



## 人权理事会

### 第五十届会议

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

## 互联网关停：趋势、原因、法律影响和对一系列人权的影响

### 联合国人权事务高级专员办事处的报告\*

#### 概要

本报告是根据人权理事会第 47/16 号决议提交的，联合国人权事务高级专员办事处在报告中概述了互联网关停趋势。报告分析了关停的原因及其法律影响和对人权的影响、公司的作用、目前为增进互联网连通性和提供发展援助所作的努力、这些努力对发现、预防和应对关停情况的意义，并为停用关停做法和尽量减少其影响的措施提出一套建议。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 一. 导言

1. 医院在紧急情况下无法联系医生，选民无法获得候选人的信息，手工艺品制造商与客户的联系被切断，业务崩溃可能迫在眉睫，和平抗议者遭到暴力袭击无法呼救，学生错过学校的入学考试，难民无法获得有关他们因冠状病毒疾病(COVID-19)大流行而面临的有关信息，这些只是互联网和电信服务关停时会出现的一些情况。然而，许多国家政府下令关停，却没有意识到或忘记这样做可能造成的严重影响，没有计算导致关停的因素是否超过关停造成的危害。关停对数百万人的生活和人权造成的巨大实际影响被大大低估，这一点值得各国、国际组织、企业和民间社会更多关注。

2. 本报告的目的是剖析互联网关停现象，提供这方面的信息很有必要。报告载有关于关停发生的背景及其往往令人不安的后果的资料。鉴于关停与确保互联网普遍接入的国际承诺有着内在的矛盾，报告中提出了一些建议，以扭转目前一些区域关停更趋频繁的趋势，报告还提出了以适用的人权法为基础的建议，包括合法性、必要性、相称性、不歧视等关键原则。

3. 本报告是根据人权理事会第 47/16 号决议提交的，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处研究互联网关停的趋势，分析其原因、所涉法律问题及其对包括经济、社会和文化权利在内的一系列人权的影响，为此与利益攸关方进行积极磋商。本报告是在以往工作的基础上编写的，反映通过利益攸关方一系列在线协商以及从各国、国际组织和民间社会组织响应征求意见的呼吁而提交的 80 份材料中了解的情况。<sup>1</sup> 报告的另一个目的是促进落实秘书长在其关于数字合作路线图的报告<sup>2</sup> 和题为“我们的共同议程”的报告<sup>3</sup> 中确定的关于停用互联网关停做法的行动要点。

## 二. 范围：互联网关停的定义

4. 互联网关停是由政府或代表政府采取的措施，目的是有意中断对在线信息和通信系统的访问和使用。这些措施包括限制大批人使用在线通信工具的能力的行动，要么限制整个互联网的连接，要么阻碍互动通信所必需的服务(如社交媒体和短信服务)的接入和利用。<sup>4</sup> 这种关停不可避免地影响到许多合情合理使用互联网的用户，造成巨大附带损害，超出预期目的范围。

5. 关停时往往彻底阻断互联网连接或阻止相关服务的接入。然而，政府越来越多地采取限制带宽或将移动服务限制在 2G 的做法，这在名义上保持网络接入，但使互联网的有效利用变得极其困难。带宽限制尤其会影响分享和观看视频和直播流。另一项干预措施是限制某些网站和服务的可用性，限制使用某些通信渠道，

<sup>1</sup> 征求意见的呼吁和收到的意见(作者要求匿名的意见除外)，见 [www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-comments-report-internet-shutdowns-and-human-rights-fiftieth](http://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-comments-report-internet-shutdowns-and-human-rights-fiftieth).

<sup>2</sup> A/74/821.

<sup>3</sup> A/75/982.

<sup>4</sup> A/HRC/35/22, 第 8 段；A/HRC/47/24/Add.2, 第 7 段。

同时继续关停互联网其他部分的接入。一些国家的政府还阻止虚拟专用网络的使用，以防止人们绕开关停措施。<sup>5</sup> 在某些情况下，在互联网关停的同时，整个电话网络也关停，导致直接电子通信渠道不复存在。

6. 互联网关停会影响一个国家或地区的所有互联网连接，但通常仅限于某些形式的互联网接入，特别是移动网络。在绝大多数人通过移动设备访问互联网、而宽带互联网只有富人才能负担得起的国家，这可能相当于对大多数人完全封锁互联网。随着技术的发展，中断访问和使用在线空间的方式将发生变化，关停的定义和应对措施也必须改变。

### 三. 法律框架

#### A. 国际人权法

7. 人们普遍认为，互联网接入对于广泛的各类人权的享有是一个不可或缺的促进因素。<sup>6</sup> 互联网接入不仅对表达自由至关重要，而且随着数字化的发展，这也是落实受教育权、结社和集会自由权、参与社会文化政治生活权、健康权、适足生活水准权、工作权以及社会经济发展权等权利的核心。

8. 鉴于各国有积极义务促进和便利人权的享受，各国应采取一切必要步骤，确保所有人都能切实利用互联网。基于同样的理由，各国应避免干预互联网和数字通信平台的使用，除非这种干预完全符合适用的人权文书的要求。

9. 互联网的关停虽然对许多人权产生深刻影响，但受最直接影响的是言论自由和获取信息的自由，而这是自由民主社会的基础之一，也是人的全面发展不可或缺的条件。<sup>7</sup> 这方面的自由是《公民及政治权利国际公约》和其他人权文书所保障的所有其他权利的试金石。<sup>8</sup> 对表达自由任何限制都是对人权的严重限制。<sup>9</sup>

10. 《公约》第十九条第二款与《世界人权宣言》第十九条相呼应，保护人人享有表达自由的权利，其中包括不分国界寻求、接收和传递各种信息的自由。国家有义务尊重和确保表达自由权，不加任何区别。

11. 只有在符合《公约》第十九条第三款规定的情况下，才允许对表达自由权施加限制。任何限制都必须由法律规定。法律必须确切，使人们能够相应地调整其行为，而且法律必须向公众公布。国家强行关停互联网或中断通信平台接入时，往往没有说明这种行动的法律依据。在援引法律时，可适用的立法可能含糊不清或过于宽泛，这不能满足第十九条第三款的要求。例如，一项涉及公共秩序或国家安全的法律，如果没有具体提及互联网关停的情形和条件，那就可能不够确切。

<sup>5</sup> 关于乌干达通信委员会向互联网服务提供商发出的封锁虚拟专用网络的命令，见 [www.ugstandard.com/ucc-lists-over-100-vpns-directs-Internet-service-providers-to-block-them/](http://www.ugstandard.com/ucc-lists-over-100-vpns-directs-Internet-service-providers-to-block-them/)。另见印度最高法院，媒体专业人员基金会诉查谟和克什米尔中央直辖区及 Anr, 2020 年 5 月 11 日判决。

<sup>6</sup> 人权理事会第 47/16 号决议；A/66/290, 第 12 段。

<sup>7</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段；人权理事会第 44/12 号决议。

<sup>8</sup> Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2<sup>nd</sup> ed.* (N.P. Engel Publishers, 2005).

