



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3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

大流行病与意见和表达自由

促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的报告

概要

促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员戴维·凯伊的本报告根据人权理事会第34/18号决议提交理事会。在本报告中，特别报告员震惊地注意到，一些针对冠状病毒病(COVID-19)大流行的抗疫工作可能没有达到合法性、必要性和相称性的标准。特别报告员着重指出五个令人关切的领域，表明信息获取权、独立媒体权和其他自由表达权对于迎击疫情的挑战至关重要。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 大流行病与意见和表达自由	4
三. 大流行病疫情期间的五个挑战	7
A. 公共机构所掌握的信息的获取权	7
B. 互联网的上网权	9
C. 独立媒体的保护和促进	10
D. 公共卫生虚假信息	13
E. 公共卫生监控	16
四. 结束语	17

一. 导言

1. 当前，健康和民主社会的基础面临全球性的挑战。冠状病毒病(COVID-19)疫情的影响从各方面触及每一个人，无论是染病、死亡，还是家庭生活、教育、文化、政治自由的中断，或是地方、国家和全球经济生活的中断。这是公共卫生面临挑战的时刻，但一些政府也在利用危机挑战民主社会保障的各种自由。
2. 展望未来，似有两条道路可走。一条道路是，通过这次疫情的冲击，激励全球公众认识到国际协调与合作的必要性，有了这个认识，便会以更大的力度支持联合国本身的驱动原则。大会第 74/270 号决议是关于这次疫情的第一项决议，其中就预示了这种有希望的可能性，但国家和机构是否会选择这条道路则仍有待观察。在这条道路上，对于所有政府和政界人士以及数字时代的所有相关参与者而言，本次疫情也是一记警钟，向他们表明，所有各种信息审查制度都会对一系列人权造成干涉，而促进信息的获取则有助于促进健康、生活、自治和善治；并且，限制必须符合合法性、必要性和相称性的标准，即便是目标正当的限制也需如此。
3. 这是此次疫情应该引导各国走的首选道路：全世界强化人权框架之路。这是人权理事会有机会推动的一个路径，所有国家都有义务加以确保。
4. 另一条是机会主义的道路，在这个人们注意力普遍分散和动荡时期，借机巩固专制权力和过度使用行政权力，以及采取可能增加不平等和贫困并进一步侵犯人权的经济政策。在这条道路上，COVID-19 病毒¹不仅是病因、死因，也是压制的“病原体”。反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员说得很简练：“一次流行病之后，一场并行的专制、镇压措施的“流行病”即便未必接踵而至，也可能会很快到来。”² 有充分的理由担心，第二条道路可能会是许多政府选择的道路，特别是如果“病毒”本身进入新闻检查、与日俱增的异议打压、专业知识和科学的政治化和被诋毁的环境。³
5. 从这个角度来看，这场疫情也是一场表达自由的危机——当然可说是自然造成的，但又是削弱预警和报告基础设施的信息政策催生的。然而，如果个人和他们的社区得不到信息，如果他们对信息来源的信任减少，如果公共当局的声明充满宣传和虚假信息，他们就无以抗击疫情、保护自己。
6. 本报告编写的出于一种紧迫感，即对于在这次和未来任何一次大流行病疫情期间保护每个人的意见和言论自由权需采取的必要和适当步骤的紧迫感。本报告并不详尽阐述这一问题，也无意广泛讨论疫情期间可能受损害的许许多多的权利，如健康权、住房权和可持续工作权乃至生命权、迁徙权、移民权、抗议权等

¹ 国际病毒分类委员会为这个病毒议定的正式名称是“严重急性呼吸系统综合症冠状病毒 2(SARS-COV-2)”。

² Selam Gebrekidan, “For autocrats and others, coronavirus is a chance to grab even more power”, New York Times, 30 March 2020.

³ 例如，见 International Center for Not for Profit Law, COVID-19 Civic Freedom Tracker, 可查阅 www.icnl.org/covid19tracker/?location=&issue=9&date=&type=。另见 International Press Institute, COVID-19: Number of Media Freedom Violations by Region, 可查阅 <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>。

等。本报告所依据的前提是，不受威胁、恐吓和惩罚阻碍的信息自由流动可以保护生命和健康，可以促成和推进重要的社会、经济、政治和其他政策讨论和决策，在面临疾病全球疫情的时候尤其如此。本报告力促采取一种处理虚假信息问题的方针，既要促进公开矫正谣传并揭露有害流言，又要避免将这种虚假信息驱入否定严格科学评估和公共卫生警告的阴谋论盛行之处——这种方针要植根于促进可靠信息共享的法律框架。

二. 大流行病与意见和表达自由

7. 对大流行病或其他疾病突发的惯常虚构描述往往想像解决办法纯属医学和科学。然而，早在 COVID-19 出现之前，世界卫生组织(世卫组织)就强调了信息和负责任的治理在应对疾病流行中的重要性。世卫组织的忠告是，一种全球性疾病的管理不仅需要协调响应者、确定疾病的特性以及采取具体的健康干预措施。管理流行病还需要“风险沟通”，一种涉及“随着疫情的发展而变化的动态双向沟通”的信息战略。⁴ 世卫组织指出了正确风险沟通的三要素：(a) 由当局传递“关于威胁性质和人们可以采取的保护措施”的信息；(b) 了解公众和个人的恐惧和关切，使当局能够适当调整沟通；(c) 管理谣言，包括“随时注意这类虚假信息，并立即以适当方式矫正虚假信息的典型”。⁵

8. 世卫组织关于在大流行病背景下处理信息的指南符合国际人权法的要求。它强调国家向公众提供可靠信息的重要性。它还强调以一种对不同受众的看法和关注敏感、着眼于矫正而非惩罚的方式传播信息的重要性。还可以进一步强调表达自由和获取信息权与公共卫生之间的依赖关系。事实上，《国际卫生条例》规定实施全球公共卫生政策应“充分尊重人的尊严、人权和基本自由”。⁶

9. 世卫组织的指导很重要，但并没有回答一些在大流行病疫情期间的意见和表达自由方面最相关的问题，例如：国家有哪些义务帮助公众了解疫情或确保卫生专业人员能够获得关于疾病和应对措施的全球信息？公众在多大程度上可以获得公共机构掌握的疫情信息？国家可否限制只让公众接收政府当局认可的“正当”信息？国家可否限制媒体报道疫情？什么样的监控——可能成为追踪疫情发展的一个关键功能——会引起关于意见和表达自由的警觉，以及应该采取什么措施制约这些监控？

10. 国际人权法为各国政府在全球卫生紧急情况下回答有关信息生态系统的这些问题和其他问题提供了指导。从人权法的角度考量这些问题，就可以看出意见和表达自由与公共卫生紧密关联。最好是从最基本的层面入手，正如人权理事会在第 21/12 号决议中所承认的那样，表达自由是民主社会的重要基础，是发展的基本条件之一。同样，大会第 68/163 号决议也强调，表达自由和自由媒体对于建

⁴ World Health Organization, *Managing Epidemics: Key Facts about Major Deadly Diseases* (Geneva, 2018), p. 34.

