



人权理事会  
第二十七届会议  
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  
高级专员办事处和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 人权理事会记者安全问题专题讨论纪要

联合国人权事务高级专员办事处的报告

GE.14-09274 (C) 220814 050914



\* 1 4 0 9 2 7 4 \*

请回收 



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 高级专员的开幕发言.....	5-11	3
三. 专题发言者的发言.....	12-22	5
四. 讨论纪要.....	23-50	8
A. 言论自由与记者的安全.....	25-30	8
B. 保护记者的法律框架.....	31-35	9
C. 新的新闻报道形式.....	36-38	10
D. 政治意愿、问责和打击有罪不罚.....	39-42	11
E. 区域和国家举措.....	43-48	11
F. 伙伴关系和民间社会的重要性.....	49-50	13
五. 结论.....	51-60	13

## 一. 引言

1. 2014年6月11日，人权理事会根据其第24/116号决定，举行了一次关于记者安全问题的专题讨论会。专题讨论会侧重于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)按照理事会第21/12号决议所提交报告中的研究结果。该报告汇编了在保护记者、防止记者遭受攻击以及打击对此类攻击行为有罪不罚现象方面的良好做法。<sup>1</sup>

2. 此外，人权理事会在第24/116号决定中请人权高专办编写、并向人权理事会第二十七届会议提交一份专题讨论会纪要报告。本报告是根据这一请求编写的。

3. 专题讨论会的目的是：**(a)** 审议上述人权高专办报告的研究结果；**(b)** 查明各项挑战和良好做法，以确保记者安全，包括交流关于保护他们和打击对这类攻击行动有罪不罚现象所采取措施的信息；**(c)** 促进更好地理解关于记者安全的国际人权准则和标准；以及**(d)** 协助人权理事会制订适当应对措施。

4. 专题讨论会由人权理事会主席担任主席，由记者吉达利·法赫里·哈尼先生主持。联合国人权事务高级专员作开场白。专题发言者包括联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)副总干事格塔丘·恩吉达；增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员弗兰克·拉吕；欧洲安全与合作组织(欧安组织)媒体自由问题代表杜尼亚·米亚托维奇；记者和埃及记者辛迪加副主席阿比尔·萨迪；以及保护记者委员会记者安全问题高级顾问弗兰克·史密斯。

## 二. 高级专员的开幕发言

5. 高级专员在开场白中指出：健全、大胆和独立的新闻报道，对于任何民主社会都至关重要。它促进人们持有和表达意见的权利，以及寻求、传递和获得信息及主张的权利；它确保公共事务和其他公益事项的透明度和问责制；并且是推动人人充分知情地参与政治生活和决策进程的能源。对于所有人的公民、政治、经济、社会和文化权利，以及对于发展权，记者的安全简直必不可少。

6. 高级专员指出：然而，自1992年以来，1000多名记者直接因职业遇害；2012和2013年是记者最致命的年度之一，并且自2014年开始以来，至少有15名记者遇害。她对严重的有罪不罚现象感到遗憾，说：根据报道，从2007年到2012年，只有不到十分之一的杀害记者行为被定罪。更有很多记者面临着暴力、骚扰和恐吓行为，包括绑架，任意拘留，强迫失踪，驱逐，非法监视，酷刑及其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚，以及侵害女记者的性暴力行为。

---

<sup>1</sup> A/HRC/24/23。

记者蒙受理由虚假的审判，比如间谍活动、威胁国家安全和涉嫌偏见，并且经常面临不公正的审判和被判处过重的监禁。

7. 高级专员欢迎国际社会更多了解记者因工作而受攻击的频繁程度、以及确保更大保护的需求。安全理事会在第 1738(2006)号决议中、大会在第 68/163 号决议中、以及人权理事会在第 21/12 号决议中都谴责了攻击记者的行为。这些决议呼吁所有国家按照法律义务采取行动，为记者促进一个安全的有利环境，使他们能够独立、不受无故干扰地开展工作。2012 年，教科文组织与人权高专办和联合国其他机构合作，制定了《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》，现在五个国家试行：伊拉克、尼泊尔、巴基斯坦、南苏丹和突尼斯。各区域组织，包括欧安组织、欧洲委员会和美洲人权委员会也采取了措施。高级专员强调说：人权高专办已经编写和提交了一份保护记者良好做法的报告，涵盖了防止攻击行为和打击有罪不罚问题。<sup>2</sup> 他希望专题讨论会成为一个平台，交流经验和看法，探讨如何更好地把报告中的重点意见付诸实施。

