



## 人权理事会

## 第五十三届会议

2023年6月19日至7月14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

## 可持续发展与表达自由：声音为什么重要

## 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，特别报告员探讨了包括信息权在内的表达自由权与可持续发展之间的各种联系。她介绍了范式转变，从表达自由的视角看可持续发展的情况。特别报告员承认在获得信息的规范性标准方面取得了重要进展，但强调需要做更多的工作，确保听见社会中最弱势群体的声音。特别报告员认为，只有青年、土著社区、媒体、人权维护者、民间社会行为体以及其他人都能获得信息并有效参与，“不让任何一个人掉队”的承诺才能实现。2023年9月，世界各国领导人将齐聚联合国总部，审查可持续发展目标的进展情况，特别报告员呼吁各方重新作出政治承诺，维护表达自由这一可持续发展的推动力。



## 目录

	页次
一. 表达自由是可持续发展的推动力.....	3
二. 获得信息是可持续发展的驱动力.....	5
A. 国家的披露义务：成就与挑战.....	6
B. 企业的披露责任.....	8
C. 数字鸿沟.....	10
D. 良好做法.....	11
三. 凭借声音参与可持续发展.....	12
A. 促进发声的因素.....	12
B. 抑制发声的因素.....	15
四. 结论和建议.....	20

## 一. 表达自由是可持续发展的推动力

1. “如果你不能赋予穷人选举权，如果他们没有任何权利表达，如果不能将腐败和不公暴露在光天化日之下，你就无法凝聚实现变革所需要的社会共识”。<sup>1</sup> 世界银行曾做过一个项目，记录 60,000 名贫困人口的生活经历，时任世界银行行长詹姆斯·沃尔芬森总结该项目的经验教训时明确指出，表达自由作出了重要贡献，有助于战胜经常破坏或阻碍发展的挑战。

2. 贫困和边缘化社区切实参与，对于实现良好发展至关重要。如果人们了解情况并被征求意见，如果人们能自由表达观点并参与作出影响其生活和生计的决定，人们就能更好地消除贫困、排斥和不安全感。通过让人们积极参与发展，而不只是被动接受，表达自由有助于人们发表意见、发挥能动性，提高发展成果的质量和可持续性。<sup>2</sup>

3. 表达自由是可持续发展的重要推动力。除增强个人、社区和民间社会的权能外，表达自由还能促进一系列其他权利，包括可支撑可持续发展的那些权利，如健康权、受教育权、水权和清洁环境权。<sup>3</sup> 表达自由让各国政府能更好地了解情况，更积极迅速地满足人民的需求。表达自由有助于民间社会、媒体和公民向政府和公司权力问责，赋予民主以意义。表达自由还能产生经济红利。研究表明，在能够公开辩论、不同来源信息自由流动的社会中，市场运作效率更高，公共机构工作更有成效、更负责任。<sup>4</sup>

4. 非法资金流动、腐败、逃税，以及非法砍伐森林、非法采矿和贩卖珍稀物种等活动掠夺了国家的宝贵资源，给可持续发展造成严重障碍。获得信息是表达自由的核心，是揭露并打击此类非法活动的重要工具。在能够自由表达的环境中，透明度、公民空间和独立媒体得以蓬勃发展，进而能够确保可持续发展急需的公共资金或自然资源不被破坏或挪作私用。

5. 可持续发展和表达自由之间的联系不只关乎信息。同等重要的是，它还关乎声音——是关于表达观点、辩论、讨论、批评、挑战、抗议和提出要求的权利。如果发展要有意义，社会中最弱势群体的声音必须被听见、被重视，民间社会和媒体必须有自由和空间利用信息和声音追究当权者的责任。

6. 根据《世界人权宣言》第十九条、《公民及政治权利国际公约》以及各国际和区域文书所载，意见和表达自由权包括通过任何媒介且不论国界寻求、接收和传递信息和思想的权利。<sup>5</sup> 意见与表达自由还与公众参与权、和平集会权和结社

<sup>1</sup> James D. Wolfensohn, “Voices for the poor”, *The Washington Post*, 10 November 1999.

<sup>2</sup> Irene Khan, *The Unheard Truth: Poverty and Human Rights* (New York, Norton, 2009).

<sup>3</sup> 《经济社会文化权利国际公约》，第十二条和第十三条；经济、社会及文化权利委员会，第 13 号一般性意见(1999 年)、第 14 号一般性意见(2000 年)和第 15 号一般性意见(2002 年)；《联合国气候变化框架公约》第六条(a)款。

<sup>4</sup> 见“开放政府伙伴关系”提交的材料。

<sup>5</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第十九条第二款。

自由权密切相关。<sup>6</sup> 表达自由的概念之所以宽泛是在于强调，责任人有义务主动披露信息，权利人有权利充分地参与发展进程。

7. 表达自由不是绝对的。出于对他人权利和名誉的尊重，或为了保护国家安全、公共秩序、公共卫生和道德，可以采取合法、非歧视性、必要和相称的措施对表达自由进行限制。<sup>7</sup> 此外，国际法禁止任何宣扬民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或暴力的行为。<sup>8</sup> 鉴于表达自由对享有其他权利、促进透明度和问责十分重要，因此限制措施应是特例情况且严格界定，不得有损权利本身。<sup>9</sup> 措施不应过于宽泛或模糊，以免被当局滥用压制对政府政策的批评，或被企业和有权势的公众人物滥用以逃避披露有利于公共利益的信息。

8. 《2030 年可持续发展议程》对人权的明确认可，标志着国际发展发生了范式转变。<sup>10</sup> 一些早期的国际协定承认声音、参与和获取信息在消除贫困、减少不平等和保护环境方面的重要作用。<sup>11</sup> 《2030 年议程》更进一步，明确表示实现基本自由不仅是实现可持续发展的途径，更是可持续发展要达成的目标。《议程》承认，发展之所以是可持续的，不仅因为其包含经济、社会和环境各领域的发展，还因为尊重人权使发展具有公正性、包容性和变革性。

9. 可持续发展目标及其相关具体目标包括约 20 项涉及参与、表达和信息的承诺。<sup>12</sup> 其中关键承诺载于目标 16，促进和平、包容的社会。该目标的具体目标包括建立有效、负责和透明的机构，确保所有人都有平等诉诸司法的机会，大幅减少腐败，确保决策反应迅速且具有包容性、参与性和代表性，确保公众获得各种信息和保障基本自由。

10. 《2030 年议程》认同表达自由包括信息和声音两个方面的内容。会员国为衡量具体目标 16.10 “确保公众获得各种信息”和“保障基本自由”进展情况选择的两个指标清楚地说明了这一点：(a) 记者、相关媒体人员、工会会员和人权倡导者的安全；和(b) 颁布法律保障公众获取信息。<sup>13</sup>

11. 尽管表达自由为可持续发展带来价值，并在《2030 年议程》中得到确认，但在世界许多地方，现实依然严峻。政治、经济和气候多重危机相互交汇、大流行造成破坏性影响、冲突旷日持久，这些问题交织在一起，不仅阻碍了可持续发展目标实现进展，还抹去了一些已经取得的重要成果，使一亿多人重新陷入贫困，让更多的人面临一个不确定的，充满贫困、不平等、排斥、不安全和不公正的未来。

<sup>6</sup> 同上，第二十一、二十二和二十五条；人权高专办，《各国有效落实参与公共事务权利的准则》(A/HRC/39/28)。

<sup>7</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第十九条第三款。

<sup>8</sup> 同上，第二十条第二款。

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

<sup>10</sup> 大会第 66/288 号决议，附件，第 43 和 44 段。

<sup>11</sup> 《关于环境与发展的里约宣言》，原则 10(A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I) 和 A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)/Corr.1)；《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)，第 25 段。

<sup>12</sup> 例如，具体目标 3.7：确保普及性健康和生殖健康保健服务；具体目标 6.b：支持和加强地方社区参与改进水和环境卫生管理；具体目标 9.c：力争以低廉的价格普遍提供因特网服务。