⁵ 同上。

⁶ 世卫组织，《国际卫生条例》第三条第一款。

设包容性知识型社会和民主政体以及促进具有重要意义。这两个机构在上述决议中强调新闻业至关重要性，并申明人们在网下享有的同样权利也必须在网上得到保护，特别是表达自由。人权事务委员会在关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)第 2 段中强调，意见和表达自由是个人全面发展不可或缺的条件，这些自由在任何社会都是必要的。这些原则并不因遇到传染病就突然消失。

11. 这些基本原则体现在《公民及政治权利国际公约》中，尤其体现在第十九条对意见和表达自由的保障中。根据第十九条第一款，人人有保持意见自由不受干预之权利。第十九条第(二)款有力地将言论自由定义为多向的(“寻求、接受及传递”)、不受观点限制(“各种消息及思想”)、没有边界限制(“不分国界”)和不受形式限制(“或以……其他方式”)的自由。第十九条第(三)款规定了政府可限制表达自由的狭义理由，要求任何限制以经法律规定，且为尊重他人权利或名誉、保障国家安全或公共秩序、公共卫生或风化所必要者。也就是说，这种限制必须符合必要性和相称性的标准，并且仅是出于正当目标。第十七条规定，任何人私生活、家庭、住宅或通信不得无理或非法侵扰，其荣名誉及信用亦不得受到非法破坏。

12. 在大流行病的背景下，表达自由权还支持《经济社会文化权利国际公约》中的相关权利。具体而言，根据《公约》第十五条第一款(丑)项，缔约国确认人人有权享受科学进步及其应用之惠。国家有义务采取必要步骤传播科学，第十五条强调尊重科学研究活动所不可缺少之自由的重要性，这又反过来直接(即便仅是默示)联系到促进(《公民及政治权利国际公约》)第十九条不分国界寻求和分享各种信息的权利。经济、社会及文化权利委员会在关于科学与经济、社会和文化权利的第 25 号一般性意见(2020 年)中很恰当地强调，第十五条的措辞除其他外意味着保护和促进学术和科学自由，包括表达自由以及寻求、接受和传递科学信息的自由。换言之，表达自由包括个人分享和了解利用科学发展的权利，例如与抗击 COVID-19 病毒有关的发展，并涉及各国为实现这种信息共享而应给予的尊重。无论科学信息是通过专业渠道、社交媒体还是广播和印刷新闻媒体实现共享，人权法都保证这种传播不分国界。

13. 如前所述，许多政府正寻求在公共机构所掌握信息的获取、公共卫生数据的报告、在线和离线信息的共享以及其他领域限制表达自由。(姑且)假设某项特定的限制是第十九条第三款所允许的，是为了保护公共健康，但仍然必须符合合法性和必要性的基本条件。

14. 首先，目前公认，在“法律规定”标准之下不仅必须明确列明法律，而且法律的范围、意义和作用必须足够明确，使个人能够调整自己的行动，从而避免违反法律。模糊的法律赋予行政当局不应有的自由裁量权，使之能够侵犯个人权利，同时谎称遵守法律。⁷ 任务负责人经常对过于宽泛的法律定义和模糊的规定表达关切，特别是在恐怖主义、极端主义和其他国家安全和公共秩序的关切

⁷ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 24-26 段。

领域。⁸ 人权法院也一贯在批评这种法律的模糊性。⁹ 这些标准对公共卫生紧急情况有同样的适用效力。

15. 第二，根据必要性原则，如果一个国家援引正当理由限制表达自由，则必须证明言论表达与所称威胁之间存在直接和紧密的关联。¹⁰ 国家负有证明必要性的义务，¹¹ 而不是由申诉人承担义务证明国家未履行此种义务。欧洲人权法院的判决是正确的——为了满足必要性的判据，任何限制都必须超过“有用”、“合理”或“可取”的程度。¹² 必要性意味着相称性，根据这一点，限制必须有具体目标，而非不当地侵犯目标人士的其他权利，必须限制随之而来的对第三方权利的干扰，并必联系侵扰所支持的利益说明正当理由(A/HRC/29/32, 第 35 段)。限制必须是可用以实现预期结果的诸种手段中侵犯性最小的一个。¹³

16. 合法性、必要性和相称性原则全面适用；在努力应对 COVID-19 的公共卫生威胁的背景下，这些原则并非可被简单地置之不顾。相反，由于《公民及政治权利国际公约》赋予表达自由以非同一般的价值，并且由于这些原则也促进公共卫生政策，因此这些原则具有巨大的适用效力。¹⁴

17. 人权事务委员会在第 34 号一般性意见第 5 段中强调，在紧急情势下，从来不会有必要克减意见自由。鉴于信息和表达自由对意见的发展和应对公共卫生危机的努力的重要性，各国还应避免减损在《公约》第十九条之下的义务。第十九条第三款已经为保护公共卫生提供了对第十九条第二款权利的必要和相称限制的充分理由。此外，按照《公约》第四条，即使在宣布危及国本的公共紧急状态时，缔约国在《公约》之下义务的克减措施也必须是在此种危急情势绝对必要之限度内，并且如同在第十九条之下一样，不得引起歧视或抵触其依国际法所负之其他义务，而且这些措施必须是临时性的。¹⁵ 正如一组任务负责人在本次疫情期间所警告的那样，“对冠状病毒的任何紧急应对措施都必须是相称的、必要的和非歧视性的”。他们还指出，“应对病毒的限制措施必须以正当的公共卫生目标为动机，而不能仅仅用来压制异议”。¹⁶

⁸ 例如，见 A/71/373, 第 23 段。另下列特别程序人物负责人的文函，包括指称函和紧急呼吁：LAO 1/2014; THA 12/2014; KEN 7/2014; MYS 8/2014; KEN 3/2015; CHN 5/2015; RUS 3/2015; TUR 3/2015; BRA 8/2015; MDA 5/2015; LVA 1/2016; GBR 13/2018。这些文函均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。并见反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的相关报告，包括 A/HRC/31/65、A/HRC/37/52 和 A/HRC/40/5。

⁹ 例如，见欧洲人权法院审理的下列案件中提交的法庭之友书状：Big Brother Watch 等诉联合王国，第 58170/13、62322/14 和 24960/15 号申诉，以及 OOO Flavus 和另外四人诉俄罗斯联邦，第 12468/15、20159/15、23489/15、19074/16 和 61919/16 号申诉。这些友书状可分别查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/Intervention_Big_Brother_Watch_v_UK.pdf 和 <https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2018/05/Flavus-OOO-SR-intervention.pdf>。