8. 高级专员提醒理事会说：最重要的是必须有明确的政治承诺，保证记者可以安全工作。她说：保护记者的国际法律框架已经制定，现在必须在国家层面实施。各国必须创造一个有利环境，使记者和其他社会成员的权利得到充分尊重，让官员们明确和公开地同意公益问题可以并且应当在媒体上开放讨论和审议。各国也必须采取立法和政策措施，确保记者和媒体其他工作人员的安全和保护，绝不容忍任何形式的暴力侵害记者行为，并且彻底追究任何此类暴力行为的责任。

9. 关于谁可被视为记者的问题，人权事务高级专员确认说：从人权的角度来看，每个人都有权享有充分的人权保护，无论国家是否承认他们是记者、无论他们是专业记者还是“公民记者”、无论他们是否有新闻报道学学位、以及无论他们是在线还是离线报道。她就此提醒理事会说：人权事务委员会已在第 34 号一般性意见中将新闻报道定义为“广泛行为者共有的一项职能，其中包括专职通讯员和分析员、博客作者，以及通过印刷、在互联网或其他媒介参与各种形式自助出版的其他人”。<sup>3</sup> 她还提请注意，大会在第 68/163 号决议中承认：新闻报道工作不断发展变化，采纳了媒体机构、私人个体和各种不同组织行使意见和表达自由权，通过因特网或以其他方式寻找、接收和传递的所有各类信息和想法，因而有助于引导公共辩论方向。因此，高级专员敦促各国从人权角度处理这一问题，最大程度地保护记者和媒体其他工作者。

10. 高级专员强调说：应当建立预警和快速反应机制，让记者和媒体其他工作者在受到威胁时立即诉诸有关当局和保护措施。建立这一机制，应当经过与记者和媒体其他工作者及其组织的协商，纳入国家执法和人权机构的代表，以及民间社会、包括记者和媒体组织的代表。

<sup>2</sup> A/HRC/24/23。

<sup>3</sup> CCPR/C/GC/34, 第 44 段。

11. 高级专员最后强调说，最重要的是各国必须打击有罪不罚现象。每一个未经查处的暴力侵害记者行为，都是对更多暴力行为的无限期邀请；因此，对攻击记者的行为切实追究责任，是防止今后攻击行为的关键因素。她警告说：如果不这样做，则可能被解释为容忍或默许暴力行为。因此，必须以运作有效的国内刑事司法制度调查和检控所有攻击记者的行为，并且为受害者提供补偿。高级专员提到了一些良好做法，包括设立具有专业知识的专门调查部门或独立机构开展调查；调查和起诉的具体规则和方法；培训执法人员和军事人员、以及检察官和法官了解国际人权法和国际人道主义法上的义务，侧重于记者的安全问题。高级专员鼓励各国审议、加强和推广这类举措。

### 三. 专题发言者的发言

12. 记者和专题讨论会主持人吉达利·法赫里·哈尼在开幕发言中强调了讨论专题的重要性。她提到了记者在保持社会知情、监测那些旨在为公益服务的当局和机构方面发挥的重要作用，并且也提到了记者遭受恐吓、骚扰和暴力的严重风险。她将新闻报道描述为世界许多地方的一个“危险行业”，并且说：讨论的目的是确定保证记者安全的良好做法以及确保其实施的方法。她希望讨论会能够提出具体建议，说明国家、国际和区域组织，以及记者和媒体组织本身可以做些什么来降低记者的风险。

13. 记者和保护记者委员会记者安全问题高级顾问弗兰克·史密斯同意高级专员的意见，认为国家的明确政治承诺和打击对攻击记者行为的有罪不罚现象是毫不含糊的要求。首先，他强调在讨论记者安全时话语明确的重要性。对全世界新闻自由、言论自由和记者安全的最大威胁，是尚未解决记者遭受谋杀的问题。他指出：自 1992 年以来，每三位遇害记者中，至少有两位不是因为踩到地雷、遇到交火、空袭或汽车炸弹爆炸，而是因其报道而遭到直接报复性谋杀。史密斯先生说，根据任何标准、在任何情况下并且在世界上每一国家，这种行为都是犯罪。尽管如此，有罪不罚现象占据了将近十分之九的案件。世界各地谋杀记者案有罪不罚现象的一贯性和严重程度，引起了极大关注，因为有罪不罚地杀害一名记者实际上会使无数更多的人保持沉默。其次，史密斯先生对许多国家缺乏政治意愿解决这一问题感到痛惜。他提到：教科文组织在 2014 年的报告《言论自由和媒体发展的世界趋势》中发现，近 50% 的国家甚至未能回应教科文组织总干事的请求，自愿提供资料说明对杀害记者案开展司法调查的情况。他呼吁各国应有更大的透明度，交流信息并采取具体步骤，以解决有罪不罚现象。这可包括任命特别检察官和改进司法系统的整体运作。