<sup>13</sup> 见 <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>。

12. 在专制日益抬头、公民空间日益缩小的背景下，记者、环境活动人士、工会会员和人权维护者在许多国家遭到威胁、袭击和杀害。年轻人呼吁性别平等以及社会、经济、环境和气候公正的声音被扼杀。个人、社区和民间社会组织无法有效参与决策过程。即便是公众可以参与的领域，其参与也往往是不知情的、象征性的，更多的是表述而非实际参与。虽然保障信息获取的法律所在多有，但获取信息的请求往往遭到拒绝。可核实的信息遭到压制，虚假信息和错误信息在数字平台上被放大。

13. 全民普及开放、自由、互联互通和安全的互联网对于享有人权、推进可持续发展至关重要。虽然互联网涉及各项人权，但对表达自由尤其重要，网络扩大了获取信息、交流、组织和参与的机会，但也进一步威胁到妇女、儿童和少数群体的安全。并非所有人都能平等地使用互联网加深了现存不平等和不公平，制造了新的鸿沟。线下世界里约束妇女的不平等也约束着她们平等地使用互联网。

14. 2023年9月，世界领导人将齐聚联合国总部，审查可持续发展目标取得的进展和多重危机带来的影响，会员国必须重视表达自由面临的威胁和挑战，这些问题也阻碍了《2030年议程》取得进展。距离2030年还有不到七年时间，“不让任何一个人掉队”的承诺与实际进展之间的差距仍然大得令人无法接受。迫切需要加强人权，对人权再次投入。

15. 本报告是一份呼吁就表达自由权采取行动的倡议书。报告有三个目标：(a) 强调表达自由对可持续发展的重要和多方面的贡献；(b) 评估影响可持续发展的表达自由面临的机遇、威胁和挑战；(c) 重申维护表达自由的政治承诺。报告第一部分阐述了表达自由权与可持续发展之间的关系。第二和第三部分分别阐述了信息和声音这两个表达自由的主要方面，包括数字技术的部分内容。最后一部分得出了结论，并向各国政府和其他利益攸关方提出了建议。

16. 特别报告员认识到问题的复杂性，以及企业力量和数字技术对可持续发展背景下的表达自由构成的挑战，由于本报告字数有限，无法对其进行充分阐述。她将在今后关于表达自由和可持续发展的工作中进一步探讨其中的一些问题。

17. 特别报告员感谢15个国家、53个民间社会组织和学术机构、12个国家机构、5个国际和多利益攸关方组织提交书面材料，并感谢法律和政策专家参与线上磋商。<sup>14</sup>

## 二. 获得信息是可持续发展的驱动力

18. 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，值得信赖的公共信息乏善可陈，更糟的是，政府官员和其他方面公然提供错误和虚假信息，导致数百万人丧生，数十亿美元公共资金管理不善，对公共机构和公共信息真实性的信任丧失殆尽。<sup>15</sup>这一严酷的情况提醒着人们，获取可核实的、多渠道来源的信息非常重要。

<sup>14</sup> 提交的材料可查阅：<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-submissions-thematic-report-special-rapporteur-freedom-opinion-and>.

<sup>15</sup> 见 A/HRC/44/49 和 Article 19: International Centre against Censorship, “Ensuring the public’s right to know in the COVID-19 pandemic”, May 2020.

19. 过去三十年来，获取信息已作为一项权利写入国际协定、国家宪法和法律。促进透明度的多利益攸关方模式也已经出现。本部分阐述了获取信息方面取得的积极进展、良好做法，以及面临的差距、失败和挑战。

## A. 国家的披露义务：成就与挑战

20. 人权事务委员会 2011 年指出，各国应尽一切努力，通过积极的立法和政策举措，确保方便、迅速、有效和切实地获取涉及公共利益的政府信息。<sup>16</sup>《2030 年议程》还要求各国通过法律和政策保障公众获取信息。<sup>17</sup>

21. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)表示，135 个国家和多个自治管辖区已通过法律或国家政策，确保公众能够获取信息，占世界 90% 以上的人口。<sup>18</sup>然而，近三分之一的联合国会员国依然没有任何关于获取信息的法律或法规。

22. 此外，多项已颁布的法律不符合国际或区域标准。<sup>19</sup> 主要问题包括对于豁免的规定过于宽泛或模糊、存在性别歧视、执法不力、缺乏独立监督，以及上诉程序不完善或完全缺失。<sup>20</sup>

### 1. 披露义务广泛豁免

23. 通常，各国政府对国家安全和官方机密的定义模糊且过于宽泛，如此一来，公众就无法对大量信息进行审查。美利坚合众国当局向受影响社区隐瞒了位于美国本土和世界各地军事基地的、可能污染当地水源的危险化学品信息。<sup>21</sup> 在马来西亚，一系列法律赋予政府广泛的权力将其掌握的信息列为保密信息。政府利用这些法律规定避免公布政府报告，即便报告公开符合公众的利益。<sup>22</sup>

24. 在孟加拉，调查记者 Rozina Islam 因要求卫生部提供 COVID-19 疫苗采购信息而被控违反《公务秘密法》。尽管当局在法庭上承认，经过两年的调查，他们并未发现任何证据能够证实指控，但该记者的案件仍未结束。<sup>23</sup>

### 2. 隐私和数据保护例外情况

25. 经常无法获取信息、请求遭拒的情况包括，例如，公共合同或官员之间的通信，理由是这会导致个人信息泄露，侵犯隐私权和数据保护义务。<sup>24</sup>

<sup>16</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 18 和 19 段。另见大会第 74/5 号决议和 S-19/2 号决议。

<sup>17</sup> 可持续发展目标 16.10 和指标 16.10.2。

<sup>18</sup> 见教科文组织提交的材料。

<sup>19</sup> 见 <https://www.rti-rating.org/> 和 A/HRC/49/38。

<sup>20</sup> 见第十九条：国际反审查中心提交的材料。

<sup>21</sup> 见 AL USA 11/2018。

<sup>22</sup> 见 OL MYS 6/2018。

<sup>23</sup> 见 AL BGD 4/2021。

<sup>24</sup> United States of America, Department of Justice, “Summary of annual FOIA reports for fiscal year 2021” and India, Central Information Commission, *Annual Report 2021–22*.

26. 瑞士《联邦银行和储蓄银行法》第 47 条规定，举报人或记者未经授权披露银行账户持有人个人信息的行为属于刑事犯罪，无论账户持有人是否存在不当经济行为或犯罪活动。<sup>25</sup> 印度《2022 年数字个人数据保护法》因限制获取几乎任何可确定个人身份的信息而受到批评，这实际上排除了《信息权法》规定的例外情况，即可以出于公共利益获取个人数据。<sup>26</sup>

27. 欧盟法院裁定，公开登记企业实益所有人违反数据保护规则。<sup>27</sup> 因此，几个欧盟成员国不再对公众开放登记册，这引起了记者和活动人士的严重关切，他们依赖登记册信息追踪非法资金流动和其他犯罪活动，不再开放登记册还可能导致“经济、社会、文化和环境权利保护出现倒退”。<sup>28</sup>

28. 数据保护、隐私权和信息权之间的关系错综复杂，需要谨慎平衡各方利益。这反过来又要求法律和政策明确界定：一方面受隐私权合法保护的个人信息，另一方面应予以披露的公共利益。根据这一准则，即使明确信息为个人信息，且发布信息会侵犯隐私，但如果发布信息的公共利益比隐私利益更重要，则可能可以披露该信息。爱尔兰、新西兰、斯洛文尼亚和美利坚合众国等国均采用了这一准则。<sup>29</sup>

### 3. 性别歧视

29. 获取信息是增强妇女权能和能动性的关键因素，但因结构性不平等和一些具体限制的存在，妇女获取信息受到了阻碍。<sup>30</sup> 严重障碍包括教育机会不平等导致的识字率低、无法上网、数字文盲、语言困难、收入贫困和时间匮乏、文化和法律规范认为妇女不适合要求公共当局提供信息，以及缺乏应对政策。<sup>31</sup> 例如，COVID-19 大流行期间，墨西哥恰帕斯州的土著妇女无法获得挽救生命的重要信息，因为这些信息是用她们不会说的官方语言提供的。<sup>32</sup>

30. 特别是涉及妇女利益的信息，例如与性别暴力、工作场所不平等或性健康和生殖健康有关的信息，往往无法获得、陈旧过时或难以找到。部分政府和私人行为者违反国际人权法，限制获取关于生殖健康和性健康及权利的信息，包括安全堕胎的信息。<sup>33</sup>

<sup>25</sup> 见 OL CHE 1/2022。

<sup>26</sup> Digital Personal Data Protection Bill, 2022, art. 30。见印度学术自由国际团结组织提交的材料。

<sup>27</sup> Court of Justice of the European Union, joined cases C-37/20 and C-601/20, judgment of 22 November 2022. 另见有组织犯罪和腐败报告项目提交的材料。

<sup>28</sup> Andres Knobel, “Dear European Court of Justice: you were played”, Organized Crime and Corruption Reporting Project, 5 December 2022.