¹⁰ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 35 段。

¹¹ 同上。

¹² 见星期日泰晤士报诉联合王国，第 6538/74 号申诉，1979 年 4 月 26 日判决，第 59 段。

¹³ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 35 段。

¹⁴ 很有启发性的是，美洲国家人权委员会言论自由问题特别报告员办公室表示承认“某些类型的言论受到特别保护，是因为这些言论对于行使其他人权十分重要，或者对于民主政体的巩固、恰当运作和保持十分重要”见 *The Inter-American Legal Framework regarding the Right to Freedom of Expression* (2009), p. 11。

¹⁵ 另见人权事务委员会，关于紧急状态期间的克减问题的第 29 号一般性意见(2001 年)，第 5 段和第 8 段。

¹⁶ “2019 冠状病毒病：联合国专家表示，各国不应滥用紧急措施压制人权”，2020 年 3 月 16 日。

三. 大流行病疫情期间的五个挑战

A. 公共机构所掌握的信息的获取权

18. 人权事务委员会指出，第十九条包括获取公共机构掌握的信息的权利。此类信息包括公共机构保存的记录，不论信息的存放方式、来源及编制日期为何。¹⁷ 正如委员会所指出并且前任任务负责人赞许地引述的那样，缔约国应积极主动地公开公众感兴趣的政府相关信息。¹⁸ 默认的立场必须是公共机构不等待信息请求；它们必须有一个积极主动的政策，以不了解相关技术的公众易懂的方式公布所有推进公共卫生优先事项的相关信息。正如联合国和区域专家在 2004 年关于表达自由的联合声明中指出的那样，“应要求公共机构积极主动地公布公众感兴趣的各类信息、即便在没有信息获取请求的情况下也一样”。¹⁹ 在公共卫生方面，世卫组织对情况通报所促进的具体成果的描述说明了积极发主动地公布信息的人权标准所依据的根本目的。世卫组织指出

首先，关于事件的早期、透明和可理解的情况通报可以与受影响人口和利益攸关方建立对话渠道，并建立对应对措施的信心……

第二，频繁但不断发展的情况通报有助于建立一种受信任的、动态的关系，由此可提供关于防护行为的建议，供群众和个人采纳。

第三，情况通报必须用外行易懂的语言说明风险，并提出人们可以采取的实际行动……

第四，情况通报必须通过提供最新情况让人们了解局势、正在采取的行动以及这些行动在控制疫情方面的影响，显示负责任的态度。²⁰

如果某人寻求获取不属于公共领域的信息，政府的默认反应必须是发布这种信息，除非它能证明在合法性和必要性原则的指导下，某些正当的限制可予适用。

19. 信息权不是仅见于《公约》第十九条的一项次要权利。²¹ 一些区域文书也保障这项权利。《儿童权利公约》(第十七条)和《残疾人权利公约》(第九条)保障这一权利，这项权利也在有关环境、反腐和发展的文书中得到重申。²² 可持续发展目标的具体目标 16.10 的一个指标，就是在宪法、法律和/或政策上采用和执行公众获取信息保障的国家数量。

¹⁷ 第 34 号一般性意见，第 18 段。

¹⁸ 同上，第 19 段，以及 A/68/362 第 28 段。

¹⁹ 见 www.osce.org/fom/38632。另见 Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights, *The Inter-American Legal Framework regarding the Right to Access to Information*, second ed., 7 March 2011, para. 32。

²⁰ WHO, *Managing Epidemics*, p. 35.

²¹ 《非洲人权和人民权利宪章》，第 9 条；《美洲人权公约》，第 13 条；《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)，第 10 条。

²² 《里约环境与发展宣言》原则 10；《联合国反腐败公约》第十三条；《2030 年可持续发展议程》。

20. 前任任务负责人曾指出，信息自由法的设计和应遵循以下原则：(a) 尽量公布；(b) 发布的义务；(c) 促进政府开放；(d) 例外情况的范围应有限度；(e) 便利获取信息的程序；(f) 公布优先(A/68/362, 第 76 段)。第十九条——反对检查制度国际中心很好地描述了根本目的：“信息让人民可以仔细审视政府的行为，是对这些行为进行正确的、知情的辩论的基础。”²³ 卫生危机(如大流行病)不会限制信息获取权的重要性，也不会限制问责制在确保政府按照人民的最大利益运作方面的作用。相反，公共卫生威胁使主张开放政府的论点显得更为重要，因为只有了解疾病构成的威胁的完整范围，个人及其社区才能做出适当的个人选择和公共卫生决定。一个政府如果剥夺公众可靠信息，就会置个人于危险之下，而要证明这种剥夺是合理的，则唯有依据保护正当利益的最狭义理由并符合最大程度的必要性。即使政府有正当理由担心发布信息可能造成个人恐慌，但不披露也很可能并非唯一的选择。例如，共享适当语境化的信息可以促进公共政策和言论自由保障。

21. 可以预计，在本次疫情期间，一些政府可能面临资源限制，这影响它们履行为公众提供信息的义务的能力。在某种程度上的暂时中断当在预计之中，一般不会构成违反《公约》第十九条，因为工作人员可能无法到场接待或举行听证会。²⁴ 然而，这种中断只应发生在公共卫生必要时，不应成为借口，据以不举行并无能力受限理由的活动。事实上，鉴于社交距离措施可能会持续一段时间、乃至取消后又再次实行，各国政府应制订信息获取办法，以便能够在危机期间继续开展工作。

22. 政府用以确保公众获取信息的机制之一是让媒体接触官员、文件和其他信息资源。这可能包括公共卫生官员和其他官员定期举行新闻发布会，向公众提供详细信息，并回答独立媒体的问题。不幸的是，已有报道提到一些直接干涉这种主动信息提供模式的情况。这些类型的限制往往会关闭获取可靠信息的渠道，使独立记者无法通过向官员提问澄清一些公共卫生命令，也会限制对官员在疫情期间所做决定追究责任的能力。

23. 在政府官员会向公众提供不一致、不清楚或其他含混信息的情况下，政府对媒体的开放就变得尤为重要。公共卫生危机中的目标必须是政府提供准确的信息，或提供尽可能准确的信息的同时遵循正确说明情况尚不确定或仍在发展中，并且要有明确和诚实的指导。正如世卫组织所指出的，风险沟通是双向的。²⁵ 媒体既是政府了解公众关切的一个重要工具，又是公众了解如何把握自己的关切和恐惧的一个重要工具；限制获取信息就会限制信息共享的这一关键要素。

²³ The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation (London, 1999), p. 1.

²⁴ 例如，印度政府表示，为了遵守信息权监督机构——内政部——的一项命令，中央信息委员会自 2020 年 3 月 25 日起关闭 21 天，所有信息专员只能在家里工作。在此期间，委员会安排的所有听证会都被推迟。紧急事项通过音频会议进行听证。巴基斯坦政府也同样表示，所有计划审理的案件都被推迟。见 Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy, COVID-19 Tracker。可查阅 www.rti-rating.org/covid-19-tracker/。

²⁵ *Managing Epidemics*, p. 34.

