家必须保障记者和其他媒体从业人员的安全，采取措施防止其受到攻击，并且使用具体办法，从解决性别相关安全隐患入手，确保女性记者和媒体从业人员的安全。2020年6月25日，西非国家经济共同体法院作出一项重要判决，<sup>104</sup> 承认上网属于派生权利，是行使表达自由权的组成部分，<sup>105</sup> 认为在该案中网构成违反“表达自由”的行为。<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Court of Justice of the Economic Community of West African States, *Amnesty International Togo and others v The Togolese Republic*, ECW/CCJ/JUD/09/20, Judgment, 25 June 2020.

<sup>105</sup> 同上，第38段。

<sup>106</sup> 同上，第45段。

45. 美洲人权委员会在关于美洲疫情和人权的第 1/2020 号决议<sup>107</sup> 中，向美洲国家组织成员国提出了一系列建议：国家除其他外不要因为记者的意见而对记者提起民事或刑事诉讼，不要以过于宽泛或含糊的刑事指控为依据拘留记者，不要使记者面临肢体攻击或网上攻击的风险。<sup>108</sup> 国家应当遵守关于禁止事先审查的规定，不要完全或部分封锁媒体网站、平台和私人互联网账户，确保人民尽可能广泛地接入互联网，并且制定扶持措施，迅速缩小弱势低收入群体面临的数字鸿沟。

46. 2019 年，美洲人权委员会表达自由特别报告员就保证表达自由、应对选举中故意制造的虚假信息发布了指导意见。里面向政府行政部门提出了关于保护记者和社会传播者免受暴力侵害的具体建议，强调了保护、预防和调查的特殊义务，称该等义务对国家主管部门打击暴力侵害记者和社会传播者行为，有举足轻重的作用。<sup>109</sup>

47. 2020 年 11 月 2 日，为纪念终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日，欧洲安全与合作组织媒体自由代表办公室发布了《女记者网上安全：#SOFJO 资源指南》。《指南》内含行动建议，可供主要利益攸关方团体处理网上基于性别的虐待记者行为。

48. 2020 年 1 月，欧洲委员会议会大会通过了一项题为“欧洲媒体自由和记者安全所受威胁”的决议，呼吁成员国检视各自法律，采取国家措施保护记者。2021 年 6 月，欧洲委员会召集负责媒体和信息社会工作的部长，以“人工智能、政治智慧：媒体和民主的挑战和机遇”为主题召开会议。在会上发表了最后宣言，由此通过了关于表达自由与数字技术、记者安全、不断变化的媒体和信息环境以及 COVID-19 大流行对表达自由的影响的决议。

49. 欧洲人权法院监测《欧洲人权公约》缔约国的履约情况。仅在 2019 年和 2020 年，法院就发现受理的案件(含涉记者案件)中有 148 起中存在侵犯表达自由权的问题。<sup>110</sup>

50. 欧洲联盟委员会提出了一项提案，就确保欧洲联盟记者安全(包括网上安全)提出建议。所提建议的旨在确定一种有针对性的办法，抵御近期在记者安全方面极其令人担忧的趋势。委员会还提出了一项名为“数字服务法”的提案。在本报告起草时，欧洲议会尚未审议此项提案。<sup>111</sup>

<sup>107</sup> 美洲人权委员会，关于美洲疫情和人权的第 2020/1 号决议，2020 年 4 月 10 日。可查阅 <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/decisions/resolutions.asp>。

<sup>108</sup> 同上，第 30 段。

<sup>109</sup> 美洲国家组织美洲人权委员会表达自由特别报告员办公室、选举合作和观察厅以及总秘书处国际法厅，《保证表达自由、应对选举中的虚假信息指南》，2019 年 10 月，第 35-36 页。

<sup>110</sup> Council of Europe, “Safety of journalists”, document SG/Inf(2021)2. 可查阅 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090001680a15116>。

<sup>111</sup> 欧洲联盟委员会，“欧洲议会和理事会关于数字服务单一市场条例(《数字服务法》)和修正第 2000/31/EC 号指令的提案”，COM/2020/825 号最后文件。



## D. 民间社会

51. 民间社会组织在提交的材料中，简要介绍了目前实施什么政策和举措来解决网上安全问题。无国界记者组织表示，其牵头发起了信息与民主国际倡议，此举旨在为全球信息和通信空间争取民主保障。共有 42 个国家签署了“信息与民主国际伙伴关系”，承诺维护信息和通信空间民主原则。信息与民主论坛进一步发展了这些原则，促进了这些原则的落实。该论坛由民间社会和研究组织创建，公布就影响公众辩论和民主的具体问题向国家、平台和其他利益攸关方提出的具体建议。无国界记者组织还成立了为记者伸张正义工作队，目的是通过战略诉讼，解决针对记者实施的犯罪行为不受处罚的问题。<sup>112</sup>

52. 据报，无限新闻自由组织和绿色虚拟主机开发了一个网上平台“图腾”，供记者和活动人士更多地了解数字安全和隐私工具，包括如何在工作中应用数字安全和隐私保护工具和策略。无限新闻自由组织以 5 种语言推出了 9 门课程。<sup>113</sup>

## 四. 加强记者的网上安全与保护

53. 本节概述可以采取哪些措施加强记者的网上安全。这些措施在研究国家实践、研究国际、区域和国家组织相关工作、研究民间社会相关工作的基础上提出。全都要求采取对性别问题有敏感认识的做法，各方切实参与制定措施十分重要。