14. 教科文组织副总干事格塔丘·恩吉达确认说：令人遗憾的是，有罪不罚是一种主流现象；统计数据清楚表明，许多国家都未采取必要措施调查记者遇害案件。他认为：这一状况不可接受，因为杀害记者，就等于使民主制度缺氧。他与史密斯先生一样感到遗憾的是，在收集记者遇害案司法调查情况的资料方面，许多国家未与教科文组织合作；但是他保证该组织将继续与各国合作，说服它们增

加透明度。尽管教科文组织与人权高专办和联合国其它机构一道率先落实《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》，但明显的是：没有各国真实的政治承诺，《行动计划》只是一纸空文，无法转化为实实在在的成果。他指出：尽管存在着保护记者的国际法律框架，但是许多国家有必要在国家层面调整法律制度。恩吉达先生援引了以反恐和国家安全法压制记者的情况。他还强调说，需要培养执法人员和司法机关保护记者的能力，并且培养记者自我保护的能力。展望未来，恩吉达先生强调说，教科文组织正在倡导将言论自由、法治与良政作为独立目标纳入 2015 年后发展议程。

15. 欧安组织媒体自由问题代表杜尼娅·米亚托维奇说：对记者和媒体以及总的言论自由进行攻击，这是不可接受的。她认为缺乏政治意愿是一个重要问题，并且说应当问问各国为什么不遵守自愿接受的规范。国际社会需要找到一种方法让这些国家参与，探索如何打开它们仍然关闭的大门。米亚托维奇女士还强调必须不断重复遇害记者的姓名，不要在谈到它们时只说数字。就此，她想到了 Anna Politkovskaya、Elmar Huseynov、Hrant Dink、Milan Pantić、Dada Vujanović、Slavko Ćuruvija 和 Duško Jovanović。米亚托维奇女士说：其他重大问题包括：为什么新闻报道遭到猛烈攻击？为什么真相被封锁？为什么记者工作常被视为有妨碍？她呼吁国际社会以强有力的声音谴责那些未达到标准的国家，大胆和勇敢、不怕点名和揭丑；因为对于谋杀案来说，外交辞令过多于事无补。

16. 记者和埃及记者辛迪加副主席阿比尔·萨迪认为，虽然对新闻报道定义变得很难，但是它事关让人们了解情况、做出明智决定。萨迪女士援引保护记者委员会的统计数据说：2013 年，70 名遇害记者中有 49 名来自她的区域(谋杀动机已经确认)。她主张从一个长远角度来看问题，并强调说：在该地区记者安全上的投资，不应视为对这些个人或甚至这一职业的投资，而是作为对民主转型的投资。她说：该地区 90% 的遇害记者或者头部中弹、或者死前遭受酷刑；使用徽章来标明记者身份，再也不是一个保护手段，反而更容易招受攻击。这些因素表明：迫切需要创造有利环境，让记者能在该区域自由发挥作用，不受干扰。萨迪女士还强调了当地记者面临的挑战：他们面临着额外和不同的风险，原因之一是他们的家人就生活在他们工作的地区。因此，当地记者需要更大的保护，包括那些利用其服务的国际媒体机构的保护。

17. 增进和保护见解和言论自由问题特别报告员强调说：虽然人人都享有同样的权利及行使这些权利的同样保护，但是一些人——比如记者——因其社会作用而面临具体的风险和危害，并因此应获得特别保护。国家有责任落实这一保护，无论施暴者是国家还是非国家行为者。特别报告员列出记者安全的四项关键因素。首先，应当有政治意愿，并且应当由身居领导位置者来表达。其次，应当有应急机制，能够回应迫切的求助和化解威胁。第三，应当采取法律措施，比如取消诽谤罪和撤消一切形式的新闻检查制度。特别报告员为了举例，援引了国家安全法或反恐法被用于禁止记者调查腐败或者其他敏感事项的问题。第四，应根除有罪不罚现象，比如通过任命特别检察官。特别报告员还强调说：各国应当采取积极

的预防措施，比如培训安全机构如何管理示威活动、或者如何在政治或选举活动过程中执勤，充分尊重记者的作用并确保他们的安全。最后，他建议说：一份保护记者和记者作用的联合国声明，类似于《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》（《人权维护者宣言》），可能有助于普遍承认自由和批评性新闻报道的作用和重要性。