<sup>9</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 24 段。

12. 对言论自由和受《公约》保护的其他权利的任何限制，也必须符合第十九条第三款所述理由，追求合法的目标，是实现这一目标所必需的，而且与此目标的要求是相称的。任何限制也都必须是现有可用方式中的侵扰性最小的选择，而且不得损害隐私权的本质。这些要求适用于对受《公约》保护的权利的任何限制。<sup>10</sup> 限制不得带有歧视性。表明限制符合这些条件的责任在于寻求限制权利的国家。

13. 如下文所述，互联网关停通常不符合这些要求。互联网的关停具有不分青红皂白的广泛影响，很少符合相称性标准。<sup>11</sup> 任何形式的互联网关停都有损于无数合法有益的活动。关停还直接危及人们的安全和福祉，例如，关停使人们无法就即将出现的危险发出警告或无法要求提供重要服务。全面关停会造成严重后果，这样做永远没有理由，而其他形式的网络和通信中断也可能造成不分青红皂白的不利影响，使这种做法与所需不相称。有针对性地关停互联网通信服务，只有在最特殊的情况下才可被视为相称的、合理的，作为符合《公约》第十九条第三款所界定的合法目的(如国家安全或公共秩序)所必需的最后手段，而且只有在没有其他手段能够有效防止或减轻这些损害的情况下才可这样做(见下文第 66-67 段)。

14. 互联网的关停从本质上讲也对经济、社会和文化权利的享有产生负面影响。《经济社会文化权利国际公约》第四条规定，对此类权利的任何限制，必须与此类权利之性质不相抵触为准，且加以限制之唯一目的应在增进民主社会之公共福利。

15. 秘书长在其题为“我们的共同议程”的报告中指出，现在也许时间已到，应增强互联网普遍接入，作为一项人权。<sup>12</sup> 除了呼吁加紧努力，让无法上网的人能够上网，秘书长还强调联合国将与各国政府、企业界和民间社会合作，减少对互联网服务的干扰。

## B. 国际和区域人权机制和专家的意见

16. 自从出现第一次互联网关停以来，人权专家和机构纷纷谴责这些行为，感到问题越来越紧迫。从 2016 年开始，人权理事会明确强烈谴责互联网关停的做法。<sup>13</sup> 高级专员一再对互联网关停表示关切，敦促各国避免实施此类措施，在集会期间尤其如此。<sup>14</sup> 人权事务委员会对关停做法采取了严厉批评的立场；委员会在其第 34 号一般性意见(2011 年)中指出，全盘禁止某些网站和系统运作，不符合《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款。<sup>15</sup> 委员会还强调，《公约》缔约国

<sup>10</sup> 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 6 段；[A/HRC/27/37](#)，第 22 段；[A/HRC/39/29](#)，第 10 段；[A/HRC/48/31](#)，第 8 段。

<sup>11</sup> [A/HRC/44/24](#)，第 21 段。

<sup>12</sup> [A/75/982](#)，第 35 段。

<sup>13</sup> 例如，见人权理事会关于在互联网上增进、保护和享受人权的第 32/13、38/7 和 47/16 号决议，以及理事会关于意见和表达自由第 44/12 号决议。

<sup>14</sup> 见 [A/HRC/44/24](#)。

<sup>15</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 43 段。

不得阻止或妨碍与和平集会有关的互联网连接。<sup>16</sup> 各特别程序任务负责人及其区域组织的同行敦促各国不要关停互联网，强调关停互联网不符合人权法。<sup>17</sup> 非洲人权和人民权利委员会呼吁各国不要参与或容忍干扰部分公众或全体民众使用互联网或其他数字技术的任何行为。<sup>18</sup>

### C. 其他相关国际框架

17. 可持续发展目标强化了各国的人权义务，要求各国努力确保互联网普遍可用，人人可接入，不受不合理的限制。在千年发展目标的具体目标 9.c 中，各国承诺大幅提升信息和通信技术的普及度，力争到 2020 年在最不发达国家以低廉的价格普遍提供因特网服务。在具体目标 5.b 中，各国还承诺加强技术特别是信息和通信技术的应用，以增强妇女权能。

18. 国际电信联盟(国际电联)的成立就是为了增进通信网络的国际连通性，该机构致力于采用确保网络和技术互连的标准，并努力增加互联网接入的机会。和平集会和结社自由权特别报告员指出，一些国家援引国际电联《章程》第 34 条和第 35 条，将其作为阻断通信(包括关停互联网)的法律依据。然而，这些规定必须与各国根据国际人权法承担的尊重表达自由权和其他适用人权的额外义务一并适用，并受其制约。<sup>19</sup> 因此，国际电联成员国不妨考虑修订其相关规定，使其明确符合国际人权标准。特别报告员还建议国际电联发布指导意见，明确指出这些规定绝不应被理解为授权关停互联网。<sup>20</sup>

## 四. 互联网关停的趋势及其主要影响

19. 尽管国际社会承诺增进互联网连接，但各国政府继续下令关停互联网，在某些情况下反复这样做。2016 年至 2021 年间，据#KeepItOn 联盟报告，在 74 个国家发生了 931 起互联网关停事件。<sup>21</sup> 值得注意的是，12 个国家在此期间关停互联网 10 次以上。在全球范围内，所有区域都发生过多起关停互联网的情况，但报告的情况大多数发生在亚洲和非洲。

<sup>16</sup> 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 34 段。

<sup>17</sup> 和平集会自由权和结社自由权特别报告员指出，关停显然违反国际法，在任何情况下都是没有道理的(A/HRC/41/41，第 52 段)。促进和保护意见和表达自由权特别报告员任务三位负责人宣布，根据《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款，关停是没有正当理由的。见 A/HRC/17/27，第 78 段；A/HRC/35/22，第 14-15 段；A/HRC/47/25，第 51 段。区域组织的专家也同意这一观点。例如，见 [www.osce.org/files/f/documents/a/0/154846.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/a/0/154846.pdf) 和 [www.achpr.org/pressrelease/detail?id=8](http://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=8)。

<sup>18</sup> 非洲人权和人民权利委员会，《非洲言论自由和获得信息自由原则宣言》，原则 38(2)。

<sup>19</sup> A/HRC/47/24/Add.2，第 65 至 66 段。

<sup>20</sup> 同上，第 67 段。

<sup>21</sup> #KeepItOn 联盟由超过 244 个民间社会组织组成，这些组织在经过核实后，在公共数据库中系统地记录互联网关停事件。联盟的几个成员也为本报告提供了材料。在整个报告中作为示例提供的据报告的关停事件及与事件相关的背景的计数对应于联盟 2022 年 4 月公共数据库中显示的 2016 年至 2021 年期间的数据汇总。见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition)。

20. 由于在发现关停以及获取关停信息方面有困难，对关停频率、范围和影响会低估。当局往往不公布关停信息，拒绝承认出现中断的情况，或否认曾下令干预。要确认一个国家已下令关停，并确定关停的确切范围，就需要记录通信异常情况，并澄清事件的确切情形。