<sup>29</sup> David Banisar, *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts*, World Bank Institute Governance Working Paper (Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011).

<sup>30</sup> 见 [https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/CSW67\\_Agreed%20Conclusions\\_Advance%20Unedited%20Version\\_20%20March%202023.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/CSW67_Agreed%20Conclusions_Advance%20Unedited%20Version_20%20March%202023.pdf).

<sup>31</sup> 见进步通信协会提交的材料。

<sup>32</sup> 见第十九条：国际反审查中心提交的材料。

<sup>33</sup> 见 A/76/258。

31. 尽管 20 国集团、经济合作与发展组织和自由在线联盟认为需要收集按性别分列的数据，包括妇女连接和使用互联网的数据，但许多国家缺乏这类数据。<sup>34</sup> 对获取性别相关信息的歧视和性别数据差距不符合各国根据国际法和《2030 年议程》各目标和具体目标维护性别平等的承诺。<sup>35</sup>

#### 4. 法律和政策执行不力

32. 记录管理混乱、能力和资源不足、费用高昂、缺乏独立有效的监督，以及上诉机制缺失、无效或昂贵，都是获取信息的主要障碍。<sup>36</sup>

33. 中国、印度尼西亚、日本、蒙古、尼泊尔和泰国的信息法缺乏有关记录管理的规定，也未要求制定有关指导方针。<sup>37</sup> 在许多国家，公职人员没有接受充分的培训，也缺少对请求作出回应的资源。某些情况下，即使是主动或应请求发布了信息，也可能发布得太迟或信息不完整。<sup>38</sup> 有时费用太高，而上诉缓慢且昂贵。监督机构缺乏独立性也是一个主要问题。数据显示，专门、独立的监督机制与信息权法有效实施和执行之间存在关联。<sup>39</sup>

34. 由于多数国家并未对信息披露请求和被拒情况进行全面跟踪，因此缺少足够数据衡量国家在获取信息方面取得的进展。因此，评估全球在指标 16.10.2 方面取得的进展也很困难。<sup>40</sup>

## B. 企业的披露责任

35. 《工商业与人权指导原则》承认，公司有责任尊重与其业务活动有关的信息权。<sup>41</sup> 《2030 年议程》鼓励公司采取可持续的做法、克尽职责并公开有关信息。可持续发展目标的具体目标 16.10 是“公众获取各种信息”，而不是获取公共信息，这意味着承认，如果其他来源的信息符合公众利益，也应该可以获取。<sup>42</sup>

<sup>34</sup> Beatrice Mariottini, “Report: the Italian presidency of the G20 and gender equality”, Associazione italiana donne per lo sviluppo (AIDOS), 2022, 经济合作与发展组织, “2018 年经合组织性别平等主流化和实施工具包”, 和 Freedom Online Coalition, “FOC Joint Statement on Digital Inclusion” (2020)。

<sup>35</sup> 跟踪关于性别平等的可持续发展目标 5 进展情况的所需数据中，只能获得 47% 的数据。见联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)“从承诺到行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等”(2108 年)，可查阅 <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2018/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-en.pdf>。

<sup>36</sup> 教科文组织, “走向恢复和超越：2021 年教科文组织关于公众获取信息的报告(SDG 16.10.2)”(巴黎, 2022 年)。

<sup>37</sup> 见第十九条：国际反审查中心提交的材料。

<sup>38</sup> 见马拉维人权委员会提交的材料。

<sup>39</sup> 见教科文组织提交的材料。

<sup>40</sup> 教科文组织, “走向恢复和超越”。

<sup>41</sup> 见 A/HRC/17/31。

<sup>42</sup> 见国际图书馆协会和机构联合会提交的材料。

36. 区域文书和国家法律法规越来越多地要求接受公共资金、或作为承包商或以公私伙伴关系形式履行公共职能的私营实体提供与其活动有关的信息，这种披露可以是直接披露，也可以通过与其签订合同的机构进行披露。<sup>43</sup>

37. 根据非洲人权和民族权委员会通过的《非洲表达自由和获取信息原则宣言》，一些非洲国家已在宪法和法律条款中写入获取私营实体掌握的信息的权利。<sup>44</sup> 在一些国家，公司的信息披露义务同样适用于受监管、接受外国资金、私人垄断或私有化的、提供水和通信等公共服务的国家实体。例如，在阿根廷，联邦行政法院裁定，阿根廷电信公司(Telefónica de Argentina SA)必须公布其电话服务信息。<sup>45</sup>

38. 多国政府规定，公司有义务披露污染、有害物质和转基因生物体对环境和健康造成风险的信息。在 40 多个国家，公共登记册提供了工厂排放的污染和有毒化学品信息，国家和地方团体通过这些信息监测与健康、水和环境有关的可持续发展目标的具体目标。<sup>46</sup>

39. 在欧盟层面，公司应披露事项的范围正逐步扩大，从只要求披露环境和其他影响的《非财务报告指令》<sup>47</sup>，到《公司可持续性报告指令》<sup>48</sup>，新《指令》要求披露环境、社会和治理风险(其他披露要求正在考虑中)。<sup>49</sup> 一些国家在披露要求方面走得更远。挪威《透明度法》规定，个人有权要求挪威任意大公司或国际公司提供其人权做法相关信息。<sup>50</sup>

40. 尽管区域和国家立法已要求私营实体维护信息权，但在实践中，要获取对人权有影响的公司业务信息往往比较困难，且经常受到以商业机密为由的限制。<sup>51</sup> 虽然越来越多的公司公布了与环境风险有关的信息，但由于缺乏明确的法律义务规定，许多公司发布的信息非常有限，且往往具有误导性。<sup>52</sup> 此外，发布数据的格式通常难以使用，或是在技术性很强的数据库发布，普通人无法以有意义的

<sup>43</sup> 非洲人权和民族权委员会，《非洲表达自由和获取信息原则宣言》(2019 年)，原则 26、29、30，和 *Inter-American Model Law 2.0 on Access to Public Information* (OEA/Ser.D/XIX.12 2020), art. 3.

<sup>44</sup> 肯尼亚、莫桑比克、纳米比亚、卢旺达和南非。见 Access Info Europe and Centre for Law and Democracy, “Global right to information rating”, 可查阅 <https://www.rti-rating.org/>.

<sup>45</sup> 见阿根廷政府提交的材料，和 Cámara Contencioso Administrativo Federal, *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ Telefónica de Argentina SA s/Amparo Ley 16.986*, Causa No. 91/2020, 2 December 2021.

<sup>46</sup> 见 A/HRC/30/40。

<sup>47</sup> 欧洲议会和理事会 2014 年 10 月 22 日第 2014/95 号指令。

<sup>48</sup> 欧洲议会和理事会 2022 年 12 月 14 日第 2022/2464 号指令。

<sup>49</sup> 欧洲议会和理事会 2019 年 11 月 27 日第 2019/2088 号关于金融服务业可持续性相关披露的规定。扩大披露要求的新指令正在考虑中，见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>.

<sup>50</sup> LOV-2021-06-18-99, arts. 6 and 7.

<sup>51</sup> A/HRC/30/40, 第 17 段。另见 <https://cer.org.za/wp-content/uploads/2019/09/ATI-Network-Shadow-Report-2018.pdf>, 第 3 章，以及阿尔巴尼亚信息和数据保护专员提交的材料。

<sup>52</sup> World Benchmarking Alliance, “Corporate human rights benchmark 2022: insights report” (2022).