### 持续的政治承诺

54. 需要清楚、持续地拿出政治意愿并作出努力，改善记者网上网下安全，解决侵犯行为不受惩罚这一顽疾。国家要认识到信息获取、新闻独立对发展与和平的重要性，应当明确承诺确保记者和其他民间社会行为体有一个安全、适宜的环境。要想使新闻业在数字时代蓬勃发展，国家在尝试进行规管时，必须坚决维护有利于言论自由和思想交流的网上空间，不论国界，还必须坚决确保互联网的安全，使之成为一个尊重人权、可以容纳不同声音的空间。

55. 重要的是，政治领袖和政府官员不要攻击、威胁或骚扰记者，也不要压制批判性报道。针对在网上网下表达自身观点的记者进行任何形式的攻击、监视和不当诉讼，都应当受到政府最高层的谴责。

56. 为方便新闻工作的开展、防止媒体工作者的权利受到侵犯，国家应当借助适当的预防、保护和问责措施，加强立法人员、执法人员、司法人员履行国际法义务的能力。随着法律和政策的制定和实施，确保民间社会行为体、特别是媒体界参与和影响决策十分关键。

<sup>112</sup> 无国界记者提供的材料。

<sup>113</sup> 无限新闻自由组织提供的材料。

### 有效的法律保护措施和保护机制

57. 国家必须实行有效的法律和措施，防止为达到不让记者等在网上传达自由权的人发声这一目的而进行攻击。在应对网上威胁时，国家勿采用限制表达自由和隐私的手段，或者绕过独立法庭审查任何与网上内容有关的决定这一环节。保护机制必须完全把网上空间纳入自身战略，满足具备不同风险特征的群体所特有的需求。

58. 国家勿通过对新闻业和表达自由有负面影响的法律。凡是把记者网上网下表达自由定为犯罪或施加不当限制的法律，必须迅速予以废除，而且在废除前不应适用。如国家法规要求私营社交媒体公司干预网上内容，则适用的法律法规必须合法、必要、相称、不带歧视性。同样，关于法定罪行，应当遵循合法性与法律确定性原则，确保合法表达不被定为犯罪。国家和企业保持透明，是确保问责的关键因素。正如大会所强调的那样，国家不应当干预数字技术的使用，而应当确保对加密和匿名的任何限制均符合国际人权法规定的义务。<sup>114</sup>

### 问责

59. 确保对网上网下侵犯记者人权的行追究责任，对揭露此类侵权行为、面向受害者提供补救、防止今后出现侵权行为至关重要。必须迅速、有效、公正、彻底、透明地调查被控侵权行为，追究责任人的责任。应当培训执法人员和司法机关，使之了解网上威胁和骚扰记者这一行为的特殊之处，尤其要把女记者作为关注对象；还应当培训执法人员和司法机关如何有效应对此类攻击。这一点很重要，因为网下攻击通常与网上攻击相关。

60. 有效解决网上攻击问题，需要国家和社交媒体平台坚决保持透明。国家得确保法律框架能提供有效果、对性别问题敏感、可获得、有作用的救济措施。应当赋予记者权能，使之能主张自身权利，同时不会因此面临更多危险。应当为国家保护机制提供装备，使之能覆盖数字空间，并满足女性、少数群体和其他类型记者的具体需求。国家应当支持民间社会开展工作，监测网上公民空间的趋势。

61. 根据人权理事会第 17/4 号决议核可的“工商企业与人权指导原则”，私营企业有责任尊重人权，而且应当设法防止或减轻自身业务、产品或服务对人权直接造成的任何不利影响。鉴于社交媒体公司对人权的影响，这类企业必须进行投入，持续报告与透明度有关的事项，从而及时向公众和媒体通报按国家要求对内容做出的限制，并通报有组织的敌对行动。社交媒体公司应当设置有效的救济程序，以保证问责。社交媒体公司还必须定期与地方层面的记者和媒体联系，以便更加有效地传达关切。

<sup>114</sup> 大会第 74/157 号决议，第 15 段。

### 提高认识

62. 必须使政府、执法和安全机关、司法机关、媒体专业人员、社交媒体公司、教育机构和公众更好地认识记者网上网下安全、网上表达自由以及女记者在数字空间中的关键作用。

### 提高保护和自我保护水平

63. 媒体组织、社交媒体公司和民间社会可以发挥重要作用，促进并建议记者采取措施来加强自身的网上安全。<sup>115</sup> 此类措施可以包括使用加密和匿名工具。二者已经成为许多记者自由从事本职工作的关键。

64. 国家应当与民间社会、学术专家和企业协作，定期评估记者在网上网下面临的风险。司法系统始终都是努力确保实施有效保护的基石。

## 五. 结论和建议

65. 数字技术为记者提供了机遇，也带来了风险。大会承认记者安全在数字时代遇到的特殊风险。国际、区域和国家层面的相关行为体已开始着手解决记者网上安全问题，还有很大空间来做更多工作，尤其在女记者方面。

66. 鼓励国家、民间社会行为体和私营企业采取本报告第五节概述的一系列措施，加强记者网上安全。这些措施使人注意到需要持续作出政治承诺，有效保持透明度，改善监测、预防和保护措施，加强问责制和提高认识活动，增进记者在数字环境中的自我保护能力。

67. 特别是，国家如尚未采取这些措施，则应当实行有效的法律和政策，建立保护框架以便记者开展工作，在里面明确承认要保护网上表达、保护在网上网下行使表达自由权的人不受旨在使其噤声的攻击。在运用法律规管网上媒体活动时，不应当侵犯人权的正当行使。关于记者的网上网下表达，法律如非法地将之定为犯罪或不当地加以限制，则必须迅速予以废除或修正。

68. 鼓励国家在制定措施解决记者网上安全问题时，采取对性别问题有敏感认识的做法，确保切实地、包容地让各个群体，包括但不限于妇女、青年和少数群体参与措施的制定和实施。

---

<sup>115</sup> 大会第 74/157 号决议，第 16 段。