21. 随着通信平台使用率的提升和新工具的出现，关停方式已经从全面干预演变为更有针对性的方法，使中断具有针对性。除了宽带和移动连接全面中断外，最常见的干预措施是阻断移动服务、<sup>22</sup> 有针对性地中断某些服务、实行节流。监视技术价格日益低廉，可用于隐蔽地封锁某些平台，这也可能使中断措施更有针对性。随着 5G 网络的采用，网络细分和差异化程度提高，特定地理位置的新的关停做法可能会出现。<sup>23</sup> 电信的体制框架和法律框架，特别是许可协议和确定下令干预的权力范围的国家法律框架，是反复干预的风险的决定因素。

22. 中断的范围和持续时间可能有很大差异，有些干预措施持续很长时间，并结合了不同的干扰方式。有些关停影响到整个国家，但许多关停针对的是某些地区、城镇甚至街区。关停的持续时间从几个小时到几个月甚至几年不等。<sup>24</sup> 长时间关停或在长时间内反复短期关停(有时被恰当地称为“数字围攻”)<sup>25</sup> 会产生特别严重的影响，包括对独立报告、保健和公共服务的持续提供、企业和就业的影响。在一些情况下，某些社交媒体平台的暂时中断似乎已转变为无限期的封锁措施。<sup>26</sup>

23. 与此同时，有的国家具备全面的技术、法律和体制能力，可高效控制其信息基础设施，可实施系统性的信息检查，而不必利用临时中断的手段。因此，互联网关停的程度绝不应单独用来确定特定地点的在线自由范围。

## A. 关停的背景

24. 关停是人权状况恶化的明显标志。在过去十年中，关停往往发生在特定背景下，包括冲突或政治紧张局势加剧期间，例如选举前后或大规模抗议期间。

<sup>22</sup> Jan Rydzak, “Disconnected: a human rights-based approach to network disruptions”, Global Network Initiative, 2018.

<sup>23</sup> 见 [www.ericsson.com/49295a/assets/local/about-ericsson/sustainability-and-corporate-responsibility/documents/2021/5g-human-rights-assessment---final.pdf](http://www.ericsson.com/49295a/assets/local/about-ericsson/sustainability-and-corporate-responsibility/documents/2021/5g-human-rights-assessment---final.pdf).

<sup>24</sup> 例如，自 2021 年 2 月军事政变以来，缅甸人民经历了多种形式的通信服务中断，受冲突影响和受暴力影响地区至少有 25 个乡镇没有任何形式的互联网服务，在某些情况下，也没有固定或移动电话服务(A/HRC/49/72, 第 48-49 段)。喀麦隆英语区和印控克什米尔地区的居民经历了持续数月的关停。见 CCPR/C/CMR/CO/5, 第 41 段；[www.ohchr.org/en/press-releases/2017/02/un-expert-urges-cameroon-restore-internet-services-cut-rights-violation](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2017/02/un-expert-urges-cameroon-restore-internet-services-cut-rights-violation) 和 [www.ohchr.org/en/press-releases/2019/08/un-rights-experts-urge-india-end-communications-shutdown-kashmir](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/08/un-rights-experts-urge-india-end-communications-shutdown-kashmir).

<sup>25</sup> Jan Rydzak, “Of blackouts and bandhs: the strategy and structure of disconnected protest in India”, Stanford Digital Policy Incubator, 2019; see also <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/report-kashmirs-internet-seige/>.

<sup>26</sup> Steven Feldstein, *Government Internet Shutdowns are Changing. How Should Citizens and Democracies Respond?* (Carnegie Endowment for International Peace, 2022), p. 8.

25. 2016 年至 2021 年期间，民间社会团体记录的所有关停事件<sup>27</sup> 中，几乎有一半是在抗议和政治危机的背景下实行的，其中 225 起关停事件是在公众示威期间发生的。总的来说，这些关停措施似乎是为了平息与广泛的社会、政治或经济不满有关的示威。这种抗议活动还常常受到其他形式的镇压。<sup>28</sup> 这种关停使人们无法有效迅速动员大批人，严重限制抗议活动的可见度，从而干扰和平集会权利的行使。最早引起全球关注的关停事件之一发生在埃及，2011 年，在互联网关停的同时，还有数百人被捕被杀害。<sup>29</sup> 军事领导人通过政变夺取权力，取代民选领导人，同时实行关停，以平息抗议活动。<sup>30</sup>

26. 2016 年至 2021 年期间，关停影响及至少 52 次选举。<sup>31</sup> 仅在 2019 年，就有 14 个非洲国家在选举期间中断了互联网接入，一些国家在两次不同的选举期间对互联网接入实行限制。<sup>32</sup> 这种中断有损于数字工具的利用或使其无法得到利用，而这些工具对竞选活动、促进公共讨论、进行投票和监督选举进程至关重要。最终，关停造成了重大障碍，损害民主选举进程和信息的自由流动，这反过来又可能损害对选举进程的信任，更有可能出现敌意和暴力。对于资源较少的反对派团体来说，网络中断尤其成问题，这些团体可能特别依赖在线渠道进行竞选和动员。网络中断严重阻碍记者和一般媒体的工作，而这是公正选举的一个关键因素。例如，在乌干达，关停严重影响媒体对 2021 年选举的报道，有报道称政府采取了暴力镇压措施。<sup>33</sup> 另有报告说，在白俄罗斯、<sup>34</sup> 尼日尔<sup>35</sup> 等国，选举期间发生抗议活动后，网络关停。

27. 据报告，政府开展武装行动时，也经常实行关停，<sup>36</sup> 严重限制情况报告和人权监测。在武装冲突和其他情况下，由于无法利用记录和迅速报告侵权行为的

<sup>27</sup> 见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition).

<sup>28</sup> 见 [www.ohchr.org/en/press-releases/2019/10/ecuador-un-experts-concerned-security-response-protests](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/10/ecuador-un-experts-concerned-security-response-protests) (厄瓜多尔)，[www.ohchr.org/en/2021/07/cuba-bachelet-urges-dialogue-calls-release-detained-protesters?LangID=E&NewsID=27316](http://www.ohchr.org/en/2021/07/cuba-bachelet-urges-dialogue-calls-release-detained-protesters?LangID=E&NewsID=27316) (古巴)，[www.ohchr.org/en/press-releases/2019/09/indonesia-must-protect-rights-veronica-koman-and-others-reporting-papua-and](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/09/indonesia-must-protect-rights-veronica-koman-and-others-reporting-papua-and) (印度尼西亚)，[www.ohchr.org/en/press-releases/2019/11/iran-experts-raise-alarm-arrests-and-reported-killings-internet-shutdown?LangID=E&NewsID=25338](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/11/iran-experts-raise-alarm-arrests-and-reported-killings-internet-shutdown?LangID=E&NewsID=25338) (伊朗伊斯兰共和国)，<https://previous.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28016&LangID=E> (哈萨克斯坦)，[www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/tajikistan-un-experts-sound-alarm-about-tensions-gbao-urge-protection-pamiri](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/tajikistan-un-experts-sound-alarm-about-tensions-gbao-urge-protection-pamiri) (塔吉克斯坦)和 [www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/sri-lanka-un-experts-condemn-crackdown-protests](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/sri-lanka-un-experts-condemn-crackdown-protests) (斯里兰卡)。