18. 在回答主持人的提问时，史密斯先生表示同意萨迪女士的意见，即：绝大多数遇害的记者是当地记者；他还说记者的遇害率是每 13 天一人。史密斯先生还提到，当地的调查记者常常在第一线工作；他指出：他们在 20 世纪 80 年代主要因为事关人权侵犯行为的工作而成为目标，但是在上世纪 90 年代和本世纪则更多是由于揭露犯罪活动和勾结贪官污吏的行为而成为目标。他还强调说：采取预防措施很重要，包括培训执法机构和安全部队如何与记者互动。

19. 萨迪女士强调了女记者面临的挑战，这不仅涉及强奸和其他形式的性暴力和性骚扰，而且还涉及一些地方或文化环境中可能非常严重的诽谤或羞辱。萨迪女士痛惜针对记者的大量仇恨言论和暴力行为以及在阿拉伯地区将记者作为袭击目标的做法，而女记者往往首当其冲。

20. 恩吉达先生说，《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》是否已取得了实际成果，言之尚早，还有更多的工作要做。言虽如此，教科文组织副总干事指出了一些令人鼓舞的进展，包括执法人员能够听取记者的声音、同意有必要开展培训、以及修订若干不可接受的法律。他列举了尼泊尔、巴基斯坦和突尼斯等已经取得一些进展的国家。

21. 米亚托维奇女士指出：在回应关于解决这一问题的呼吁时，一些国家往往要求给予更多的时间，辩称它们不同于别国，或者说言论自由问题在其社会非常敏感。但是她认为进展太慢。欧安组织代表辩称：媒体自由、言论自由和记者安全不是一个晚上就能实现的，也不是自然而然会达到的；并且一旦实现，也不能视为理所当然。人权必须不断地予以证明、重申和加强。然而，她表示关切的是：如果没有政治意愿，就不能预期太大的进展。她打算继续与各国政府联系，但是也认为：如果不改变社会对总的自由的态度，就无法在言论自由、媒体自由和记者安全问题上期待太大的进展。

22. 当被问及拉美地区的经验教训时，特别报告员回答说：该地区也不例外，同样存在着严重的侵害记者暴力行为，但是一些拉美国家已经采取有创意的对策。他称赞说：哥伦比亚已经扩大了人权维护者保护机制，将记者也包括在内。该机制是一个三方委员会，由内政部(安全机构)、记者和人权组织联合确定记者面临的危险和风险，制定对策。虽然每一国家都可以自由地制订本国的对策，但是特别报告员认为，每一国家都应当有一个相似的保护记者应急机制。他还提到了墨西哥采取的措施，比如任命特别检察官、以及侵害记者罪现在定为联邦级罪行这一事实。这些都是各国可能打击对侵害记者罪的有罪不罚现象的方式。不过特别报告员再次提醒大家说，如果没有政治意愿，则无法实现多少。必须让各国相信：新闻自由对国家安全与民主必不可少。

## 四. 讨论纪要

23. 在互动讨论中, 阿尔及利亚、奥地利、巴西、中国、哥伦比亚、捷克共和国、厄瓜多尔、埃及(代表阿拉伯国家集团)、爱沙尼亚、欧盟、法国、希腊、印度、法语国家国际组织、爱尔兰、意大利、立陶宛、墨西哥、黑山、摩洛哥、巴基斯坦、波兰、葡萄牙、俄罗斯联邦(也代表集体安全条约组织)、斯洛文尼亚、瑞士、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的代表团发了言。由于时间不足, 所以澳大利亚、比利时、古巴、伊朗(伊斯兰共和国)、伊拉克、挪威、卡塔尔、塞尔维亚和南非未能发言。然而, 在会议室内分发了它们的发言稿, 并张贴在人权理事会的外联网上。

24. 下列非政府组织的代表也发了言: 第 19 条——国际反对新闻检查中心、亚洲人权和发展论坛(与东南亚联盟协作)、非洲人权维护者项目东部号角、国际新闻工作者联合会, 国际人道和伦理联合会、以及新闻标志运动。

### A. 言论自由与记者的安全

25. 许多发言者强调了见解和言论自由、充满活力的自由媒体与记者安全的重要性及其彼此联系。他们说, 尊重言论自由、自由获取信息以及自由、独立和充满活力的媒体, 是任何一个民主社会的基石, 并认为这对增进人权、法治和民主至关重要。他们称记者为“民间社会的眼睛和声音”, 对政府保持监督。记者协助确保公共事务管理和公共利益事项的透明和问责。独立的新闻报道被视为有助于加强个人积极和有意义地参与政治、经济、社会和文化生活的能力。媒体可发挥作用, 教育公众, 提高对重要公共问题的认识; 这是一个不可缺少的推动公共辩论的工具。在动员公众舆论和揭露否则可能被忽视的不公正现象方面, 新闻报道的作用至关重要。代表们说记者是“公民自由的哨兵”, 可以为那些在非民主制度下挣扎的人们带来希望。