B. 互联网的上网权

24. 当此全球疫情之时，对互联网的上网权应加以重述，并应从本质上加以看待：这项权利是卫生政策和实践、公众知情乃至生命权的关键因素之一。事实上，在享受当今的言论自由方面，应将开放和安全的互联网列为主要的前提条件之一(A/HRC/29/32, 第 11 段；另见 A/HRC/17/27)。然而，一些政府越来越多地诉诸最直白的形式阻挡通过互联网获取信息，而它们知道，数字工具已经成为享受寻求、接收和传递信息权利的基本工具之一，对许多人来说更或许是唯一的基本工具。人权理事会本身也重申了互联网上网权的重要性。在第 39/6 号决议中，理事会坚决谴责违反国际人权法、旨在或有意阻止或干扰网上和网下获取或传播信息、妨碍记者向公众提供信息工作的措施，包括非法或任意封堵或关闭媒体网站的措施，如阻断服务型攻击；吁请所有国家停止和避免采取这种措施，它们会给建设包容、和平的知识社会和民主政体的努力造成不可挽回的损害。

25. 同样，在 2015 年一项关于表达自由与冲突局势问题的联合声明中，联合国和区域言论和媒体自由监察员宣告，“过滤互联网上的内容、使用通信‘关闭开关’(即关闭通信系统的若干完整部分)以及派员实际接管广播电台，都是人权法之下永远不会有正当理由的措施”。²⁶ 政府日趋诉诸封闭互联网的手段，往往出于不法目的，但一律都对民众造成不相称的影响。封网始终不会符合必要性的标准(A/HRC/35/22, 第 14 段)。

26. 鉴于各种基本服务都在向在线平台转移，封网不仅导致限制表达权，而且还干涉其他基本权利(A/HRC/35/22, 第 15 段)。联系本次大流行病疫情，现已尤为令人不安地观察到一些封网事件在不断持续。最突出的是印度政府在克什米尔实行的长期断网措施。政府在 2019 年强制规定的措施，在一些任务负责人看来，是“一种连罪因借口都没有的、对查谟和克什米尔人民的集体惩罚形式”。²⁷ 2020 年初，印度最高法院裁定，政府必须定期证明在克什米尔的持续行动是正当的，但即使在撰写本报告时，有报告显示克什米尔人民只能访问有限的互联网网站，网速限制极大。据在克什米尔的卫生专业人员报告，政府施加的限制使基本信息的获取都变得很困难。²⁸

27. 印度并非仅此一家。埃塞俄比亚政府于 2020 年初封闭了奥罗莫地区的互联网服务，据报直到 3 月底才答应解封。²⁹ 孟加拉国实施影响来自缅甸的罗辛亚难民的封网，引起 50 个组织出面呼吁解封以应对 COVID-19 疫情。³⁰ 缅甸部分

²⁶ 《宣言》第 4(c)段。可查阅 www.osce.org/fom/66176。

²⁷ “UN rights experts urge India to end communications shutdown in Kashmir”, 22 August 2019.

²⁸ Umar Lateef Misgar, “In Kashmir, slow internet throttles doctors’ coronavirus response”, *New Humanitarian*, 1 April 2020.

²⁹ Laetitia Bader, “Millions of Ethiopians can’t get COVID-19 news”, Human Rights Watch dispatch, 20 March 2020; Agence France-Presse, “Ethiopia vows to end communications blackout as virus cases rise”, *The Guardian*, 31 March 2020.

³⁰ 见 Global Justice Centre, “Bangladesh: end Internet blackout to protect public health of Rohingya refugees and host communities”, 2 April 2020; Phelim Kine, “Internet curbs on Rohingya risk wider virus outbreak”, *Physicians for Human Rights*, 30 March 2020.

地区持续的封网继续令人严重关切，特别是鉴于 COVID-19 疫情。³¹ 其他情况还有：任务负责人提出了对伊拉克服务中断的关切。³² 喀麦隆、乍得、冈比亚和多哥等国家在选举期间封网的情况越来越多。³³ 2018 年计有近 200 起不同类型的封网事件，其中近三分之二发生在印度，其余主要发生在亚洲、中东和非洲。³⁴

28. 封网是对人权法保障的每个人的表达自由的侵犯。大流行病疫情期间封网会危及每个被剥夺上网途径的人的健康和生命——以及他们接触到的其他人的健康和生命。³⁵ 封网是对每个人、尤其是对卫生保健工作者获取卫生信息的权利的侵犯。当此影响从地方最基层到全球范围的每一个人的紧急疫情之时，绝对不可以限制上网。

29. 即便不算封网，本次全球疫情以及医疗保健信息数字化获取途径的重要性，也凸显亟需扩大基础设施，才谈得上信息的获取本身。挑战来自发达国家和发展中国家之间以及发展中国家内部的数字鸿沟。超过 40 亿人仍然无法正常上网；其中 90% 生活在发展中国家。³⁶ 正如数字合作高级别小组所指出的，需要加强对数字连接的国际协调和支持。³⁷ 作为本次疫情期间和疫情之后支持社区和个人的任何经济刺激计划的一部分，应当投入大量资源，将宽带上网机会扩大到在没有宽带上网条件的人。这不仅包括向社区提供上网机会，还包括确保历史上处于不利地位的群体，特别是妇女，能够获得坚实、有意义和负担得起的上网途径(见 A/74/493)。

C. 独立媒体的保护和促进

30. 如前所述，新闻在向公众传播信息方面发挥着重要作用，使个人能够行使寻求和接收信息的权利，并就公共卫生威胁形成意见，从而能够采取适当措施保护自己 and 社区。目前这个时刻更需要加强自由、不受审查和不受阻碍的媒体³⁸ 对自治的根本重要作用。这是人权理事会一再强调的，特别是在表达自由的任务范

³¹ “UN experts concerned at surge in civilian casualties in northwest Myanmar after internet shutdown“, 18 February 2020. 另见 MMR 6/2019, 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

³² IRQ 4/2019. 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

³³ 见特别报告员 2019 年 6 月关于数字时代表达和选举自由问题的第 1/2019 号研究论文，其中引述 CMR 2/2017、TCD 3/2016、GMB 1/2017 和 TGO 1/2017，第页。可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ReserarchPapers.aspx。

³⁴ Access Now, “The state of Internet shutdowns around the world: the 2018 #KeepItOn report” (July 2019).

³⁵ Article 19: International Centre against Censorship, “Coronavirus: access to the internet can be a matter of life and death during a pandemic“, 31 March 2020.