<sup>29</sup> 见 EGY 4/2011 号文。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>30</sup> 例如，苏丹和缅甸。见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/10/statement-coup-detat-sudan>；[A/HRC/49/72](https://www.ohchr.org/en/statements/2021/10/statement-coup-detat-sudan)。

<sup>31</sup> 见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition)。

<sup>32</sup> 见非洲互联网权利联盟，“非洲互联网关停研究”，2021 年。可查阅 <https://aira.africa/wp-content/uploads/2022/04/study-on-internet-shutdowns-in-africa-2021.pdf>。

<sup>33</sup> 见 [www.ohchr.org/en/press-releases/2021/04/uganda-un-experts-extremely-concerned-serious-rights-violations-linked?LangID=E&NewsID=26988%20](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/04/uganda-un-experts-extremely-concerned-serious-rights-violations-linked?LangID=E&NewsID=26988%20) 和 [www.unwantedwitness.org/download/uploads/Journalism-Blocked-Information-Seized.pdf](http://www.unwantedwitness.org/download/uploads/Journalism-Blocked-Information-Seized.pdf)。

<sup>34</sup> 见 <https://news.un.org/en/story/2020/08/1070112>。

<sup>35</sup> 见 [www.amnesty.org/en/latest/news/2021/03/niger-post-election-period-marred-by-violence/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/03/niger-post-election-period-marred-by-violence/)。

<sup>36</sup> 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/OHCHR-EHRC-Tigray-Report.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/OHCHR-EHRC-Tigray-Report.pdf)。俄罗斯联邦在乌克兰当前的武装冲突期间封锁了社交媒体服务。见 [www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/russia-un-experts-alarmed-choking-information-clampdown](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/russia-un-experts-alarmed-choking-information-clampdown)。

工具，这似乎助长进一步暴力的发生，包括暴行。有些关停措施甚至可能是为了故意掩盖侵犯人权行为而实施的。<sup>37</sup> 例如，据报告，在缅甸<sup>38</sup> 和苏丹<sup>39</sup>，以及在伊朗伊斯兰共和国镇压抗议活动期间，<sup>40</sup> 关于严重侵权行为的信息收集受到阻碍。

28. 一些国家在学校考试期间中断了通信，其明显目的是阻止可能通过使用数字设备作弊。民间社会组织报告称，2016 年至 2021 年间发生了 38 起此类事件。<sup>41</sup> 所记录几乎所有中断事件都是在全国范围内发生的，其中一些中断的时间远远超过考试期间，影响了政治和经济活动。所报告的这类中断事件在中东和北非区域最为频繁。<sup>42</sup>

## B. 透明度有限

29. 在实施关停时，政府往往不承认这些措施，或对这些措施极少作出解释或根本不作解释，包括不说明这样做的法律依据和内在理由。在 2016 年至 2021 年期间，根据 55 个国家的民间社会团体的记录，在 228 次关停事件中，官方不做解释。<sup>43</sup> 在 138 起事件中，下令中断服务的当局不详。

30. 在其他情况下，关停令要么发布得很晚，要么政府对企业施加巨大压力，要求它们遵守关停令，同时不公开分享所采取措施的信息。<sup>44</sup> 在这种情况下，当局可能援引国家法律和许可协议，以防止公司披露与关停有关的信息。一些公司还报告说，如果它们不遵守这些要求，其雇员和基础设施就会受到威胁。

## C. 官方理由

31. 关停如果是依据法律命令，通常所依据的法律很模糊，使当局有很大的自由裁量空间。官方为大部分关停行动提出的理由都是公共安全和国家安全，或需要限制被视为非法或可能造成危害的信息的流通。根据民间社会团体汇编的数据，2016 年至 2021 年期间，有 189 次关停行动是以公共安全考虑为由，150 次是基于国家安全理由。<sup>45</sup> 在许多关停行动之后，暴力行为激增，这似乎表明，这些干预措施往往未能达到官方宣布的安全和安保目标。此外，如人权事务委员会所指出的那样，如果国家安全状况恶化的根本原因是压制人权，国家安全就不能被当做这一行动的理由。<sup>46</sup>

<sup>37</sup> 见 [A/HRC/35/22](#)。

<sup>38</sup> 见 [A/HRC/42/50](#)。另见载有缅甸问题独立国际实况调查团详细结论的会议室文件。可查阅 [www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/myanmar-ffm/report-hr-c42th-session](http://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/myanmar-ffm/report-hr-c42th-session)。

<sup>39</sup> 人权高专办驻苏丹办事处提交的材料。

<sup>40</sup> 见 IRN 16/2019 号文。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。另见 [www.ohchr.org/en/2021/03/press-briefing-notes-iran?LangID=E&NewsID=26852](http://www.ohchr.org/en/2021/03/press-briefing-notes-iran?LangID=E&NewsID=26852)。

<sup>41</sup> 见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition)。

<sup>42</sup> 见 [www.accessnow.org/mena-Internet-shutdowns-during-exams/](http://www.accessnow.org/mena-Internet-shutdowns-during-exams/)。

<sup>43</sup> 见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition)。

<sup>44</sup> [A/HRC/35/22](#)，第 31 段。

<sup>45</sup> 见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition)。

<sup>46</sup> 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 42 段。

32. 在 2016 年至 2021 年期间，民间社会团体<sup>47</sup> 记录的 132 起关停事件的官方理由是，需要控制仇恨言论、虚假信息或其他被视为非法或有害的内容的传播。应对虚假信息传播常常被用作选举前中断网络服务的理由，而对仇恨言论的关切更常在号称为保护公共安全和国家安全的关停令中提出。许多与仇恨言论和虚假信息有关的法律文书具有模糊性，为这种干预措施任意采用或用于政治目的或其他不适当的目的创造了广阔的空间。除了不符合人权标准外，这种干预措施实际上可能会助长虚假信息和仇恨言论的传播，因为它们造成不确定性，引起人们担忧。<sup>48</sup>

#### D. 对经济活动的影响

33. 鉴于企业和贸易对数字技术越来越依赖，通信服务的强制中断对所有经济部门都有严重影响。关停可能导致金融交易、商业、工业、劳动力市场和提供服务的平台运作中断。<sup>49</sup> 此外，关停做法为投资创造了一种不确定的气氛，这可能对公司特别是对初创企业的生态环境造成灾难性的影响。<sup>50</sup> 关停还可能影响向低收入和中等收入国家的汇款流动。<sup>51</sup> 关停引发的经济冲击会在很长一段时间内产生影响，大大加剧原先存在的社会经济不平等。

34. 有几项研究对各种情况下关停对经济的影响作了估计，但在可靠的数据方面仍有相当大的差距，而且现有的研究明确承认，它们低估了经济影响。布鲁金斯学会在最近的一项估计<sup>52</sup> 中指出，2016 年，19 个国家的关停给全球国内生产总值造成了至少 24 亿美元的损失。另一项研究显示，2019 年至 2021 年期间，46 个国家的关停导致的损失达 205.4 亿美元。<sup>53</sup> 世界银行最近通过计算认为，<sup>54</sup> 2021 年 2 月至 12 月，仅缅甸的互联网关停就造成了近 28 亿美元的损失，逆转了过去十年取得的经济进步。在为该报告进行调查的过程中，超过三分之一的公司表示，有限的互联网接入严重制约其业务运营。

#### E. 对受教育、获得保健服务和人道主义援助的影响

35. 教育、保健和社会援助基本服务越来越依赖数字工具和通信。因此，通信服务的严重中断或速度减慢对经济、社会和文化权利的享有产生不利影响，这种影响是直接的，长期的。

<sup>47</sup> 见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition).