方式浏览。<sup>53</sup> 归根结底，企业缺乏透明度反映出国家机构在执行规则、追究大企业责任方面缺乏力度。

### C. 数字鸿沟

41. 尽管多国已将访问因特网的权利写入法律<sup>54</sup>，但引人注意的是，各国未能实现《2030 年议程》设定的具体目标，即“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”。<sup>55</sup>

42. 数字鸿沟，亦即缺乏普遍和有意义的互联，是获取信息的一个主要障碍。据估计，全球尚有 27 亿人无法上网。在最不发达国家和内陆发展中国家，仅有 36% 的人口上网。<sup>56</sup> 在能上网的人中，大多数人也未实现有意义的互联。<sup>57</sup> 零费率等做法，即免费上网，仅限特定网站或应用程序等，限制了用户能够访问的信息，这就可能例如影响他们核实虚假信息和错误信息的能力。<sup>58</sup>

43. 女性上网率远低于男性，在国家内，性别数字鸿沟体现在歧视的各个维度。手机使用、性别、年龄、城市/农村使用各方面均存在巨大差别。<sup>59</sup> 尽管信通技术可以为残疾人参与公共生活提供重要机会<sup>60</sup>，但残疾人在参与线上线下活动、获取线上线下信息方面仍面临巨大障碍。<sup>61</sup> 残疾人上网率明显低于其他人群。<sup>62</sup> 《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获取信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)明确禁止利用信通技术以歧视性的方式提供信息或进行协商(第 4 条第 9 款)。

44. 影响平等连接互联网的主要因素是经济负担能力问题，最不发达国家的宽带连接成本是发达国家的 30 倍。反过来说，这又是投入严重不平衡、公司和政府优先事项错位导致的，公司和政府而努力加强已有网络覆盖地区的网络，而这笔钱的一小部分本可为数十亿未实现有意义上网或根本无网可上的人提供网络连接。此外，机器互联似乎也比为无网人群通网吸引着更多的投资和关注。<sup>63</sup>

<sup>53</sup> 见公开合同伙伴关系提交的材料。

<sup>54</sup> 见阿根廷政府提交的材料(Ley No.27.078)和《墨西哥宪法》第 6 条。

<sup>55</sup> 可持续发展目标具体目标 9.c。

<sup>56</sup> 国际电信联盟，《衡量数字发展：2022 年的事实和数字》(2022 年)。

<sup>57</sup> “‘有意义的互联’指用户能够以负担得起的成本获得安全、满意、丰富和高效的在线体验的连接”，见联合国秘书长数字技术特使办公室，《实现普遍和有意义的数字互联：为 2030 年设定基线和目标》。

<sup>58</sup> Aishwarya Shaji, “Is zero-rating a threat to human rights?”, Human Rights Pulse, 22 January 2022.

<sup>59</sup> 见厄瓜多尔监察员提交的材料。

<sup>60</sup> A/HRC/31/62, 第 75-77 段。

<sup>61</sup> 教科文组织，问题简报，“获取信息法：融合和残疾人权利的保障”(2021 年)。

<sup>62</sup> 联合国，经济和社会事务部，《2018 年残疾与发展问题报告：由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标》(纽约，2019 年)。

<sup>63</sup> Alison Gillwald, “South Africa is caught in the global hype of the fourth industrial revolution”, The Conversation, 20 August 2019.

45. 对于尚未通网的社区，应更多关注由社区自行建立、拥有和管理的社区网络。社区网络是受地方控制、体现地方内容的地方网络，在增强边缘化群体的权能和能力方面有巨大潜力，但迄今为止很少得到政府或私营部门的支持。<sup>64</sup> 社区网络可以为弱势群体和社区发声，通过削减成本、扩大覆盖面和鼓励新的新闻形式，为他们表达意见创造机会。<sup>65</sup> 一些国家已经建立了社区中心，为城市和农村边缘地区连接网络和推广数字技能提供便利。<sup>66</sup>

#### D. 良好做法

46. 个人、社区和民间社会团体利用信息权法主张社会和经济权利、解决腐败和滥用发展资金问题，这方面有积极的例子。例如，墨西哥当地团体根据法律要求获取健康服务相关信息。<sup>67</sup> 印度研究人员利用地域、采购和卫生数据，审查了阿萨姆邦的公共卫生支出，发现资金并未用在母婴最需要的地区。<sup>68</sup> 民间社会团体自行或与政府机构合作，利用采购法和信息权法获取合同信息并揭露腐败。<sup>69</sup>

47. 公共采购数据系统的透明度促使支出决策更明智，让更多包括妇女和边缘化群体在内的民众受益。例如，墨西哥新莱昂州利用数字平台显著提高了基础设施项目的透明度和管理水平，该数字平台由开放数据驱动，且获得了包括民间社会组织在内的多利益攸关方联盟支持，以吸引公众和企业参与。<sup>70</sup>

48. 一些多利益攸关方全球倡议成功加强了国家、公司和民间社会的参与。开放政府伙伴关系为各国与民间社会积极合作提供了平台，可以通过研究、学习、指导和宣传良好做法促进改革。<sup>71</sup> 公开合同伙伴关系是旨在提高采购过程透明度的非政府组织。<sup>72</sup> 越来越多的国家采用了开放合同数据标准，这有助于促进采购相关开放数据标准化，让数据使用和监测更便利。

49. 越来越多的政府、民间社会和国际组织支持公众获取实益所有权信息，即谁在控制匿名“壳”公司，这被认为是有助于揭露腐败和非法资金的良好做法。<sup>73</sup> 《采掘业透明度倡议》是一项规定国家和采掘业公司应发布信息标准的多利益攸关方倡议，该倡议要求成员国从事采掘业的公司公开其实益所有权。<sup>74</sup>

<sup>64</sup> 见进步通信协会提交的材料。

<sup>65</sup> 见欧洲安全与合作组织提交的材料。

<sup>66</sup> 见厄瓜多尔监察员提交的材料。

<sup>67</sup> 见第十九条：国际反审查中心提交的材料

<sup>68</sup> 见公开合同伙伴关系提交的材料。

<sup>69</sup> 同上。

<sup>70</sup> 同上。

<sup>71</sup> Suzanne J. Piotrowski, Daniel Berliner and Alex Ingrams, *The Power of Partnership in Open Government: Reconsidering Multistakeholder Governance Reform* (Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 2022).

<sup>72</sup> 见公开合同伙伴关系提交的材料。

<sup>73</sup> 联合国经济和社会事务部，“实益所有权信息：支持公平税收和财政诚信”，政策简报第 148 号，2023 年 1 月。

<sup>74</sup> 见《采掘业透明度倡议》提交的材料，以及 <https://eiti.org/eiti-requirements, requirement 2.5>。

50. 目前，100 多个国家致力于开放公共登记册。<sup>75</sup> 记者和民间社会团体经常使用实益所有人公共登记册调查腐败。在尼日利亚，矿业地籍办公室用公共登记册确定获得采矿公司的公司所有人是否还有未偿债务，并拒绝不符合条件的申请。在肯尼亚，获得政府合同的公司所有权人信息会在公共登记册里公开。<sup>76</sup> 透明度对于返还被盗资产也很重要，获取信息以及民间社会组织和独立机构的参与不仅有助于有效推动调查，还可以确保将资产返还给受害人或用于社会公益目的。<sup>77</sup>

### 三. 凭借声音参与可持续发展

51. 声音是表达自由权的一个根本属性，能够发声，再加上能够获得信息，赋予个人和社区能动性，可籍此塑造影响其生活的条件并要求问责。在这种背景下，声音指分享信息和想法、表达不同观点、参与决策过程、批评政府和公司的政策和做法，以及无所畏惧地揭露不法行为的权利。能够发声再加上能够获取信息，加强了透明度和问责。

52. 这种声音的概念根植于国际人权原则和标准，《2030 年议程》也予以承认。可持续发展目标 16 在其具体目标和指标中指出，一个强大的民间社会、一个开放、繁荣的媒体空间，以及促进各领域公共生活参与和问责的法律体制框架，是和平、公正和包容性社会的基本特征。此外，其他可持续发展目标也促进个人、社区、社会 and 全球层面的发声和参与，鼓励通过包容性的方式，加强妇女、土著人民和其他弱势群体的参与。<sup>78</sup>

53. 本章内容研究了促进发声的因素，以及不幸的、经常出现的抑制发声，甚至在某些情况下扼杀发声的因素。

#### A. 促进发声的因素

##### 1. 国际承诺

54. 长期以来，公众知情参与被认为是可持续发展的重要促进因素，并已被纳入国际和区域协定。<sup>79</sup> 国际文书还要求各国确保在实施发展项目时获得土著人民

<sup>75</sup> 见 <https://www.openownership.org/en/map/>.