26. 然而, 各代表团指出: 恰恰正是因为这一重要作用, 所以记者经常并日益成为威胁、攻击或谋杀案的受害者。记者安全被视作见解和言论自由权、以及充满活力的自由媒体的一个基本支柱。当恐惧促使记者实行自我审查时, 信息的自由流动便受到损害, 公众被剥夺了可靠、重要和独立的信息。如果没有这些信息, 鼓吹、煽动和腐败就会盛行。数位发言者称, 攻击记者行为针对的不仅仅是记者个人, 而且是所有人寻求、接受和传递信息的权利。同时, 这也是对言论自由、并且最终是对民主本身的攻击。

27. 代表们普遍认为有必要保护记者, 并且这种保护是当务之急。发言者们说: 各国同时负有尊重和记者的双重责任; 记者应当能够不受阻碍、毫无畏惧地开展工作的。他们呼吁各国政府为记者促进一个在线和离线的安全有利环境, 使他们能够独立开展工作, 不受无故干扰, 不必担心新闻检查、迫害或检控。这需要政治意愿以及法律和司法措施, 同时也需要培育一个在任何民主社会中尊重媒体关键作用的文化。

28. 各代表团还指出，对记者和媒体工作者的威胁和袭击不仅仅出现在武装冲突的情况下。威胁和攻击也来自包括安全部队的国家行为者，以及包括恐怖组织和犯罪组织的非国家行为者。发言者指出：不论情况如何，在和平和冲突期间都应应为记者提供保护。

29. 米亚托维奇女士称，各国政府的当务之急是：不要违反国际公认的人权标准而干预言论自由和媒体自由；防止处于暴力的风险中，调查暴力事件，因为暴力具有寒蝉效应，为更多的攻击行为开放绿灯。她补充说，为在冲突地区工作的记者、博客作者和网上活跃者提供心理支持，同样重要。

30. 在讨论过程中，有人提请各方注意女记者面临的包括遭受性暴力的严重风险，并且在制定和实施政策时相应地需要有一个重视性别问题的方针。有人提到国际妇女媒体基金会和国际新闻安全研究所最近公布的关于侵害和骚扰新闻媒体中女性的全球调查。一些代表团表示支持加强女记者的安全。恩吉达先生还提到教科文组织 2014 年《关于言论自由的世界发展趋势报告》；该报告阐述了性别与言论自由问题。

## B. 保护记者的法律框架

31. 在讨论过程中经常提出的一个问题是：现行法律框架是否足以确保记者和媒体工作者的安全和保护问题？这一问题的审视同时着眼于实际避免威胁和暴力与避免不必要的干扰、包括法律和行政干扰两个方面。大多数代表团一致认为已经有了保护记者的国际法律框架，但强调应当在国内层面加强法律框架，使之与国际接轨。各国负有保护记者的主要责任，应更好地执行现有国际标准，并学习其他国家的良好做法。

32. 有人就此强调说：如果没有一个牢固依据国际人权法而为见解和言论自由提供强有力保护的 legal 框架，记者的安全就无法实现。如果国家不尊重言论自由，记者的安全就无法得到保障。许多发言者谴责新闻检查制度破坏和威胁民主；例如，各代表团说它们国家的宪法和法律规定了言论自由和媒体自由，并强调对在线和离线言论自由的任何限制都必须恪守《公民权利和政治权利国际公约》。一些代表团强调应取消诽谤罪并废除亵渎法。利用这样的法律惩罚公共利益和批评性报道，被视为对暴力侵害在线和离线意见表达者行为的合法化。

33. 一些代表团指出：新闻事业行使关键的公共职能，因此在从事这项事业时必须要有很强的责任感，很高的道德高水准，公正、客观和准确报道的责任意识。萨迪女士同意说记者和媒体工作者有责任遵守职业道德和自律，并指出维护记者的良好声誉非常重要。各代表团还强调说：在民主社会中，政府操纵媒体的行为不可接受，并且媒体工作者本身应抵制任何不正当的影响。在这方面，一个代表团赞扬 2014 年 5 月 19 日在欧安组织媒体自由问题代表办公室通过的、俄罗斯和乌克兰媒体组织代表关于乌克兰及其周边局势的备忘录。一些代表团还补充