<sup>48</sup> A/HRC/47/25, 第 51 段。

<sup>49</sup> Jan Rydzak, “Disconnected”, p. 15.

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> 同上，第 16 页。

<sup>52</sup> 见 [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/10/internet-shutdowns-v-3.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/10/internet-shutdowns-v-3.pdf). 另见 [www.deloitte.com/global/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/the-economic-impact-of-disruptions-to-Internet-connectivity-report-for-facebook.html](http://www.deloitte.com/global/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/the-economic-impact-of-disruptions-to-Internet-connectivity-report-for-facebook.html).

<sup>53</sup> 见 <https://top10vpn.com/research/cost-of-Internet-shutdowns/>.

<sup>54</sup> 见 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/c3299fac4f879379513b05eaf0e2b084-0070012022/original/World-Bank-Myanmar-Economic-Monitor-Jan-22.pdf>.

36. 研究人员已经发现，关停对学校产生负面影响，有损于教学成果，干扰教师、学校管理人员和家庭的教育规划与沟通。<sup>55</sup> 例如，在印控克什米尔，长期以来对连通性的限制有损于依靠远程学习的学生的教育，因为教学材料和在线课程接入受到限制。<sup>56</sup> 据报告，在孟加拉国和缅甸也有类似的问题。<sup>57</sup>

37. 关停造成的通信延误和障碍也有损于保健和公共卫生政策的有效性，其影响随着时间的推移而积累。研究表明，关停对卫生系统产生重大影响，包括影响紧急医疗服务的调动，打乱基本药品的提供和设备的维护，限制医务人员之间的保健信息交流，扰乱基本心理健康援助。<sup>58</sup> 据报告，一些地方的关停使社区无法了解冠状病毒病(COVID-19)大流行防护的必要指导意见，助长错误信息的传播。<sup>59</sup>

38. 关停还有损于妇女和女孩获得关键支持和保护的机会，加深性别鸿沟。<sup>60</sup> 例如，关停可能妨碍获得紧急保健服务和生殖健康信息。<sup>61</sup> 在 COVID-19 封锁期间缺乏互联网连接也与女性面临基于性别的暴力风险加剧有关。<sup>62</sup>

39. 互联网关停对人道主义行为体提供援助的能力产生重大影响。<sup>63</sup> 供应链和对提供货物和服务至关重要的信息流动可能会被打乱。例如，在索马里，援助人员报告说，关停影响数据收集和对援助交付情况的监测。<sup>64</sup> 在缅甸，据报告，互联网关停使当地援助组织处于危险之中，原因包括互联网关停使这些组织无法寻求资金和接收资金。<sup>65</sup>

<sup>55</sup> 见 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/hbe2.230>.

<sup>56</sup> 见 [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8083513/#tcab019-B7](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8083513/#tcab019-B7).

<sup>57</sup> 见 <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2021/01/Lockdowns-and-Shutdowns-1.pdf>.

<sup>58</sup> 见 <https://ruralindiaonline.org/en/library/resource/kashmirs-Internet-siege/>；人权和商业研究所，“安全与接入：移动网络关停的影响一案例研究：Telenor，巴基斯坦”，第 32-33 页。可查阅 [www.ihrb.org/pdf/2015-09-Telenor-Pakistan-Case-Study.pdf](http://www.ihrb.org/pdf/2015-09-Telenor-Pakistan-Case-Study.pdf)。另见人权高专办驻苏丹办事处提交的材料。

<sup>59</sup> 缅甸问题东盟替代网络提交的材料。促进和保护意见和表达自由权特别报告员谴责在疫情期间关闭互联网的做法，认为这是对人人获得健康信息的权利的侵犯(A/HRC/44/49，第 28 段)。

<sup>60</sup> 见 A/HRC/35/9。

<sup>61</sup> 人权和工商业研究所，“安全与接入”；Tomiwa Ilori，“Life Interrupted. Centering the Social Impacts of Network Disruptions in Advocacy in Africa”，and Global Network Initiative，p. 22。另见 A/HRC/35/9，第 22 段。

<sup>62</sup> 见 [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/e006564.full\\_.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/e006564.full_.pdf)。

<sup>63</sup> 见 <https://myanmar.un.org/en/19050-united-nations-myanmar-calls-Internet-resumption-areas-under-shutdown-rakhine-state>。

<sup>64</sup> 见 [www.devex.com/news/some-aid-groups-affected-by-mobile-Internet-shutdown-in-somalia-82875](http://www.devex.com/news/some-aid-groups-affected-by-mobile-Internet-shutdown-in-somalia-82875)。

<sup>65</sup> 见载有缅甸问题独立国际实况调查团详细结论的会议室文件，第 459-461 段。

## 五. 发现、预防、应对关停情况

### A. 互联互通国际援助

40. 尽管《2030年可持续发展议程》承诺加强互联互通，但到2021年，46个最不发达国家中只有2个国家实现了可持续发展目标中关于普及负担得起的互联网接入的具体目标。<sup>66</sup> 互联网接入方面的不平等往往反映社会内部和全球范围的不平等。例如，在最不发达国家，只有19.1%的人能上网，而在发达国家，能上网的人占86.6%。扩大上网机会，需要对通信基础设施进行大量投资。据可持续发展宽带委员会计算，非洲国家要实现互联网连接目标，大约需要1,000亿美元。

41. 各发展融资机构最近通过了改善数字基础设施和服务的战略计划。<sup>67</sup> 几乎所有这类项目都包括有关数字技术的一些组成部分，<sup>68</sup> 数字技术在基础设施、卫生、教育、金融和公共行政领域的项目中尤其常用。然而，发展融资机构目前采用的人权保障措施可能不足以应对与数字空间有关的人权风险。<sup>69</sup>

42. 促进互联网连通往往需要在融资机构、国家和电信业之间建立伙伴关系。发展援助行为体在建立和改革电信系统及相关的法律和体制框架方面能发挥重要作用，但发展行为体迄今尚未在拟订和评估合作协定时充分注意到关停的潜在风险和影响。

43. 鉴于国际连通援助的优先国家往往是采用关停措施的国家，发展行为体的这种有限参与度甚至更成问题。自2016年以来，46个最不发达国家中有27个国家采取了关停措施，其中一些国家多次关停。五个国家各至少实行了10次关停。<sup>70</sup> 至少有八个接受世界银行援助扩大连通的国家实行了关停，包括在选举期间这样做。<sup>71</sup>

### B. 衡量互联网接入

44. 关于数字鸿沟的几项研究表明，对连通性的衡量往往高估了接入水平，而忽视了连通的开放性和质量。传统的连通性指标侧重于基础设施以及家庭和个人的上网比例，这些指标是通过互联网服务提供商提供的行政数据和家庭调查(包括个人使用互联网的频率数据)来衡量的。<sup>72</sup>

<sup>66</sup> 见 [www.itu.int/en/myitu/Publications/2021/09/17/11/46/Connectivity-in-the-Least-Developed-Countries-Status-report-2021](http://www.itu.int/en/myitu/Publications/2021/09/17/11/46/Connectivity-in-the-Least-Developed-Countries-Status-report-2021).