<sup>76</sup> Alanna Markle and Tymon Kiepe, “Who benefits? How company ownership data is used to detect and prevent corruption” Policy brief (EITI and Open Ownership, 2022).

<sup>77</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，《人权高专办关于人权和资产追回原则的建议原则》(2022 年，日内瓦)，原则 7。

<sup>78</sup> 例如见，具体目标 5.5(确保妇女全面参与政治、经济和公共生活)，具体目标 6.b(支持和加强地方社区参与改进水和环境卫生管理)，具体目标 16.7(确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性)，具体目标 16.8(扩大和加强发展中国家对全球治理机构的参与)。

<sup>79</sup> 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》，1998 年；《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》，2018 年；《经修订的养护自然和自然资源非洲公约》，2003 年。另见《关于东南亚国家联盟共同体 2015 年后愿景的内比都宣言》。

的“自由、事先和知情同意”<sup>80</sup>，并应采取“免受恐吓、胁迫、操纵和骚扰”的程序。<sup>81</sup>

55. 近期通过的一些旨在保障和促进公民参与的条约加强了这些承诺。一个典型例子是《埃斯卡苏协定》，该协定不仅促进公众以公开、包容性的方式参与环境决策的各个方面，还特别规定应保护环境问题人权维护者。<sup>82</sup> 奥胡斯履约委员会负责监测欧洲、北美和中亚相关条约的遵守情况，并设立了保护环境维护者的快速反应机制。<sup>83</sup>

56. 环境影响评估被认为是政府动员受影响社区参与大型发展项目的标准工具。<sup>84</sup> 包括《生物多样性公约》<sup>85</sup> 和《南极条约》<sup>86</sup> 在内的许多国际条约均要求开展环境影响评估，大多数国际金融机构也将其列为一项贷款条件。<sup>87</sup> 在某些情况下，国际法院认为环境影响评估构成习惯国际法。<sup>88</sup>

57. 目前，通过多利益攸关方倡议，政府、民间社会组织、私营部门实体和其他利益攸关方得以共同制定与治理<sup>89</sup>、采掘业<sup>90</sup>、基础设施建设<sup>91</sup>、渔业<sup>92</sup> 和医药<sup>93</sup> 有关的计划。此类倡议规模最大的是本报告前文提到的开放政府伙伴关系，成员包括 76 个政府和 100 多个地方成员。<sup>94</sup>

## 2. 民间社会

58. 无论是在多利益攸关方安排内还是独立于安排外，民间社会组织和社会运动网络、活动人士以及包括环境、土地和土著维护者在内的人权维护者积极在全球、区域、国家和地方各级可持续发展进程中开拓空间。他们帮助明确和确定国

<sup>80</sup> 《联合国土著人民权利宣言》和《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

<sup>81</sup> A/HRC/39/62, 第 20(a)段。

<sup>82</sup> 《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》，第 9 条。

<sup>83</sup> 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)。

<sup>84</sup> 联合国环境规划署，《综合环境评估指导方针》(2019 年)。

<sup>85</sup> 《对拟议在圣地和土著和地方社区历来居住或使用的土地和水域上进行的、或可能对这些土地和水域产生影响的开发活动进行文化、环境和社会影响评估的阿格维古自愿性准则》，第 14(1)条。

<sup>86</sup> 《关于环境保护的南极条约议定书》，第 8 条。

<sup>87</sup> 见《国际金融公司可持续性框架》，可查阅 [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/ifcsustainabilityframework\\_2012#SustainabilityPolicy](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/ifcsustainabilityframework_2012#SustainabilityPolicy)。

<sup>88</sup> 乌拉圭河纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)，判决，《2010 年国际法院案例汇编》，第 14 页；尼加拉瓜在边界地区开展的某些活动(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)和哥斯达黎加沿圣胡安河修建道路(尼加拉瓜诉哥斯达黎加)案，判决，《2015 年国际法院案例汇编》，第 665 页。

<sup>89</sup> 开放政府伙伴关系。

<sup>90</sup> 《采掘业透明度倡议》。

<sup>91</sup> 基础设施透明度倡议。

<sup>92</sup> 见《渔业透明度倡议》提交的材料。

<sup>93</sup> 药品透明度联盟。

<sup>94</sup> 见开放政府伙伴关系提交的材料。

家发展优先事项，监测发展项目和方案，促进社区参与决策，批判性审查发展项目，并提出替代方案。

59. 民间社会特有的专业知识、与社区之间的信任和联系让其成为有效的倡导者、宝贵的伙伴和重要的对话方。例如，在乌干达，民间社会发挥了主导作用，要求当局提高主权债务和债务供资项目业绩的透明度。<sup>95</sup> 在印度尼西亚，非政府组织腐败观察组织与国家反腐败委员会合作，改善在线获取合同信息的情况，并为记者、研究人员和其他非政府组织提供能力建设，帮助其更好地识别违规行为并向当局报告以采取行动。<sup>96</sup>

60. 在国际层面，民间社会对可持续发展目标的监测报告为政府和政府间机构的监测报告提供了亟需的对应参照。例如，《聚焦可持续发展》年度报告作为一份可持续发展目标的全球影子报告，不仅呼吁各方关注取得的成就，还呼吁关注阻碍进展的结构性和体系性障碍，并提出了解决方案。<sup>97</sup>

### 3. 媒体的作用

61. 自由、独立、多样和多元的媒体实现了公众知情权和个人表达自由权。大会和人权理事会多份决议均承认，媒体是民主和可持续发展的重要支柱。<sup>98</sup>

62. 早在 1952 年，大会在其第 633 (VII)号决议中就指出，信息媒体的发展极大促进了各国人民的经济和社会进步。公益媒体是教育者，也是政府和社区之间的信使。设在当地并由当地管理的社区媒体有助于反映社区的需求和问题，一些国家制定了法律保护这些媒体，并促进其发展。<sup>99</sup>

63. 调查新闻发挥着重要的监督作用，揭露侵犯人权行为、环境危害、有组织犯罪、腐败以及非法资金和武器流动，这些问题对可持续发展目标取得进展形成了直接或间接阻碍。COVID-19 大流行应对情况的调查报告揭露了世界各地涉及几十亿美元的腐败和贿赂。<sup>100</sup>

64. 在许多情况下，媒体对不当行为的报道引发了公众问责运动，并促使决策者进行改革。一个重要的例子是《巴拿马文件》，100 多家媒体机构共同协作，分析并披露了数据库泄露的信息，包括 1,150 万份关于被盗或未完税资产以及复杂的逃避税设计的文件。该披露还揭示了复杂秘密的空壳公司如何参与土地掠夺、

<sup>95</sup> 见 Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Asociación Social (多民族玻利维亚国)、哥伦比亚非政府组织联合会(哥伦比亚)、Actions pour la Lutte Contre les Injustices Sociales (刚果民主共和国)、Alerte congolaise pour l'environnement et les droits de l'homme (刚果民主共和国)、埃塞俄比亚人权组织联合会、印度尼西亚环境法中心、Alternativa y Capacidades, A.C. (墨西哥)、尼泊尔非政府组织联合会、IBON 国际基金会(菲律宾)、全国人民律师联盟(菲律宾)、金融监督联盟(乌干达)、国际非营利法律中心(美国)提交的联合材料。

<sup>96</sup> 见开放合同伙伴关系提交的材料。

<sup>97</sup> Global Civil Society Report on the 2030 Agenda and the SDGs, *Spotlight on Sustainable Development 2021: Demanding justice beyond rhetoric – Time to overcome contradictions and hypocrisy in the COVID-19 crisis* (2021).

<sup>98</sup> 例如，见大会第 76/173 号、第 74/157 号、第 72/175 号、第 70/162 号、第 69/185 号、第 68/163 号决议；人权理事会第 45/18 号、第 39/6 号、第 33/2 号、第 27/5 号和第 21/12 号决议。

<sup>99</sup> 见墨西哥政府提交的材料。

<sup>100</sup> 见 <https://www.occrp.org/en/impact-to-date>.