说：记者的有利和稳定环境的重要组成部分是媒体多元化，众多媒体提供商的存在，以及在媒体中反映不同的政治、经济、宗教和其他观点。

34. 特别报告员表示完全同意说：记者安全问题不仅应当从确保人身安全的角度予以看待，还应该从媒体自由的更大范围予以看待。他指出，需要排除新闻检查机制和法律骚扰。诽谤法被越来越多地用来压制记者，因此取消诽谤罪至关重要。大型媒体机构业主和总裁的企业责任，对其员工起着重要作用。此外，因为媒体多样化和多元化至关重要，所以必须打破权力和垄断的集中。特别报告员补充说，记者的隐私和匿名对于确保新闻自由也非常重要，并建议在每一国家或区域机构都设立人权监察员或新闻自由问题特别报告员。

35. 几位发言者都同意特别报告员提出的建议，认为一个关于记者作用和保护的国际宣言将是有益的。一个代表团还认为，可能有必要以一个独立的国际机构来有效打击对暴力侵害记者行为的有罪不罚现象。另一代表团建议说，可能需要一个具体的国际行动守则，保护那些身处法律制度缺乏独立、力度和公正的国家的外国记者避免当局的任意行动。然而，恩吉达先生认为现有的国际文书足以保护记者。缺少的是实际行动、政治承诺和意愿。米亚托维奇女士说：鉴于实际局势不断变化，迫切需要的是采取行动，而不是制订新的国际公约。她还提到了最近刚公布的、载有向各国政府提出的建议的第二版《欧安组织记者安全指南》。

### C. 新的新闻报道形式

36. 一些代表提到了新形式的新闻报道，特别是随着互联网普及而出现的新形式。各代表团指出：数字时代为信息传播带来无限机遇，同时也对媒体自由带来挑战。大众传播技术、社交网络和博客的出现，导致媒体更为脆弱，包括记者的个人生活和活动遭受非法干涉。应当对这类干涉进行谴责，并且为传统和数字媒体的独立提供支持。

37. 发言者指出，在促进人权方面，博客作者、在线记者与公民记者发挥了重要作用。大家谴责了对这类行为者的威胁和攻击，包括非法或任意拘留。代表们指出，记者的保护应涵盖专业和非专业的所有新闻提供者。但是，一个代表团告诫不要任意扩大记者概念。

38. 米亚托维奇女士认为，没有必要讨论重新定义“新闻报道”一词或界定什么是记者。每个人都拥有自由地自我表达的权利(一个有限制和有责任的权利)，并且在线权利与离线一样。言虽如此，她指出，许多国家正在对从事网上信息交流、促进公众辩论的人进行围剿。

## D. 政治意愿、问责和打击有罪不罚

39. 许多代表团指出，有罪不罚问题一次又一次地被认定为有效保证记者安全的最大障碍。大家呼吁各国按照国际人权标准，调查任何指控，将肇事者绳之以法，为受害者提供足够的补救措施，从而确保对威胁和攻击记者的行为追究责任。大家表示支持零容忍的方针。有人强调指出，处罚对于潜在的攻击者有遏制作用，可以从根本上加强预防措施。

40. 许多代表团还同意专题发言者的意见，即：缺乏解决这一问题的政治意愿，令人遗憾，是一个真正的挑战。此外，攻击记者的行为经常是在国家授意或与默许下实施的。各代表团支持高级专员和专题发言者的意见，认为：要确保记者能够安全开展工作，明确的政治承诺是任何保护制度的一个关键性先决条件。他们提到，国际专家们经常指出国际标准与其实施之间的巨大差距。因此，各国政府有必要加大努力，缩小这一差距，恪守其国际承诺，在行动上、而不是仅仅口头上尊重新闻自由的基本权利。

41. 特别报告员说：尽管各国都在国际上以及在联合国和区域组织中做出承诺，但是往往十分欠缺至关重要的国内政治意愿。国际层面的承诺必须转化为国家层面的行动。史密斯先生表示同意，并强调说各国国内基层行动很重要。所需要的不是另一份联合国文书，而是透明度和采取行动的政治意愿。史密斯先生重申：向教科文组织提供资料，以说明为调查和检控暴力侵害记者行为所采取的步骤，将是积极的第一步。谈到保护记者委员会的统计，他指出：政治团体、包括恐怖分子谋杀的记者，占全部遇害记者 30 至 40%。然而，国家行为者涉嫌参与了 25% 的案件。设立特殊保护机制并任命特别检察官，是很重要的措施。然而，第一步是确保各会员国保持透明度和提供资料。

42. 特别报告员还说：根据《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》的设想，应将各项行动和暴力行为资料汇集在一个数据库中并予以公布。尽管充分意识到这可能引发记者隐私和安全方面的问题，特别报告员建议各方应作进一步的探讨。

## E. 区域和国家举措

43. 几个代表团交流了信息，介绍在区域和国家层面采取的促进和保护见解和言论自由权、媒体自由权和记者安全权的不同措施。这些措施包括立法行动、打击有罪不罚现象和保护措施，以及公共信息和宣传工作。