³⁶ “Sustainable Development Goals: Goal 9 – industry, innovation and infrastructure“, United Nations Development Programme. 可查阅 www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html。

³⁷ 见 *The Age of Digital Interdependence: Report of the UN Secretary-General’s High-Level Panel on Digital Cooperation* (June 2019)。

³⁸ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 13 段。

围内给予它优先地位。理事会在第 7/36 号决议中，授权促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员，收集不论何处发生的、一切有关侵犯寻求行使或增进行使意见和表达自由权的人的这些权利、对他们歧视、使用或威胁使用暴力、骚扰、迫害或恐吓的信息，包括作为一个高度优先事项，收集对记者或新闻领域其他从业人员的此类行为的信息。

31. 人权理事会在关于记者安全问题的第 39/6 号决议中确认：

(a) 表达自由以及自由、独立、多元和多样的网上和网下媒体，对于建设包容、和平的知识社会和民主政体并推动其运转，对于公民知情、法治和参与公共事务，对于以揭露腐败等手段追究政府机构和官员的责任至关重要；

(b) 记者常常因为工作而面临特定的恐吓、威胁、骚扰和暴力侵害风险，他们的家庭成员也成为目标，这些风险往往阻碍记者继续开展工作或迫使他们进行自我审查，使社会无法了解重要信息。

32. 在第 39/6 号决议中，理事会还促请政治领导人、公职人员和/或当局不要诋毁、恐吓或威胁媒体(包括记者个人)，不要因此损害记者的信誉，影响对独立新闻业的重要地位的尊重。

33. 这些是对政府的一部分基本要求，目的是确保新闻事业蓬勃发展并在本次大流行病疫情期间以及在未来所有公共危机期间发挥重要作用。保护媒体就是保护公众的知情权，这种保护并非不仅仅是保护记者本身。此外，保护记者和促进信息获取还包括保护消息来源和保护举报人(见 A/70/361)。

34. 尽管如此，本次疫情已经暴露了对新闻业的大量威胁，越来越多的报道表明，政府打击信息传递者，限制报道消息而不是根据所披露的信息相应采取行动。以下列出几类最令人担忧的打击新闻行业的情况。

35. **警方威吓新闻记者。**世界各地的许多报告表明，对报道疫情的记者的恐吓、对记者的拘留和讯问在不断增多，其他形式对进行有关 COVID-19 的实况调查的媒体工作者和人权维护者的打压也在不断增多。

36. **对新闻记者的政治打压。**在表达自由的价值被贬损、寻求行使表达自由者得不到尊重的氛围内，不可能充分保护新闻记者。过去几年记者和公民社会人士遭受打击的情况不断发生，诸如，在美利坚合众国³⁹、匈牙利⁴⁰、泰国⁴¹和菲律宾⁴²。

³⁹ “Trump attacks on media violate basic norms of press freedom, human rights experts say”, press release issued jointly with the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights, 2 August 2018。另见 USA 26/2017，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

⁴⁰ 人权维护者处境问题特别报告员、和平集会和结社自由权问题特别报告员、移民人权问题特别报告员、人权与国际团结问题独立专家、教育权问题特别报告员和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员 2018 年 9 月 11 日联合发布的新闻稿，“联合国专家谴责匈牙利针对移民和民间社会的新的严厉措施”。

⁴¹ “United Nations expert dismayed over Thai leader’s intimidating statements against freedom of the press”, 1 April 2015.

⁴² “Journalists’ killings: UN experts urge Philippines president-elect to stop instigating deadly violence”, 6 June 2016.

本次疫情中，政府官员必须做到不随意批评在个人所应采取的公共卫生措施方面报道消息的人。

37. **媒体工作缺乏扶持环境。**鉴于媒体工作者的关键作用，政府应当支持他们继续开展工作，包括在适当情况下将媒体工作定为关键工作。应当为媒体工作者提供在疫情中被认为必要的保护。扶持环境也包括举行包括独立媒体参加的新闻发布会，并确保所有媒体而非仅仅国有媒体都能接触政府官员和其他信息来源。

38. **对接触外国记者缺乏保护。**COVID-19 危机的全球性质意味着需要确保报道能够跨越边界。具体而言，这意味着政府不采取干涉国际新闻界报道的措施。不幸的是，已经有一些关于政府对外国新闻代表采取敌视态度的情况。⁴³

39. **不肯释放记者出狱。**世卫组织指出，“被剥夺自由的人，以及生活或工作在离他们很近的封闭环境中的人，可能比一般人更容易受到……COVID-19 感染……”。⁴⁴ 尽管如此，世界各地仍有一些记者被监禁。保护记者委员会指出，目前有 250 多名记者被监禁。⁴⁵ 任何媒体工作者都不应该因为他们的工作而入狱。然而，这些遭到任意和非法拘留的记者现在面临着额外的健康风险和生命风险。无论各国是否愿意说可出于人道主义释放这些人，总之所有国家都必须释放任何拘禁中的记者。鉴于拘禁带来的额外风险，任何仍将新闻工作当作犯罪对待的国家，在本次大流行病疫情中都应撤销此类案件，包括以反诽谤或反恐为幌子办理的案件，这一点至关重要。

40. 从长远来看，各国废除任何将新闻工作定为犯罪的法律也至关重要，包括在反恐或反诽谤为幌子之下通过的法律。在 2002 年的一项联合声明中，联合国、欧洲安全与合作组织和美洲国家组织的言论自由监测员指出，“所有刑事诽谤法都应废除，在必要时可代之以适当的民事诽谤法”。⁴⁶ 2007 年通过的关于非洲新闻自由的《桌山宣言》呼吁各国政府废除刑事诽谤和侮辱法。人权事务委员会在第 34 号一般性意见(第 47 段)中也促请缔约国考虑对诽谤行为免除刑事处罚，并指出，无论如何，监禁绝对不是对诽谤的适当处罚。⁴⁷

⁴³ 例如，埃及国家新闻局以报道不符新闻标准为由，撤销了一名发表过一篇关于 COVID-19 的报道的《卫报》记者的资格：“Egypt revokes credentials of Guardian journalist”, International Press Institute, 18 March 2020. 另见 Joel Simon, “How not to fight Chinese propaganda”, *Columbia Journalism Review*, 2020 年 2 月 21 日，以及 Jon Allsop, “China expels American journalists at the worst possible time”, *Columbia Journalism Review*, 2020 年 3 月 18 日。

⁴⁴ WHO, “Preventing COVID-19 outbreak in prisons: a challenging but essential task for authorities”, 23 March 2020.

⁴⁵ Committee to Protect Journalists, “Release all jailed journalists now”, 30 March 2020.