<sup>67</sup> 例如，见 [www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/infrastructure-for-tomorrow/technology-enabled-infrastructure/index.html](http://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/infrastructure-for-tomorrow/technology-enabled-infrastructure/index.html).

<sup>68</sup> 例如，见数字化发展概述。可查阅 [www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/overview#1](http://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/overview#1).

<sup>69</sup> 人权高专办关于发展筹资机构保障政策的研究报告。

<sup>70</sup> 见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition).

<sup>71</sup> 根据人权高专办的一项内部研究。

<sup>72</sup> 见 [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/coreindicators/default.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/coreindicators/default.aspx).

45. 这些衡量方法难以把握连接的真实体验，忽略了强加限制的影响。为解决这些问题，正在推行新的衡量方法，以扩大信息收集并使之多样化，并加深对数字鸿沟的理解。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在其互联网普及指标中明确将互联网连接关停或其他限制的发生率、性质和依据作为衡量标准的一部分。关于衡量切实连通性的提议<sup>73</sup> 还希望了解每日接入质量的更详细的信息。

46. 近年来，通过多方协作，对关停做法的使用率和影响的研究取得了很大进展。<sup>74</sup> 在这些努力的基础上，现在可以更频繁地从多个角度、根据更精确的地理位置，了解互联网连通性。此外，随着所获数据的增加，包括关于进入特定平台和接受特定服务的通信异常的数据的增加，对关停的了解也更加深入。然而，对国家下令的互联网中断事件进行确证和归因仍然很少通过一次衡量做到，或由单一组织来完成，这样做需要各实体协作。同样重要的是，应确保记录和汇编关停数据的方法不会因在进行可能的识别及锁定目标的过程中而使互联网用户面临额外风险。

### C. 公司在预防和应对关停方面的责任

47. 由于电信和互联网服务提供商经常经营通信渠道，政府经常通过命令或法律范围之外压力，要求它们中断互联网服务。

48. 《工商业与人权指导原则》确立了公司在被要求中断服务时的责任，既要防止侵犯人权，又要应对中断造成的不利人权的影响。由于关停对所有被剥夺通信渠道的人的人权有直接影响，公司的人权政策必须注意处理关停问题，在进入市场前通过尽职调查程序预测风险，并采取缓解措施，保持透明度。公司应探索所有合法途径，以挑战中断服务的要求。透明度对于停止关停做法和限制其有害后果至关重要。实施限制措施或受限制影响的公司往往是最先能分享关于关停性质及其范围的准确信息的公司，有时是唯一能这样做的公司。因此，公司内部若明确确立记录升级要求的做法，对于确保快速有效评估信息至关重要。国有企业有直接的保护义务，应遵守更高的标准。<sup>75</sup> 在可能的情况下，公司应与当地和国际利益攸关方合作，以减轻伤害。<sup>76</sup>

49. 私营公司多年来不断被要求中断通信服务，因而提出了自愿倡议，旨在改善对这种压力的反应。一个例子是全球网络倡议，在 2016 年和 2020 年发表声明，呼吁下令关停的政府大幅提高透明度，并迅速采取措施向用户通报关停情况，加强企业、政府、民间社会和学术界之间的对话。<sup>77</sup>

<sup>73</sup> 见 <https://a4ai.org/meaningful-connectivity/>。

<sup>74</sup> 定期汇编强制中断方面的信息的组织和方案包括：佐治亚理工学院互联网智能实验室的网络干扰、互联网中断和检测分析项目开放观察站、NetBlocks、Kentik、Monash IP 观察站、Access Now 和#KeepItOn 联盟。一些公司也在其透明度报告中提供了重要数据，如 Google 和 Meta。

<sup>75</sup> A/HRC/17/31, 第 4 段。

<sup>76</sup> 全球网络倡议提供的材料。

<sup>77</sup> 同上。

50. 然而，许多电信公司没有积极提供有关其关停做法的信息，<sup>78</sup> 也不参与以预防为导向的联盟。在非洲经营的 15 家公司中，只有 2 家对最近关于其关停做法的调查作出了答复，<sup>79</sup> 据报告，参加另一项评估的大多数电信公司没有披露关停信息的规程。<sup>80</sup>

51. 中断服务，特别是有针对性地阻断对平台的访问，往往需要利用额外的技术来监测流量，中断对特定渠道的访问。具体而言，研究人员发现，经常使用的是深度数据包检查技术来进行监视，并阻止对通信渠道的访问，以支持压制措施。即使这些工具可用于合法目的，例如限制对非法内容的访问，但滥用深度包检测来进行监视和实施关停的情况也有很多，<sup>81</sup> 一些工具在营销时明确说明在选择性地阻止对虚拟专用网络或社交媒体等应用程序的访问方面的有效性。<sup>82</sup> 科技公司应在其人权政策和其他政策中注意这些问题。

#### D. 提高应对关停的能力

52. 国际和地方组织、研究人员和公司结成联盟，绘制风险因素图，查明预警信号，制定缓解战略，并推广各种工具和战略，直接支持受关停影响的社区，以提高其应对能力。<sup>83</sup> 这种联盟必须予以加强，并应作出新的努力，持续不断地为受影响的社区提供支持。

53. 这种支持应包括在风险升高之前和期间，改善可能受关停影响的社群、民间社会组织和公司之间的协调，以确保迅速交流信息，执行缓解措施。互联网用户应具备使用规避战略和工具的能力，如虚拟专用网络和网状网络，这些网络应易于利用，负担得起，且安全可靠。<sup>84</sup> 应加大力度增进数字媒体素养，<sup>85</sup> 国际合作伙伴应在这方面进行投资，包括协助获得基本数字安全技能。分散的在线通信模式，如社区网络，可能有助于最大限度地减少互联网关停的影响。

#### E. 司法补救

54. 独立的司法体系对于使受害者和民间社会能够追究因关停而造成的侵犯人权行为的责任至关重要。近年来，许多国家和区域法院受理了针对实施关停的政府机构、官员和公司的案件，越来越多的法院对关停做法表示关切。有的法院认定

<sup>78</sup> 数字化权利排名机构提交的材料。

<sup>79</sup> 见 [www.business-humanrights.org/documents/37471/2022\\_Africa\\_Internet\\_Shutdowns\\_Briefing\\_EN\\_v3.pdf](http://www.business-humanrights.org/documents/37471/2022_Africa_Internet_Shutdowns_Briefing_EN_v3.pdf).