造成流离失所、森林砍伐和致命的烟霾火灾。<sup>101</sup> 披露导致多人辞职、引发多项调查和起诉<sup>102</sup>，未缴税款罚款和补缴数额超过 10 亿美元。<sup>103</sup> 规定公司实益所有权透明度的新法律也因此制定。税收公平问题激发更多的公众讨论，促成了大会第 77/244 号决议。

65. 在诸多国际调查中，吹哨人一直是记者的一个重要信息来源，然而尽管非洲、美洲和欧洲的区域机构呼吁各国通过全面保护吹哨人法，但大多数司法管辖区并未提供足够的保护措施，吹哨人仍然得不到保护，并容易遭到报复。<sup>104</sup>

## B. 抑制发声的因素

### 1. 攻击和报复

66. 最令人担忧的抑制表达自由和充分参与的因素是威胁、攻击、任意拘留、杀害记者和活动人士。统计数据令人发指。根据联合国教科文组织的数据，2016 年至 2021 年间，455 名记者在工作中死亡，另有数百名记者被监禁。<sup>105</sup> 《2022 年可持续发展目标报告》指出，2021 年在 35 个国家发生了 320 起针对人权维护者、记者和工会成员的致命攻击。<sup>106</sup>

67. 2021 年，全球遇害的人权活动者一半以上是土地、环境或土著权利捍卫者。<sup>107</sup> 土著权利倡导者 Bruno Araújo Pereira 和英国记者 Dom Phillips 在记录土著权利维护者打击巴西亚马逊地区非法捕鱼和采矿活动时遇害。<sup>108</sup> 在洪都拉斯，Berta Cáceres 于 2016 年遇害，她领导了反对修建危及 Lenca 社区传统土地和水资源的大坝的抗议活动。她遇害五年后，一人被判刑，但她被害的策划者依然逍遥法外。<sup>109</sup>

<sup>101</sup> Jake Bernstein, *Secrecy World: Inside the Panama Papers Investigation of Illicit Money Networks and the Global Elite* (New York, Henry Holt, 2017), 和 Scilla Alecci, “Leaked records reveal offshore’s role in forest destruction”, International Consortium of Investigative Journalists, 8 November 2017.

<sup>102</sup> Lucas Graves and Nabeelah Shabbir, “Gauging the global impacts of the ‘Panama Papers’ three years later”, Reuters Institute for the Study of Journalism, March 2019.

<sup>103</sup> Sean McGoey, “Panama Papers revenue recovery reaches \$1.36 billion as investigations continue”, International Consortium of Investigative Journalists, 6 April 2021.

<sup>104</sup> 见 A/70/361；《非洲表达自由和获取信息原则宣言》(2019 年)，原则 35；美洲国家组织，《便利和鼓励举报腐败行为及保护吹哨人和证人示范法》(2013 年)；欧洲委员会，部长委员会向成员国提出的关于保护吹哨人的 CM/Rec(2014)7 号建议；欧洲联盟，欧洲议会和理事会 2019 年 10 月 23 日关于保护举报违反欧盟法律的人员的第 2019/1937 号指令。

<sup>105</sup> 教科文组织，《新闻是公共产品：表达自由和媒体发展的世界趋势，2021/2022 年全球报告》(巴黎，2021 年)。

<sup>106</sup> 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>，第 58 页。

<sup>107</sup> 见 A/HRC/46/35。

<sup>108</sup> 人权高专办，“关于巴西：失踪的记者和原住民权利捍卫者”，2022 年 6 月 10 日。

<sup>109</sup> 见 UA HND 2/2020, <https://www.globalwitness.org/en/blog/remembering-berta-c%C3%A1ceres-seven-years-on-the-fight-for-justice-continues/> 和 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/03/indigenous-peoples-un-expert-condemns-killing-rights-defender-berta-caceres>.

68. 杀害活动人士和记者而不受惩罚是最恶劣的一种审查管控手段。<sup>110</sup> 教科文组织称，10起此类案件中有9起犯罪人逍遥法外。有罪不罚现象之所以猖獗，是因为罪行背后有强大的既得利益。有罪不罚剥夺了受害者家庭获得正义的机会，助长了犯罪者的气焰，并有可能让他人因受到恐吓而保持沉默。有罪不罚现象得不到解决违反了各国保护生命权的国际义务。这也未遵守各国在《2030年议程》下作出的保障记者和活动人士安全的政治承诺。

69. 越来越多的女记者、人权维护者、政治活动人士和女权领袖成为网上目标，受到恶毒的、步调一致的、高度性别化和恶意的攻击。<sup>111</sup>

70. 越来越多的证据表明，政府使用高度精密和侵入性强的间谍软件，有针对性地对调查记者和人权维护者进行数字监控。<sup>112</sup> 这种监视不仅对记者，而且对他们的消息来源产生了寒蝉效应。

71. 在某些情况下，当局试图对记者、民间社会组织和活动人士进行公开谴责、污蔑和诋毁，危及到他们的安全或让他们有可能遭受他人的威胁和暴力。例如，有报道称，在菲律宾，批评发展项目的环境社会成本高昂或倡导边缘化社区权利的活动人士被贴上恐怖分子或共产主义同情者的“红色标签”，暗示他们对国家安全构成威胁。<sup>113</sup>

## 2. 法律武器化

72. 反恐、国家安全、网络犯罪，甚至所得税和金融犯罪法常被用来对付人权维护者、活动人士、吹哨人、记者和民间社会组织，对他们进行威胁、恐吓和惩罚。<sup>114</sup>

73. 越来越多的非政府组织、社区领袖、媒体机构和记者成为政商权贵的目标，他们提起琐屑或无理的诽谤诉讼，要求巨额索赔。这种反对公众参与的策略性诉讼并不一定重在胜诉，而是为了分散、恐吓、压制和消耗被起诉的人或组织的资源和士气，让他人因恐惧而沉默。<sup>115</sup> 对此类案件的调查发现，一半以上案件针对环境倡导者，另外三分之一左右针对人权维护者和劳工权利倡导者。<sup>116</sup>

74. 欧洲人权法院和南非宪法法院认为，此类诉讼侵犯了表达自由权。<sup>117</sup> 包括澳大利亚、加拿大和立陶宛在内的数国政府以及美国一些司法管辖区，已经通过

<sup>110</sup> 例如见 AL HTI 1/2022。

<sup>111</sup> 见 A/76/258 和教科文组织和进步通信协会提交的材料。

<sup>112</sup> A/HRC/50/29，第 43-50 段。另见有组织犯罪和腐败报告项目提交的材料。

<sup>113</sup> 见 AL PHL 1/2021。

<sup>114</sup> 见 AL USA 2/2020 和 AL PHL 12/2018。另见 IBON 国际基金会提交的材料。

<sup>115</sup> 见斯洛伐克政府、有组织犯罪和腐败报告项目、教科文组织和 Laura Knöpfel 提交的材料。

<sup>116</sup> International Center for Not-for-Profit Law, *Protecting Activists from Abusive Litigation: SLAPPs in the Global South and How to Respond* (2020), 和 AL THA 3/2020。

<sup>117</sup> European Court of Human Rights, *OOO Memo v. Russia*, Application No. 2840/10, Judgment of 15 March 2022, and Constitutional Court of South Africa, *Mineral Sands Resources Propriety Limited and Another v. Christine Reddell and Others*, Case No. CCT 66/21, Judgment of 14 November 2022.