⁴⁶ 可查阅 www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=87&IID=1。

⁴⁷ 另见任务负责人在函件中对因表达内容而被拘留的个人表示的具体关切：AGO 1/2015、AZE 1/2017、KHM 3/2016、LBN 1/2016、MYS 6/2018、MMR 7/2017、NGA 2/2018、NGA 3/2019、THA 3/2017。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。这些只是有关新闻工作者遭受刑事处罚的全部函件中的一小部分。

D. 公共卫生虚假信息

41. 世卫组织总干事在 2020 年 2 月 15 日慕尼黑安全会议上发表的讲话中指出，“假新闻的传播比这种病毒更快、更容易，而且同样危险”。世卫组织注意到出现了一种所谓“信息流行病”的现象，这种现象涉及“各种各样信息的迅速传播，包括谣言、闲聊和不可靠的信息”。⁴⁸ 世界各地的公共卫生当局对 COVID-19 疫情中的虚假信息确有理由感到担忧。不可靠的信息，尤其是拥有重要平台的个人散布的信息，无论是否出于恶意，都可能会造成严重的伤害。世卫组织指出，“对‘信息流行病’的成功管理要依靠(1) 监测和识别、(2) 分析、(3) 控制和消减措施”。⁴⁹

42. 如上所述，世卫组织指导意见的主旨强调风险沟通，包括为矫正谣言而直面谣言。这个一般性的指导没有明说禁止虚假信息是否正当，但还是表明了与人权监测员和专家一致的立场。合法性和必要性原则应适用于任何处理虚假信息的方针。具体而言，“虚假信息”在法律上是一个非常难以界定的概念，很容易让行政当局在判断什么是虚假信息、什么是错误、什么是真相方面拥有过度的自由裁量权。此外，正如联合国、欧洲安全与合作组织和美洲人权委员会的言论自由监测员最近发表的联合声明所强调的那样，“如要想把提供疫情信息定为犯罪，就可能造成对体制信息的不信任，延误获取可靠信息的机会，并对言论自由产生寒蝉效应”。⁵⁰ 换言之，对传播虚假信息的刑事处罚不符合相称性，非但不会实现压抑信息的目标，反而阻止个人传递可能是有价值的信息。

43. 信息管理可以从政府义务和公司责任的角度来看，尤其是涉及互联网搜索或社交媒体的公司。

1. 政府与虚假疫情信息

44. 尽管关于虚假疫情信息的公开讨论大多涉及政府和私营公司应该采取哪些措施消除这些信息或惩罚散布这些信息的人，但重要的是从政府本身开始。在 2017 年关于表达自由与“假消息”、虚假信息和宣传问题的联合声明中，提出了一系列简单而似乎显而易见的观点。这些观点包括以下内容：

国家行为者不要发表、支持、鼓励或进一步散布某些言论，即他们自己知道或可合理预期应当知道属于虚假的言论(虚假信息)，或表现出全然无视可核实信息的言论(宣传)。

国家行为者应根据国内和国际法律义务及其公共职责，注意确保传播可靠和可信的信息，包括关于经济、公共卫生、安全和环境等公共关心问题的信息。⁵¹

⁴⁸ WHO, *Managing Epidemics*, p. 34.

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ “COVID-19: Governments must promote and protect access to and free flow of information during pandemic – international experts”, 19 March 2020.

⁵¹ 联合声明第 2(c)和(d)段。

45. 不幸的是，有许多事例表明，国家行为者散布未经验证和往往很鲁莽的说法，随便议论 COVID-19 病毒的来源、疫情的责任、COVID-19 在国内的存在或程度、抗症状药物的供应以及其他有害的说法。这种说法迟早会被证明是错误的，既会破坏对政府信息来源的信任，又可能造成公众的不信任，使公共卫生当局难以推行有效和已验证的政策。

46. COVID-19 疫情已经激发了一个规模不大的贩子行业，这些人都在想把人们对治愈的渴望转化为快速的利润来源。这种奸商的存在促使美国食品和药物管理局警告一些公司，他们所说的治愈保证构成欺诈，如果不加以纠正，可能会导致法律诉讼。⁵² 这样的消费者保护法律可以成为保护公众健康的重要工具，尤其是在大流行病疫情期间。当然，对这种虚假主张可以禁止和制裁，但需符合《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款的检验标准。

47. 关于 COVID-19 疫情的其他各种虚假信息也在世界范围内的传统和社交媒体中传播。有些涉及令人不安的政治指责游戏，主要涉及国家间争端，不利于应对这次大流行病疫情挑战所需的国际合作。另一些形式可能更危险，例如与检疫隔离有关的信息、所谓的保健忠告以及其他未经验证的说法，如被广泛接受，可能会对个人健康造成损害。政府反击这种虚假信息的任何努力都应基于前述原则：与公众进行充分、诚实的沟通并随情况发展不断调整沟通，促进和保护独立的新闻媒体，以及认真和公开地纠正可能导致公共健康损害的错误信息。这场疫情过后，各国应采取步骤，确保创造扶持环境，以利独立媒体和教育机构促进媒体知识普及，并以其他方式为个人提供批判性的思维工具，以区分可核实和无法核实的主张。

48. 在从 COVID-19 突发到转而成为全球大流行的短暂时间里，一些国家通过了据称意在制裁散布虚假疫情信息的法律。这样的法律有些或许是正当的，意在保护个人感染状况所涉的隐私权。这些规定必须符合《公约》第十七条规定的标准。然而，总的来说，这种方针应反映欧洲委员会人权专员提到的方面，她敦促欧洲委员会成员国确保打击虚假信息的措施是必要的、适度的，并接受常规监督，包括议会和国家人权机构的监督。打击虚假信息的措施绝不能阻止记者和媒体行为者开展工作，或导致内容在互联网上被不当屏蔽。实行了不符合这些标准的限制的国家必须立即废除这些限制。⁵³

49. 2017 年《联合声明》明确指出，泛泛禁止传播基于“模糊不清的想法，包括‘假新闻’或‘不客观信息’信息的规定，不符合人权法，应予以废除”。⁵⁴

⁵² 例如，见食品和药物管理局 2020 年 3 月 6 日警告信 MARCS-CMS 604885。可查阅 <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/warning-letters/colloidal-vitality-llcvital-silver-604885-03062020>。

⁵³ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, “Press freedom must not be undermined by measures to counter disinformation about COVID-19”, statement issued on 3 April 2020.