<sup>80</sup> 见 [www.rankingdigitalrights.org/index2020/indicators/F10](http://www.rankingdigitalrights.org/index2020/indicators/F10).

<sup>81</sup> 见 <https://citizenlab.ca/2018/03/bad-traffic-sandvines-packetlogic-devices-deploy-government-spyware-turkey-syria/>.

<sup>82</sup> 见 [www.top10vpn.com/research/Internet-shutdown-tech-allot/](http://www.top10vpn.com/research/Internet-shutdown-tech-allot/).

<sup>83</sup> Internews 提供了一套有价值的资源和工具，包括新的及现有资源、指南、方法的汇编，以帮助个人和活动家在互联网关停之前、期间及之后如何应对不利影响。见 <https://internews.org/resource/optimashutdownworkflow/>.

<sup>84</sup> 见 <https://carnegieendowment.org/2022/03/31/government-Internet-shutdowns-are-changing-how-should-citizens-and-democracies-respond-pub-86687>.

<sup>85</sup> 联合国教育、科学及文化组织提交的材料。

已实施的关停是非法的，<sup>86</sup> 在持续关停的案件中，下令恢复互联网连接，<sup>87</sup> 禁止当局在今后实施关停措施，<sup>88</sup> 并准予赔偿。<sup>89</sup> 印度最高法院已要求公布所有关停令，并建立审查机制。<sup>90</sup>

55. 西非国家经济共同体法院发布了两项反对关停的裁决。2020 年，法院认定，多哥 2017 年 9 月长达三天的互联网关停侵犯了表达自由权，法院命令政府向请愿人支付赔偿金。<sup>91</sup> 2021 年，多个组织向法院提起诉讼，要求法院下令终止尼日利亚对推特的访问禁令，并确定禁令是否合法。作为一项临时措施，法院于 2021 年 6 月下令当局避免起诉、骚扰或以其他方式处罚任何使用推特的人，包括通过虚拟私人网络使用推特的人，法院还指出，任何对推特的干预都被视为对人权的干涉。<sup>92</sup>

56. 欧洲人权法院在一起案件中裁定，由于对非法网站采取封锁措施产生副作用，合法运营的网站也无法访问，那就侵犯了表达自由。法院指出：“在特殊情况下，有理由封锁非法内容时，发布封锁令的国家机构必须确保所采取措施严格针对非法内容，无论以何种方式实施，都不会产生任意或过度的影响。作为针对非法内容或网站的措施的附带影响，任何不加区别的封锁措施，如干扰合法内容或网站，即构成对此类网站所有者权利的任意干涉。”<sup>93</sup>

57. 然而，许多请愿者在寻求对关停进行有效的司法审查方面面临实际问题。一个典型的问题是，法院诉讼程序拖延，步骤往往缓慢，有些案件拖好几年，造成资源紧张，削弱了法院裁决的影响。此外，一些法官可能会认为，一旦关停结束，案件就没有实际意义，而不发布最终裁决，司法机构成员有限的数字专业知识也可能对一些案件不利。在许多司法管辖区，行政部门在国家安全问题上享有广泛的自由裁量权，这可能是对关停做法提出司法挑战取得成功的另一个障碍。

<sup>86</sup> 见西非国家经济共同体法院，大赦国际等诉多哥共和国，2020 年 6 月 25 日判决；巴基斯坦伊斯兰堡高等法院，CM Pak 有限公司诉巴基斯坦电信管理局，案件编号：42/2016，2018 年 2 月 26 日判决(被巴基斯坦最高法院推翻，M/O 信息技术和电信，伊斯兰堡，巴基斯坦电信管理局，伊斯兰堡诉巴基斯坦(案件编号：C.A 第 977-978/2018，2020 年 4 月 22 日判决)；雅加达国家行政法院，独立法律联盟(AJI)等诉通信信息部(Kominfo)和印度尼西亚共和国总统，案件编号：230/G/TF/2019/PTUN-JKT，2020 年 6 月 3 日判决(2021 年 10 月 27 日被印度尼西亚宪法法院推翻(案件编号：81/PUU/XVIII/2020))。

<sup>87</sup> 例如，苏丹喀土穆地区法院；见 [www.jurist.org/news/2021/11/sudan-court-orders-end-to-Internet-shutdown/](http://www.jurist.org/news/2021/11/sudan-court-orders-end-to-Internet-shutdown/)；津巴布韦高等法院，津巴布韦人权律师和南部非洲媒体研究所诉总统办公室负责国家安全的国务部长等，案件编号：HC 265/19，2019 年 1 月 21 日判决。

<sup>88</sup> 赞比亚高等法院，Chapter One Foundation Limited 诉赞比亚信息通信技术管理局，案件编号：2021/HP/0955，2022 年 3 月 21 日判决。

<sup>89</sup> 见西非国家经济共同体法院，大赦国际等诉多哥共和国。

<sup>90</sup> 见印度最高法院，Anuradha Bhasin 诉印度联邦，2020 年 1 月 10 日判决。然而，应当指出，审查机制因缺乏对政府行政部门的独立性而受到批评；见互联网自由基金会和软件自由法律中心提交的材料。

<sup>91</sup> 西非国家经济共同体法院，大赦国际等诉多哥共和国。

<sup>92</sup> 见 [www.vanguardngr.com/2021/06/twitter-ban-fg-defiant-as-ecowas-court-stops-nigeria-from-prosecuting-users](http://www.vanguardngr.com/2021/06/twitter-ban-fg-defiant-as-ecowas-court-stops-nigeria-from-prosecuting-users)。

<sup>93</sup> 欧洲人权法院，Vladimir Kharitonov 诉俄罗斯(第 10795/14 号申诉)，2020 年 6 月 23 日判决，第 46 段。另见 Cengiz 等人诉土耳其(第 48226/10 号和第 14027/11 号申诉)，2015 年 12 月 1 日判决；Ahmet Yikdirim 诉土耳其(第 3111/10 号申诉)，2012 年 12 月 18 日判决。

## 六. 结论和建议

58. 主要通信渠道或整个通信网络经常被阻塞或封锁，有时官方不予承认或不对其做法说明理由，使成千上万甚至数百万人失去联系亲人、继续工作或参与政治辩论或决策的唯一途径。

59. 鉴于影响广泛，且不加区别，互联网关停做法很少符合必要性和相称性的基本要求。这种措施对许多权利的不利影响往往超出其实施的领域或时期，使其不成比例，即使在这些措施是为了应对真正的威胁的情况下也是如此。随着数字化的发展，关停的影响只会越来越大：某一渠道得到广泛使用的时间越长，中断的影响就越大。