立法遏制此类诉讼。目前，欧盟正在考虑通过一项指令<sup>118</sup>，欧洲委员会在起草建议。<sup>119</sup>

### 3. 妇女有效参与面临的阻碍

75. 与上述获取信息问题相关，妇女参与决策和发展进程受到歧视、不平等和不公平多个层面的制约，从歧视性的社会、文化和法律规范到贫困、识字率低，再到缺乏语言技能、网络连接或数字技能，以及线上线下严重的性暴力和性别暴力。<sup>120</sup> 性别审查无处不在，国家、非国家和私人行为体都在压制妇女的声音。

76. 数字平台上的性别暴力、仇恨言论和虚假信息严重阻碍了妇女在网上发声、参与和组织的能力。<sup>121</sup> 那些具有多重边缘化身份的妇女，如非洲裔妇女、土著妇女、达利特妇女、移民妇女、LBTQI+妇女和残疾妇女，线上线下都更容易受到压制或排斥。<sup>122</sup>

77. 妇女权利团体在争取性别平等、促进妇女能动性的斗争中发挥着重要作用。一些国家公民空间的缩小让妇女权利团体承受了压力，最恶劣的例子是阿富汗，塔利班完全抹杀了该国妇女的社会存在。

### 4. 土著社区参与面临的阻碍

78. 许多国家未对国际和区域文书规定的土著人民参与权给予尊重。一些国家甚至拒绝承认土著社区的存在，为了逃避义务而扭曲法律术语给土著社区下定义。<sup>123</sup> 如上文所述，寻求捍卫土地、环境和其他权利的土著人民更有可能面临骚扰、威胁和暴力的风险。<sup>124</sup>

79. 自由、事先和知情同意往往是一句空话。通常，社区并不了解关于协商义务和上诉的决定和程序。这些程序往往未让社区充分参与，也未给予社区选择参与、不参与或拒绝发展计划的充分权力。<sup>125</sup> 例如，巴西一项为在土著土地上开展矿产、火电和水电活动创造条件的法案未考虑以任何方式纳入受影响群体对所受影响和补救措施的意见。<sup>126</sup> 此外，只有 24 个国家批准了国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)。

<sup>118</sup> 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>.

<sup>119</sup> 见 <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-slp>.

<sup>120</sup> 见 A/76/258 和第十九条：国际反审查中心提交的材料。

<sup>121</sup> 见 A/76/258。

<sup>122</sup> 见 AL IND 1/2022。

<sup>123</sup> Inter-American Commission on Human Rights, *Right to Self-Determination of Indigenous and Tribal Peoples* (2021), chap. 4 和 International Work Group for Indigenous Affairs, “Indigenous Peoples in Myanmar”, 可查阅 <https://iwgia.org/en/myanmar>.

<sup>124</sup> 见土著人民权利专家机制收到的意见，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/free-prior-and-informed-consent-report>。另见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/mexico-must-clarify-fate-and-whereabouts-human-rights-defenders-ricardo>。

<sup>125</sup> 见 AL THA 4/2021, AL DNK 2/2021, AL NAM 2/2021, AL CAN 2/2022。

<sup>126</sup> 见 OL BRA 4/2022。

80. 环境影响评估往往不是土著社区参与的有效工具，因为评估文件通常技术性很强，难以理解，且常常没有当地语言版本，受影响的社区因此无法充分参与项目。<sup>127</sup> 民间社会团体声称，为发展中国家许多大项目供资的发展金融机构往往采取自上而下的方式开发项目，只与社区进行表面接触，这甚至违反了机构自己的环境和社会影响评估政策。<sup>128</sup>

## 5. 关闭和干扰互联网

81. 尽管《2030 年议程》承诺提供普遍可得和可访问的互联网服务，但在过去五年中，74 个国家政府间歇性或长期封锁互联网、降低网络访问速度或阻碍移动通信。<sup>129</sup> 互联网干扰往往发生在冲突、武装行动、政治动乱、大规模抗议、选举和考试期间。<sup>130</sup>

82. 互联网干扰不仅破坏表达自由与和平集会，还对经济和社会权利产生严重的负面影响，干扰教育、卫生和其他基本线上服务，干扰金融、商业和工业活动以及人们的日常生活。例如，在埃塞俄比亚提格雷州，互联网关闭两年多，干扰了通信、基本社会服务和人道主义援助，给普通民众造成了巨大困扰。<sup>131</sup>

83. 国家蓄意干扰网络连接构成对表达自由权的过度干涉。<sup>132</sup> 联合国人权机制和区域法院认为，全面关闭互联网以及对网络服务进行一般性屏蔽和过滤违反了国际人权法。<sup>133</sup>

## 6. 错误信息和虚假信息

84. 特别报告员已经在其他地方广泛论述了虚假信息和错误信息对人权的危害，并提出了解决问题的建议。<sup>134</sup> 鉴于虚假错误信息对可持续发展影响严重，她想回顾四点。

85. 首先，网上的虚假错误信息不仅严重威胁表达自由，也严重威胁生命、健康、性别平等，还严重威胁对于气候变化、人道主义危机和一系列其他与可持续

<sup>127</sup> 例如见 Synda Obaji, “Environmental impact assessments don’t work in Nigeria: here’s why”, The Conversation, 1 September 2022, 和 Joseph Foti and Lalanath de Silva, “A seat at the table: including the poor in decisions for development and environment”, World Resources Institute (2010)。

<sup>128</sup> 见发展捍卫者、哨兵和绿色倡导者国际提交的材料。

<sup>129</sup> 见 [www.accessnow.org/keepiton/#coalition](http://www.accessnow.org/keepiton/#coalition)。

<sup>130</sup> 见 [A/HRC/50/55](#)。另见 AL IRN 37/2021。

<sup>131</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/2021/11/tigray-conflict-report-calls-accountability-violations-and-abuses-all-parties>。

<sup>132</sup> 特别报告员与表达自由区域机制于 2011 年、2015 年、2016 年、2018 年、2019 年和 2020 年发表的联合声明，可查阅：Resources | OHCHR，以及 [A/HRC/RES/32/13](#)，第 10 段。

<sup>133</sup> 见人权理事会第 44/20 号和第 38/7 号决议，和 Community Court of Justice of the Economic Community of West African States, *SERAP v. Federal Republic of Nigeria*, Application No. ECW/CCJ/APP/23;24;26&29/21, Judgment of 14 July 2022. 另见特别报告员的法庭之友简报，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-freedom-of-opinion-and-expression/comments-legislation-and-policy>。

<sup>134</sup> 见 [A/HRC/47/25](#)。虚假信息指故意传播虚假或误导性信息，而错误信息指在无意或非恶意的情况下传播虚假信息。另见 [A/77/288](#)。

发展相关问题的有效应对。虚假错误信息侵蚀了人们对机构和科学知识的信任，不仅使问题进一步恶化，还会削弱政策应对效果，导致政治环境两极分化。<sup>135</sup>

86. 网上虚假信息往往针对科学家、记者、人权维护者和弱势群体，包括少数民族和性别认同群体而来，可能助长暴力、仇恨和歧视。带有性别色彩的虚假信息对妇女进行诋毁，恐吓她们不要在网上随便发言，并阻止他人看到妇女可能分享的想法和意见。<sup>136</sup>

87. 其次，出现信息缺口时，人们倾向于求助社交网络，而社交网络是虚假信息和错误信息泛滥之地。解决这个问题的好办法是政府提高自身透明度，主动为民众提供信息。<sup>137</sup> 主动披露往往有助于政策实施、促进政府问责、建立公众信任。各国应发布真实、可核查的事实性信息，不应编造、支持、鼓励或传播已知或理应知道的虚假言论。<sup>138</sup>

88. 第三，利用所谓的“假新闻”法限制媒体自由或以虚假为由将网上言论定为犯罪，不仅违背国际人权标准，还会在打击虚假错误信息问题上适得其反。阻止不同来源新闻的自由流动会制造更多的不信任，加剧而不是解决问题。自由、独立、多样和多元化的媒体让人们能够对虚假错误信息进行事实核查，建立公众信任。<sup>139</sup>

89. 第四，对社交媒体的监管应尊重表达自由的国际标准。监管应鼓励公司采取符合国际人权标准的规定，做到人权尽责，确保透明度，并为用户提供充分补救。算法、排名系统和平台设计引发了关于放大虚假信息的担忧。通过监管，可以要求公司进行风险评估、审计，并采取其他形式的系统性透明度措施。数据采集法和数据处理做法应符合国际标准和良好做法，这对于解决平台商业模式引发的关切至关重要。<sup>140</sup>

90. 最后，媒体、信息和数字素养赋予人们权能，增强他们抵御虚假信息和错误信息的能力。<sup>141</sup> 一些国家已经制定实施了相关方案活动，并初步形成良好做法。<sup>142</sup> 各国应在国家发展计划中将相关方案活动置于更优先位置。

<sup>135</sup> 例如见 Dietram A. Scheufele and Nicole M. Krause. “Science audiences, misinformation, and fake news”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, No. 16 (16 April 2019).