⁵⁴ 发给意大利的一份函件 (ITA 1/2018) 指出，关于打击假新闻的业务规程包含未界定的用语，如“明显毫无根据和有偏见的新闻”、“虚假”和“假”，并且没有以必要的清晰度具体说明被禁止的内容类型，因此违反《公约》第十九条第三款的合法性原则。在 2018 年 5 月 15 日的答复中，意大利政府重申保护基本权利，包括意见和表达自由的承诺。政府在信中确认，该规程已不再有效，因为它只是为选举期间设想的。通信和答复响应可查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

含糊禁止虚假信息实际就是赋予政府官员判定公共和政治领域内容真伪的能力，这与第十九条第三款的必要性和相称性要求相冲突。⁵⁵ 实施这种禁令的立法在埃塞俄比亚、法国、意大利、马来西亚、巴基斯坦、俄罗斯联邦和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国激增。⁵⁶

50. 许多国家原先都已有“虚假信息”法，其主要意图或作用是限制对政府的批评或对政府或官员不喜欢的新闻的报道。尽管马来西亚已废除了 2018 年《反假新闻法》(第 803 号)，但马来西亚的这个例子引人关注。该法规定，任何人故意和恶意制造、提供、出版、印刷、分发、传播或传播任何假新闻或含有假新闻的出版物，都是犯罪行为(第 4 条第 1 款)。这项法律规定该罪行可处巨额罚款、徒刑或罚款加徒刑。不过，在政府更迭后，对该立法的反对产生了重大影响：2019 年 12 月通过了一项废除该法的法案。⁵⁷ 尽管如此，马来西亚政府现在似乎依靠常规刑法指控个人传播关于 COVID-19 的假信息。⁵⁸ 同样，新加坡在 2019 年颁布了一项禁止故意“网上造假”的法律，现在人们越来越担心，新加坡将利用由此而来的新权力对待疫情信息。⁵⁹

2. 互联网搜索与社交媒体

51. 私营搜索引擎公司和社交媒体公司当然有很大的压力，要确保不会让潜在有害的虚假公共卫生信息在它们的平台上传播。一些已经采取主动措施应对关于 COVID-19 病毒的虚假信息。许多已经开发了办法，确保无论何时只要某人搜索与这个疾病相关的信息，排在前面的搜索结果都包括来自某个公共卫生机构的经核实的信息。另一些公司正在强化现行政策，例如删除可能“阻止人们求医或声称有害物质对健康有益”的内容。⁶⁰ Twitter 正在扩大“危害”的定义，在其中纳入“直接违背全球和地方公共卫生信息权威来源指导意见的内容”。⁶¹ 一位分析员发现，有的平台正在采取“一种不同寻常的主动出击方式，消除虚假信息和其他利用他人谋取利益的内容，并推送可信内容”，比如世卫组织的信息。⁶² 与此同时，社交距离等公共卫生措施导致公司大幅减少内容审核人员，造成自动化工具的使用增加——可能的错误乘虚而入的机会也同时增多。⁶³

⁵⁵ 特别报告员第 1/2019 号研究论文，第 9-10 页。

⁵⁶ 见特别报告员访问埃塞俄比亚任务结束声明，可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25402&LangID=E；以及 FRA 5/2018、ITA 1/2018、MYS 1/2018、MYS 6/2018、PAK 13/2015、RUS 4/2019、GBR 4/2015。

⁵⁷ “Finally, Dewan Negara approves repeal of Anti-Fake News Act”, *The Star*, 19 December 2019.

⁵⁸ Article 19: International Centre against Censorship, “Malaysia: Stop using repressive laws to counter misinformation about coronavirus”, 24 March 2020.

⁵⁹ 背景情况见 SGP 3/2019，以及新加坡常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团 2019 年 7 月 5 日致特别报告员的信。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

⁶⁰ YouTube Help, “Coronavirus disease 2019 (COVID-19) updates”, FAQ: How is YouTube fighting misinformation around coronavirus (COVID-19)? Available at <https://support.google.com/youtube/answer/9777243?hl=en> (accessed 6 April 2020).

⁶¹ Vijaya Gadde and Matt Derella, “An update on our continuity strategy during COVID-19”, Twitter, 16 March 2020.

⁶² Evelyn Douek, “COVID-19 and social media content moderation”, *Lawfare*, 25 March 2020.

⁶³ Facebook, “Keeping our platform safe with remote and reduced content review”, 19 March 2020.

52. COVID-19 疫情期间的情况表明，社交媒体和搜索引擎公司对公众言论和个人在所用平台内外的权利有着巨大影响。存在着出错的可能，特别是在强调自动化工具的背景下，这些错误可能会对公众健康造成重大伤害。造成这种损害的可能原因包括：删除已验证且有益的公共健康信息，而删除又招致差评；或未删除内容或用户分享未核实的信息，由此可能导致健康风险。还有可能出现观点歧视。因此，在处理疫情期间张贴与政府指导方针不一致的公众抗议信息等问题时，社交媒体公司应确保自己的政策对所有此类集会都适用，不因抗议者的观点而差别对待。这些责任很重，当公司雇员因公共卫生政策分散在各地，不可能定期开会时，公司履行必要的人权尽职调查就特别困难。然而，这一责任依然存在，疫情期间尤其如此。

53. 为在疫情期间履行预防或减轻人权损害的责任，公司必须坚持开展尽职调查，以确定公司的内容政策对健康权和生命权的影响(见 A/HRC/38/35)。鉴于公共威胁的性质，公司应力求最大限度地提高政策透明度，并在紧急基础上，不仅与公共卫生当局接触，而且与公司业务地的受影响社区接触。公司尤其应检讨自己的政策和做法，以确保内容管理员能够尽快审查 COVID-19 信息，因为完全依赖自动化有可能对健康和人权产生有害影响(见 A/73/348)。

E. 公共卫生监控

54. COVID-19 病毒的出现，意味着对监控工具使用的要求会增多，既要用以跟踪病毒检测阳性者的流动情况，也要用以追踪疫情的扩散。这种愿望作为一个公共卫生事项是完全可以理解的。公共卫生官员认为疾病监控对于“揭示……正在实施的干预措施的覆盖面和影响”十分必要。⁶⁴ 一些国家已经开展了强有力的卫生监测，尽管(在编写本报告时)评估人权或公共健康影响还为时过早。例如，在大韩民国，根据《传染病控制和预防法》，公共卫生当局拥有在流行病期间收集全国个人健康数据的重大权力。然而，尽管这项法律允许在保障隐私的前提下进行大量疾病监测，但也要求政府官员向公众提供有关接触追踪工作的基本信息。这样，法律看来既满足了政府的卫生政策要求，也满足了公众的知情权。⁶⁵ 至关重要的是，即使在政府允许收集数据的情况下，这种收集也必须有严格的个人数据保护保障和时间限制，同时也要像大韩民国似乎正在做的那样，促进公众了解这种收集结果的权利

55. 随着各国不断开发各种监控工具，人权理事会应铭记对大众和具体对象的广泛、过度监控的近期历史，这种监控不符合合法性、必要性和相称性以及正当目的的基本标准(见 A/HRC/27/37)。意见和表达自由权问题任务负责人长期以来一直关注政府监控作为限制表达自由的一种工具的情况(见 A/HRC/23/40 和 Corr.1 以及 A/HRC/41/35)。COVID-19 将导致更大的压力，由于公共卫生上需要追踪感染者的接触者，这就会导致要求实施更大范围的和可能更具侵入性的监控。

⁶⁴ WHO, *Managing Epidemics*, p. 33.

⁶⁵ Eun A Jo, “A democratic response to coronavirus: lessons from South Korea”, *The Diplomat*, 30 March 2020.