60. 关停与弥合数字鸿沟的努力背道而驰，与弥合鸿沟推动经济和社会加速发展的承诺背道而驰，威胁到可持续发展目标的实现。关停措施有损于人们参与影响其生活的讨论和决定的能力，有损于人们为建设安全繁荣的社会作出贡献的能力。<sup>94</sup> 关停措施实际上加深了国家之间和国家内部的数字鸿沟。

61. 互联网关停现象的出现和蔓延必须在不断演变的数字格局背景下予以看待，这一格局对人权提出了巨大挑战，并助长世界各区域民主的倒退。关停措施是对压制异见的其他数字手段的补充，其他手段包括强化检查、系统性内容过滤、大规模监控，以及动用受政府支持的网络打手、进行网络攻击和针对记者和人权维护者的定向监视。

62. 许多国家认识到关停对人权的深刻不利影响，越来越强烈地谴责这类措施。国际组织、公司、国家人权机构和民间社会成员采取了各种举措，防止关停，并在关停发生时减轻所受影响。然而，即使全面关停以后减少频次，有针对性的干扰，如禁止某些平台或频道运作，似乎可能会扩大。在某些情况下，考虑到一些平台的数字足迹，此类禁令的影响可能几乎与全面关停一样广泛。

63. 互联网关停就其本质而言是对人权的限制。人权法虽然没有完全排除国家授权限制通信的可能性，但确实对行使这种权力规定了非常明确的严格限制。为编写本报告而进行的审查结果表明，实行关停的做法几乎总是超过这些限制。

64. 国家对确保以符合人权的方式处理关停事宜负有首要责任。从根本上说，各国应避免强行关停，最大限度地扩大互联网接入，并消除阻碍通信的多重障碍。公司、国际组织和发展机构以及民间社会也可以在制止关停做法和尽量减少其影响方面发挥作用。企业应尽可能防止服务中断，尽职尽责地评估由此带来的人权风险并采取相应行动。发展机构和捐助方在寻求扩大通信网络、弥合全球数字鸿沟时，必须考虑到国家可能强制中断数字服务，必须将人权考量纳入其工作。民间社会、国家人权机构和学术界应继续努力倡导反对关停做法。

<sup>94</sup> 出席 2003 年在日内瓦举行的信息社会世界首脑会议第一阶段会议的代表们通过了一项原则宣言，详细阐述了他们对建立一个以人为本、具有包容性、面向发展的信息社会的设想，以《联合国宪章》的宗旨和原则为基础，并充分尊重、坚持《世界人权宣言》。大会在其第 70/125 号决议中重申对原则宣言的承诺。

65. 扭转互联网关停频率增加的趋势的最大障碍之一是这些措施及其影响的可见度有限。考虑到这一点，拟建立一个合作机制，让国家、民间社会和公司都参与，系统地收集关于强制中断服务的信息，这可产生巨大的作用。例如，这可包括建立一个可公开访问的综合数据库，记录限制互联网或数字通信平台接入的命令、其内在理由及其范围。人权高专办随时准备支持关于建立这样一个机制的讨论。

#### A. 对各国的建议

66. 鉴于互联网关停对人权的影响极大，且不分青红皂白，各国应避免采用全面关停做法。全面关停尤其必然会对人权造成不可接受的后果，任何时候均不应实行。

67. 然而，各国如果考虑或准备实施关停措施，在任何情况下都应严格遵守以下六项基本要求。互联网关停必须：

- (a) 以明确、公开的法律为依据；
- (b) 为实现人权法所界定的合法目的所必需；
- (c) 与合法目的成比例，并以最不具侵扰性的手段实现这一目的；因此，关停期限应尽可能短、地理范围应尽可能小，受影响的网络和服务应尽可能少；
- (d) 经法院或另一独立司法机构事先核准，以避免任何政治、商业或其他不正当的影响；
- (e) 事先通知公众和电信或互联网服务提供商，明确解释关停的法律依据以及关停范围和持续时间的细节；
- (f) 应设有切实补救机制，允许因关停而导致权利受影响的人利用补救机制，包括利用独立公正的法院的司法程序；法院程序应及时进行，并有可能由法院宣布违反适用法律而实施的关停措施为非法，即使在所述关停结束之后也有此可能性。

68. 各国应始终及时提供详尽的公开信息，解释其可能实施的任何互联网关停措施，包括带宽节流、某些通信服务和平台访问限制或虚拟专用网络封锁。此外，各国不应禁止、阻止使用加密或规避工具或虚拟专用网络等特定通信渠道，或将其定为刑事犯罪，而应提供使用这些工具的机会。

#### B. 对公司的建议

69. 互联网服务提供商和电信公司应根据其尊重人权的责任：

- (a) 采取一切可能的合法措施，防止要求其实施的关停措施实行，如果实行关停，则防止或尽可能减轻关停对人权的不利影响；用尽国内补救办法，对关停要求提出质疑，以最能维护人权的方式，在狭小的范围内执行关停要求，目的是尽可能保持沟通渠道畅通；并采取一切合法措施，使有关干扰的资料能得以全面披露；
- (b) 开展充分的人权尽职调查，以查明、预防、减轻、说明如何应对不利的人权影响，包括与互联网关停有关的影响，特别是彻底评估在公司进入和离开市场时，互联网被勒令关停的风险；

(c) 在公开的人权政策声明中列入关于防止和减轻互联网关停对人权造成的不利影响的承诺；并制定运行政策和程序，以便为应对关停要求做好充分准备，即使在高压情况下也这样做；

(d) 加强与所有致力于防止和扭转通信中断的利益攸关方特别是受影响社区和民间社会的接触和协作，特别是及时系统地分享关于通信异常和强制中断的相关信息。

### C. 对发展机构、区域组织和国际组织的建议

70. 本报告的一个核心结论是，需要将数字连接工作与互联网关停做法联系起来。考虑到这一点，发展机构、区域组织和国际组织应采取以下步骤，帮助建立这种联系：

(a) 确保在制定和实施与互联网连接有关的合作方案时考虑到互联网关停的风险；

(b) 在支持制定法律和体制框架时提及人权标准，并根据这些义务争取合作方承诺限制对数字通信的干扰；

(c) 考虑提供加密工具和其他规避工具的举措，并在努力扩大连通的过程中促进数字扫盲；

(d) 审查与互联网接入有关的现有数据收集系统，包括监测可持续发展目标具体目标 9.c 的落实情况，以确保这些系统反映国家下令中断的情况及其对实现切实连通的影响。

### D. 对民间社会的建议

71. 民间社会在应对互联网关停问题方面发挥不可或缺的作用，这一点应得到强调，并应得到更多的技术支持和财政支持。民间社会已经在收集有关此类措施的信息、在法院上对干扰令提出质疑以及倡导结束互联网关停做法方面发挥了关键作用。展望未来，鼓励民间社会：

(a) 加强协作，预防、发现、研究、应对互联网关停；

(b) 在可能导致通信服务中断事件发生之前，进一步制定并促进落实预防战略；

(c) 支持提高数字素养，推广规避工具的使用，同时适当关注其安全性、可获取性和可负担性。