<sup>136</sup> 见 [A/76/258](#)。另见进步通信协会提交的材料。

<sup>137</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-governments-must-promote-and-protect-access-and-free-flow>.

<sup>138</sup> 见 [A/HRC/47/25](#)。

<sup>139</sup> 同上。

<sup>140</sup> 见 [A/77/288](#)。

<sup>141</sup> 大会第 75/267 号决议。

<sup>142</sup> 见 <https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform/media-literacy-finland-national>.

## 四. 结论和建议

### 结论

91. 现在是表达自由的艰难时期。这对可持续发展产生了重大影响，必须得到紧急处理。

92. 据估计，今天世界近 97% 的人口生活在没有公民空间、或空间受到严重压制、阻碍或缩小的国家。<sup>143</sup> 公民空间越来越小意味着土著人民、贫困妇女和残疾人在内的边缘化社区更无法组织起来表达关切。《2030 年议程》承诺的不让掉队的那些人依然是决策中最没有发言权的人，最无法获得信息的人，以及最容易遭受骚扰、歧视和暴力的人。

93. 一些人敢于向当权者说真话或揭露侵犯人权、腐败和非法开采自然资源行为，他们遭到审查、恐吓、起诉、攻击或杀害，而犯罪者逍遥法外。虽然维护信息权方面取得了一些重要进展，但官方保密文化、法律覆盖范围和执行的欠缺、能力资源不足，以及互联网接入不均衡令所取得的进展黯然失色。

94. 最公开地表示支持《2030 年可持续发展议程》的国家也在最严厉地压制《2030 年议程》所提倡的信息权、表达权和参与权的国家之列。在民间社会和媒体受到限制、获取信息的机会常被剥夺、不同意见受到压制，不透明、有罪不罚和专制主义侵蚀公众信任和民主问责的地方，减少不平等、促进包容和实现可持续发展的努力将面临更大的挑战。

95. 相反，在多利益攸关方伙伴关系建立了透明度和信任、媒体能够自由独立地揭露腐败和不法行为，民间社会有其空间参与发展进程并提供想法、意见和信息的地方，可持续发展方面的良好做法和良好成果正在展现。

96. 实施《2030 年议程》的时间框架过半，加上大流行后复苏和全球危机的挑战，投资于可持续发展已成为当务之急。特别报告员认为，各国可以进行的一项最有影响力的“投资”便是维护表达自由，这是可持续发展的催化剂，也是可持续发展的一部分。各国必须全面尊重、保护和实现表达自由权。信息和声音应得到同等严格的保障，这样可持续发展进程才能是有效的、包容的、具有参与性的和负责任的。

### 建议

97. 各国应保护处于可持续发展斗争第一线的人，包括弱势群体、人权维护者(包括环境、土地和土著权利维护者)和记者。

98. 各国必须有效、公正、独立和迅速地调查和起诉所有威胁、骚扰、攻击或杀害人权维护者、记者和活动人士的人。

99. 应通过具体的法律和政策，预防、禁止、调查和起诉针对女性人权维护者、社区领导人和记者的基于性别的网络攻击。有关法律应以国际人权法为基础，包括遵守关于性别平等的规定。

<sup>143</sup> CIVICUS Monitor, *People Power Under Attack 2022*.

100. 各国应与人权维护者和记者协商制定有效的、资源充足的预防保护措施，定期评估其效力并不断改进完善。
101. 各国应公开申明，人权维护者和记者在推进可持续发展方面发挥着关键和合法的作用，并应发出明确信息，对他们的攻击不会被纵容，也不能逃脱法律的制裁。
102. 人权理事会应设立独立工作队，支持国际和国家预防、调查和起诉攻击人权维护者和记者的行为，表明有罪不罚的现象将被终结。
103. 各国应根据国际人权标准，加强线上线下的表达自由和信息权。
104. 各国应废除关于刑事诽谤、煽动性诽谤以及禁止线上线下对国家政策、机构和官员进行批评的法律，并避免将反恐和安全法适用于民间社会的合法活动。
105. 各国应颁布法律和政策，阻止和遏制针对记者和人权维护者的草率无理的法律行为(阻挠公众参与的策略性诉讼)。
106. 各国应颁布或修订关于信息获取的现行国家法律，确保有关法律符合国际人权标准，包括为了公共利益最大限度地披露信息。法律中应明确规定并严格界定免于披露的情形，且此类豁免对于保护他人权利或名誉、国家安全、公共秩序或公共卫生和道德应是必要且相称的。
107. 应设立独立监督机构，监督信息权法的有效实施。制定记录管理的明确准则，并在民间社会的参与下设立强有力的监测机制，跟踪、评估和公布执行情况数据，确保对各国和国际在可持续发展目标指标 16.10.2 方面取得的进展进行全面报告。
108. 各国应避免关闭互联网、降低网速或中断移动连接。这种行为本质上是过度反应，侵犯了信息权和表达自由。
109. 各国处理虚假信息和错误信息的方式应以人权为基础。各国应鼓励不同来源信息的自由流动，提高国家自身的透明度，主动地在线上 and 线下披露官方数据，肯定媒体自由、独立、多元化和多样性，确保记者的安全。
110. 多利益攸关方倡议有助于提高透明度和问责，促进民间社会在可持续发展各项议题上的协作和参与。各国和其他参与者应进一步努力，拓展现有倡议并制定新倡议。应在各利益攸关方的参与下进行透明、严格的评估，总结经验教训并完善成果。
111. 各国应主动发布各项活动的全面信息，包括预算、支出、收入和公共采购信息，有关数据应及时、开放，让民众能够自由获取使用并参与决策过程，确保公共资金的使用公平、可持续、负责任。
112. 各国应建立可公开查阅的公司、信托、基金和其他相关法律工具的实益所有人登记册。由于欧盟法院近期判决认为，应确保实益所有人的隐私，因此欧盟应研究其成员国如何能在上述情况下完好地建立实益所有人登记册。
113. 发展金融机构应在项目投资前进行全面的尽职调查，并就表达自由问题进行国别和项目风险评估。发展金融机构应确保为民间社会安全参与创造适当条件，确保自由、事先和知情同意的有意义的进程，确保各阶段充分透明和可问责，并确保减少报复的风险。

114. 各公司应根据《工商业与人权指导原则》原则 17, 充分披露可能对人权和可持续发展产生潜在影响的信息。各公司还应根据国际人权标准, 对其与当地社区和民间社会进行协商和接触的义务的履行情况进行评估和报告。各国在签订可持续发展相关的合同时, 应要求私营实体履行最大限度披露的义务。

115. 各国、国际组织和公司均应与民间社会合作, 支持发展进程中的妇女、土著人民和其他弱势群体的赋权、发挥能动性和切实参与。

116. 各国、私营部门和包括相关联合国实体在内的国际社会应加倍努力, 确保 2030 年前, 人人都能普遍且有意义的使用开放、自由、互联互通和安全的互联网服务。特别应关注缩小性别数字鸿沟。

117. 信息、媒体和数字素养应纳入各国学校课程和成人教育计划, 并作为《2030 年议程》教育和平等目标的一项指标进行监测。特别应努力确保有关计划满足妇女、女童和弱势群体的需求。

118. 应采取性别敏感的具体措施确保妇女的参与, 包括采取措施解决她们语言、文化和数字能力的欠缺、收入贫困或时间匮乏引起的实际限制, 法律身份、文化限制和性别歧视问题。这些措施应考虑到性别歧视具有交叉性的特点, 并优先考虑落在最后面的人。

119. 各国应与国际组织和民间社会合作, 为社区网络和互联网基础设施创造有利环境, 包括为此提供资金和制定符合国际人权标准的规章。

120. 各国应确保其国家发展计划就加强表达自由提出明确、具体的要求, 包括获取线上线下信息, 以及促进民间社会、妇女和弱势群体参与发展进程。

121. 各国应进一步努力, 收集并分析高质量的按性别分列的数据, 以跟踪进展情况, 并及时系统地报告《2030 年议程》与表达自由相关的指标进展情况, 包括指标 16.10.1 和 16.10.2。

122. 普遍定期审议和自愿国别评估应特别关注各国在可持续发展背景下遵守表达自由的情况。

123. 国际社会应在 2023 年高级别峰会政治宣言中重申并显示信息、表达和参与在推进可持续发展目标中不可或缺的作用。

---