56. 越来越多的私人监控工具大大增加了政府和私营行为方监控通信和数据的风险(A/HRC/41/35)。许多私营监控公司都有支持和参与侵犯人权的不良历史，而据报道，有些公司已经在寻求进入 COVID-19 监控领域。⁶⁶ 这些私营行为方应该受到强有力和透明的公共监督，他们自己应该采取符合《工商业与人权指导原则》的政策。

57. 确保监控符合国际人权法的关键在于几个要素。疫情监控应遵循下列原则：⁶⁷

(a) 任何监控的授权都应包含在精确、可公开查阅的法律中，并且仅在为实现正当目标(如保护公众健康)而必要和相称时适用；

(b) 监控特定个人的授权应基于独立评估，最好由司法机关进行，并对时间、地点、方式和范围加以适当限制；

(c) 应当要求严格保持记录，以便个人和监督机构能够确定进行监控是出于公共卫生的正当目的；

(d) 所收集的任何个人数据都应受到严格的隐私保护，以确保不向任何不具备公共卫生目的的授权的人披露个人信息；

(e) 个人通信内容等一些个人数据应明确排除在收集范围之外，并且必须设置强有力的保障措施，以确保防止任何政府或第三方滥用此类数据，包括用于与公共卫生紧急情况无关的目的；

(f) 在个人数据匿名的情况下，国家和参与收集的任何第三方行为者必须能够证明这种匿名性。

四. 结束语

58. “不知情何以产生某种意见？”⁶⁸ 政治哲学家汉娜·阿伦特用 11 个字就概括了一个理论，将《公民及政治权利国际公约》第十九条第一款与第十九条第二款联系在一起：前者保护人人保持意见不受干预的权利，后者保证人人以任何方式，不分国界，寻求、接受及传播各种消息及思想的自由。⁶⁹ 她还说：“如果人人都随时说谎……就不会有人再相信任何事情。……人民不再相信任何事情，就会犹豫不决。这样的人民不仅失去行动能力，而且失去思考能力和判断能力。人民如此，你就可以为所欲为了。”⁷⁰

⁶⁶ 例如，见 Lorenzo Franceschi-Bicchierai, “We saw NSO Group’s Covid-19 software in action, and privacy experts are worried”, *Vice*, 2 April 2020.

⁶⁷ 这些原则源自 A/HRC/41/35, 第 50 段。另见若干民间社会组织的联合声明，题为 “States use of digital surveillance technologies to fight pandemic must respect human rights”, 2020 年 4 月 2 日。

⁶⁸ “Hannah Arendt: from an interview”, *New York Review of Books*, 26 October 1978.

⁶⁹ 另见人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 2 段。

⁷⁰ “Hannah Arendt: from an interview”.

59. 汉娜·阿伦特的话可谓发自内心。作为研究极权主义的学者，她当年被迫逃离纳粹德国；她采取与《公约》和《世界人权宣言》很吻合的方式，力主民主价值观和保护人类生命，提出了人权法的交叉和基本原则——意见权、表达权、知情权、自主权和自治权。虽然以上她的话特指当年使威权主义得以盛行的宣传，但她的观点涵盖干涉个人形成知情意见并相应行事能力的政府行为的全部性质。在当前这个特殊的历史时刻，我们都可以体会到她的意思，体会到为什么《公约》和比之早 20 年的《宣言》的起草者认为保证表达自由至关重要。美洲人权法院的意见反映了这个将表达与意见联系起来的基本原则：

表达自由是民主社会赖以生存的基石。它对于公众舆论的形成是不可或缺的。……简言之，它是一种手段，使社区在行使自己的选择权时能够充分了解情况。因此，可以说一个知情度不够的社会不是一个真正自由的社会。⁷¹

60. 概括而言，意见和表达自由的前提有力地支撑着对 COVID-19 的适当公共卫生反应。分享信息和思想的自由会增强个人和社区、人类发展和民主自治的能力。在某些情况下，信息可以拯救生命。相反，谎言和宣传剥夺个人的自主权、批判性思维能力、对自身和信息来源的信任，以及参与改善社会条件的辩论的权利。更有甚者，信息审查制度有意无意会置人于死地。正是出于上述原则，各国在多项人权法文书以及在联合国多个政治机关强调政府有义务扶持、促进和保护茁壮和独立的媒体并向公众提供可靠的信息，这也涵盖政府在投票、卫生和其他基本服务和基本权利方面的积极信息战略。

61. 世界各地的公共卫生当局要求采取社会距离措施和其他有困难的措施，目的是确保卫生系统有能力照顾病人。这是在公共卫生科学和经验的基础上做出的判断。为了让它行之有效——为了让公众大致都能同意理解当前的艰困——必须让个人相信，这些命令所依据的信息根植于证据和对公众利益的承诺。信息审查制度根源是对公众批判性思考能力的不信任，这种制度支配下的环境有损于的公众支持。相反，将公众一律视为能够理解复杂信息的人，在全球历史上这个疑惑和恐惧的时刻将他们视为合作伙伴，采取这种方针就会有助于形成一种必要的社会团结，扭转感染指数式增长的趋势，并最终为卫生当局制订能够长期保护公众健康的干预措施提供空间和时间。

62. 本报告并不提出一套典型的分步骤建议。本报告是要呼吁各国政府以国际人权法所要求的尊严和尊重对待管辖范围内的人——而鉴于这场流行病的全球性质，当然也包括不属于这一范围的人。从道德角度来说，这需要民主参与的态度，并在公众面临与亲人分离、孤独死亡、失去工作、教育和社交机会、不能参加帮助数十亿人享受有意义生活的文化或宗教活动的情况下，愿意以大度和理解的态度让公众参与到要求个人采取的艰难步骤中。

⁷¹ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, para. 70.

63. 从法律角度来说，为确保所有人的尊严和尊重，需要：

(a) 以促进不歧视的方式，诚实面对人民，让他们以自己可以理解的方式获取信息；

(b) 使所有个人都能够真正获得必要的沟通工具，以了解公共卫生危机和保护自己的必要步骤，而如果他们是保健工作者(正式或非正式)，还要照顾他人；

(c) 大力促进和保护并避免干涉独立媒体的作用，让它们能够为公众提供消息和监督官员对自己言行的负责；

(d) 确保人们拥有对抗和矫正虚假信息工具，特别是避免采取在危机时刻阻止分享关键信息各种步骤；

(e) 为追踪疾病的发展采取必要措施——但只限于必要的措施。法律要足够灵活，可以容许危机时期的差错和无意的越位，但又不可过于灵活，以致容许可以在没有监督、没有限制和没有诉诸合法性和必要性的基本原则的情况下自由裁定采取监控措施；

(f) 确保问责，做到任何国家都不能超出健康威胁范围利用这场公共卫生危机达到不法目的。