44. 在区域层面上，欧洲联盟代表团提到了 2014 年 5 月 12 日通过的《关于在线和离线言论自由的人权准则》。欧盟在《准则》中重申了对记者安全的高度重视，并且将采取一切适当步骤，通过预防措施切实保护他们，敦促有效地即时调查暴力行为。法语国家国际组织代表团说：记者安全对于该组织是一个至关重要问题、一个在 2000 年《巴马科宣言》中和在 2012 年该组织金沙萨峰会上表达的承诺。它的优先事项之一是设立一个法律框架，允许媒体自由发挥作用。对该组

织各成员国开展了提供支持的访问活动。最后，瑞士代表宣布：作为欧安组织现任主席，瑞士打算将重点放在民间团体方面，包括记者和媒体其他工作者；并且将举办一次会议，讨论欧安组织在言论自由和媒体自由方面的权利、责任和工作的发展情况。

45. 关于立法行动，许多国家指出言论自由和知情权受到它们宪法的保护，并且报告了记者安全有关法律的最近或即将进行的修改。例如，印度代表报告说：印度宪法不仅保障言论和表达自由，而且也保障充分的互联网自由。2011 年修订了《信息技术法》，并且在 2005 年通过了《知情权法》，以保证自由获取信息。摩洛哥代表报告说：将开展新闻和媒体领域的第二轮改革，以落实新宪法，体现各种形式的思想、言论和表达自由，保障知情权，并规定不得以检查来限制新闻自由。拟订的措施包括建立一个全国性的新闻理事会。阿尔及利亚代表说：目前正与媒体专业人员和专家合作，为通信和媒体部门制订法律框架。黑山代表说该国已经取消了侮辱和诽谤罪，并且还指出：对于国家法律与国际标准接轨以及让记者有效开展工作，取消诽谤罪至关重要。

46. 关于打击对侵害记者罪的有罪不罚现象所采取的具体措施，墨西哥代表说：已经成立一个特别检察官办公室，处理反言论自由罪。哥伦比亚代表说：在总检察长办公室设立了一个下属部门，对侵害记者罪进行调查。巴西代表说：政府打算实施国家人权委员会媒体专业人员人权问题工作组 2013 年 3 月报告中的建议，包括与联合国合作，设立一个暴力侵害媒体专业人员案件观测站，由一个民间社会成员、相关政府机构和联合国系统组成的三方指导委员会管理。观测站将对暴力侵害媒体工作者案件进行登记，并配有一个监测此类案件解决情况的系统和一个保护系统。巴基斯坦代表说：该国已经设立了一个权力广泛的委员会，调查关于恐吓和骚扰的指控。还建立了由利益攸关者组成的指导委员会，以在本国落实《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》。作为拟订改革的一部分，摩洛哥将在司法部和摩洛哥全国新闻辛迪加之间设立一个协调机制，负责调查记者成为受害者的攻击行为和限制措施案件。黑山代表说：由于对暴力侵害记者和媒体机构案调查不力，所以一些警察官员被撤职。

47. 一些代表团还提到本国已经建立的具体保护机制。墨西哥代表提到了本国为人权维护者和记者设立的保护机制；这一机制能够采取预防、保护和紧急保护的相关具体措施。哥伦比亚代表说，已经设立了保护记者的国家机构。意大利报告说，内政部已经设立人身安全中央局，负责保护面临潜在或实际危险或威胁的记者及其亲属。也有些代表团指出，保护政策和机制要想有效，则必须有当局的委托、权力、资源和承诺，并且能够对当地的需求和挑战做出回应。

48. 一些代表团还列出了本国在宣传和提高认识方面的举措。美利坚合众国代表说：政府已经提出了关于媒体与各级政府自由打交道的问题，推动释放在押记者，并且就杀害媒体专业人员而有罪不罚的现象伸张正义。在美国，每年配合世界新闻自由日，开展新闻自由宣传活动，以强调突出的在押记者案件。为那些在具有挑战性的地方工作的记者提供直接援助和培训，并且为世界各地封闭社会的

独立媒体提供支持。2013年，奥地利、波兰和瑞士举办了一个记者安全问题国际会议；与会者有欧安组织、欧洲委员会、教科文组织和民间社会的代表。关于法律框架、调查记者的安全和最佳做法的具体建议得到了详细阐述。捷克共和国代表说：鉴于媒体多元化的重要性，捷克共和国为非政府组织举办的一些项目提供年度财务支持，以提高新闻报道的标准和整个媒体环境的质量。法国代表说：国家正与合作伙伴一道努力，确保非政府组织和机构可以共同思考和设计实用解决方案，以增强记者的安全。波兰代表说：2011年以来颁发的东欧新闻伙伴关系奖，在波兰记者基金会的支持下，发出了一个赞赏和重视记者工作的明确信号。厄瓜多尔为一个负责任新闻报道奖提供支持。法语国家国际组织与法国国际广播电台和无国界记者合作，设立了一个法语新闻自由奖。

## F. 伙伴关系和民间社会的重要性

49. 各代表团认为，各组织和当局之间在国际、区域和国家层面合作促进记者的安全，是宣传这一问题并交流良好做法及经验教训的最重要手段。任何组织都无法单独解决这一问题。一些代表团还就此强调民间社会发挥的重要作用。民间社会组织已经揭露和有效地提请各方注意对记者和媒体工作者的杀害、拘留和攻击行为。各国应设立与民间社会沟通及合作的开放渠道，比如开展宣传活动、设立保护机制、以及培训执法人员。

50. 恩吉达先生表示同意，然后指出：教科文组织是一个拥有广泛授权的小组织，伙伴关系对其将任务付诸实践必不可少。需要联合国机构、各国政府和民间社会之间的全球和区域伙伴关系。米亚托维奇女士主张各国政府更多地与民间社会保持联系，尤其与记者工作相关组织保持联系。萨迪女士同样认为民间社会、包括记者工会和辛迪加发挥着重要作用，但指出：在一些国家，民间社会处理这些问题的空间受到限制。

## 五. 结论

51. 专题讨论会的参与者一致认为，记者和媒体工作者在任何民主社会中都发挥着至关重要的作用。记者被称为“民间社会的眼睛和声音”与“公民自由的哨兵”，有助于保持公众了解情况以及监测那些旨在为公益服务的当局和机构。

52. 记者和媒体工作者因其所发挥的作用，往往并日益成为威胁和攻击、包括谋杀的受害者。记者和媒体工作者的安全是言论自由权、寻求和传递信息权、以及媒体自由权的一个基本组成部分。记者和媒体工作者的保护是当务之急。

53. 数字时代带来了信息传播的无限机遇。新形式的新闻报道和媒体不断涌现。每个人都拥有在《公民权利和政治权利国际公约》规定的界限内自由发表意见的权利，并且在行使这一权利时有资格得到保护。在线的权利和离线一样。大家鼓励各国从人权角度解决记者安全问题。

54. 确保记者能够安全开展工作的明确政治承诺，是任何保护制度的关键性先决条件。国家负有保护记者的主要责任，因此必须消除在国际标准及其在国际论坛上的承诺与这些标准在国内的实际执行情况之间的巨大差距。

55. 没有一个牢牢扎根于国际人权法的国内法律框架为见解和言论自由与媒体自由提供强有力的保护，就无法实现记者的安全。必须排除新闻检查机制和法律骚扰。应当取消诽谤罪。不应采用国家安全和反恐法律压制记者。应当打破权利和垄断的集中，以允许媒体的多样性和多元化。

56. 每个国家都需要有一个记者保护机制。这类预警和快速反应机制应当能够让记者和媒体其他工作人员在受到威胁之时立即诉诸相应的主管当局和保护措施。这种机制的建立，应通过与记者和媒体其他行为者和组织的协商，并应纳入有关执法和人权的国家机构代表以及民间社会、包括新闻和媒体组织的代表。

57. 对威胁和攻击记者和媒体工作者的行为有罪不罚，再加上没有足够的政治意愿，是确保记者实际安全的最大障碍。不受惩罚的每一暴力侵害记者行为，都是对更多暴力行为的无限长期邀请。大家呼吁各国按照国际人权标准，调查所有指控，将肇事者绳之以法，并为受害者提供充分补救，从而确保对威胁和攻击记者和媒体工作者的行为追究责任。良好做法包括：设立特别调查机构或独立委员会、任命专门检察官，采纳具体的调查和检控规则和方法、以及对检察官和法官进行记者安全问题培训。

58. 各国应采取积极预防措施，比如培训执法人员和军事人员如何管理示威或如何在政治或选举活动过程中执勤，充分尊重记者的作用，确保其安全。

59. 更一般地说，各国也应努力处理暴力侵害记者行为的根源，创造一个有利环境，让记者和媒体工作者可以不受干扰地自由发挥作用。各国应促进一个尊重言论自由与新闻报道独立和批评作用的文化。

60. 各国应保持与民间社会组织，特别是与记者和媒体工作者的工作相关组织沟通的开放渠道，以找到切实保护记者的最佳途径。因此，大家建议在国际、区域、各国当局和民间社会组织之间建立伙伴关系。