



第六十九届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由切实
享受的各种途径

记者安全和有罪不罚问题

秘书长的报告

摘要

大会关于记者安全和有罪不罚问题的第 [68/163](#) 号决议请秘书长就该决议的执行情况向大会第六十九届会议提出报告。本报告是依照这项要求提交的。本报告概述了记者和媒体工作者安全方面的最近趋势，以及为确保他们得到保护而采取的举措，并包括结论和建议。

* [A/69/150](#)。



一. 引言

1. 2013年12月18日,大会通过了首项关于记者安全和有罪不罚问题的决议(第68/163号决议),其中大会谴责一切攻击和暴力侵害记者和媒体工作者的行为,并宣布11月2日为终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日。大会还敦促会员国全力以赴防止暴力侵害记者和媒体工作者的行为,确保追究责任,将针对记者和媒体工作者犯罪的行为人绳之以法,并确保受害者获得适当补救。大会还促请各国推动建立一个有利于记者在独立且无任何不当干扰的情况下开展工作的安全环境。

2. 大会在同一决议中请秘书长就该决议的执行情况向大会第六十九届会议提出报告。本报告是依照这项要求提交的。本报告概述了记者和媒体工作者安全方面的最近趋势,以及为确保他们得到保护而采取的举措,并包括结论和建议。本报告根据针对2014年3月14日普通照会和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向会员国和民间社会组织索取资料的要求而提交的资料¹以及从公共来源收集的资料编写。还向联合国各机构、部门、基金和方案提出了要求。本报告从联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)提供的资料中大大受益。

二. 记者和媒体工作者安全方面的状况和趋势

3. 独立和批判性的新闻在任何民主社会都至关重要。它推动《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条界定的持有和表达意见的权利,以及寻求、传递和接收信息和思想的权利。它有助于在公共事务和其他公益事务中确保透明度和问责制,并使个人能充分、积极和切实参与社会所有方面(见A/HRC/27/35,第5和25段)。记者和媒体工作者是促使政府、企业和其他方承担责任的监督者。然而,正是由于这一作用,记者和媒体工作者经常并且越来越多成为骚扰、恐吓和施暴的对象。此类攻击包括威胁记者及其家属、驱逐、非法或任意逮捕和拘留、绑架、酷刑、性暴力和谋杀。目的往往是让调查、记录和报告侵犯人权行为、环境退化、腐败、有组织犯罪、贩毒、公共危机、紧急情况或公共示威等敏感问题的记者和媒体工作者保持沉默(见A/HRC/20/17,第51段;A/HRC/24/23,第3段)。国家和非国家行为体均有攻击记者和媒体工作者的行为,此类攻击行为既有在武装冲突情形下实施的,也有在武装冲突以外实施的(见A/HRC/24/23,第3和6段)。此类攻击不仅是对有关个人的攻击,而且也是对言论自由和民主的攻击。

¹ 收到以下国家的答复:阿根廷、奥地利、阿塞拜疆、布基纳法索、哥伦比亚、捷克共和国、希腊、危地马拉、洪都拉斯、卢森堡、墨西哥、挪威、巴拉圭、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、苏丹、特立尼达和多巴哥、突尼斯和乌兹别克斯坦。还收到以下非政府组织和其他组织的答复:大赦国际、白俄罗斯记者协会、保护新闻工作者委员会、燕子基金会、权利与发展全球网络、人权之家基金会、记者自由和安全学会、红十字国际委员会、无国界记者组织、马利基和平与发展基金会、SOS人权和民主组织、新闻徽章运动和危地马拉人权维护者股。

4. 数字时代大大增加了传播信息和思想的机会。新的和创新形式的新闻和媒体也因此出现。大会第 68/163 号决议序言部分反映了这一趋势，承认新闻工作不断发展变化，采纳了媒体机构、私人和各种不同组织的意见，这些机构、私人和组织通过行使意见和言论自由权，通过因特网或以其他方式寻找、接收和传递所有各类信息和思想，因而有助于引导公共辩论方向。人权事务委员会在其第 34 号一般性意见中指出，新闻报道是“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”（见 CCPR/C/GC/34，第 44 段；另见 A/HRC/20/17，第 4 和 5 段；A/HRC/20/22，第 26 段；A/HRC/24/23，第 9 段）。然而，技术发展也带来了新的挑战，比如非法监视和干涉记者的个人和专业生活和活动，封闭载有批判当局资讯的网站，以及任意逮捕和拘留网上记者和博客作者（见 A/HRC/24/23，第 9 段）。在这方面，人权事务高级专员指出，所有个人的权利都理应受到充分的保护，而不管国家是否承认他们是“记者”；不管他们是专业记者还是“公民记者”；不管他们是否有新闻学学位；不管他们是在网上还是网下报道新闻（见 A/HRC/27/35，第 9 段）。

5. 教科文组织监测全球新闻自由，并保存有关记者遇到致命攻击的统计数据。1997 年，教科文组织大会第二十九届会议通过了第 29 号决议，其中谴责暴力侵害记者的行为，并呼吁其成员国履行义务，防范、调查和惩罚针对记者犯下的罪行。自那时以来，教科文组织总干事在“报道大量公益新闻的记者、媒体工作者或社交媒体制作人”遇害时发表公开谴责，并呼吁有关国家自愿向教科文组织通报记者遇害事件的司法调查情况。² 这一信息被汇编成总干事关于记者安全和有罪不罚现象的危险的两年期报告。³ 教科文组织在其言论自由和媒体发展趋势世界报告⁴ 中对 2007 年至 2012 年收集的资料进行了分析。

6. 世界趋势报告显示，遇害记者人数呈上升趋势：在 2007 年至 2012 年期间受到谴责的 430 次记者遇害的事件中，大约 30% 的事件发生在 2012 年。有政治动机的杀戮行为普遍存在，在教科文组织总干事 2010 年和 2011 年谴责的记者遇害事件中，至少有 75% 的记者看起来是被谋杀的。文字记者伤亡人数最多（176 人），其次是电视记者（100 人）和电台记者（87 人）。由于“公民记者”死亡人数增加，以及很多记者跨越多种平台发表文章，2012 年，该比率已转向因特网出版。“公民记者”与专业人员同样成为攻击目标。从地域角度来看，该报告显示，在所有区域的遇害记者中，文字记者往往多于其他媒体的记者，但非洲除外，非洲的电台

² 总干事在 2013 年进行了 92 次公开谴责，2014 年前 6 个月进行了 44 次公开谴责。

³ 最近的报告见：www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/unescos-director-general-report/。

⁴ 教科文组织，言论自由和媒体发展世界趋势（2014 年，巴黎），可查阅：www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/world-trends-in-freedom-of-expression-and-media-development/；下称“世界趋势报告”。

记者在遇害记者中所占比例最高，阿拉伯地区也除外，该地区 2012 年遇害的大部分记者为网上记者。另一个不变的趋势是，报道地方新闻的地方记者在遇害记者中占很大一部分。要重点强调的最后一个趋势是，被拘留的记者、媒体工作者和社交媒体制作人越来越多。⁵

7. 民间社会组织也对攻击记者的行为进行了跟踪。统计数字各不相同，因为每个组织采用的“记者”和“因公殉职”的定义不同。不过，总体趋势相似。例如，2013 年，保护新闻工作者委员会记录了 70 名记者因工作遇害的事件(其动机被认为已经证实)，仅比 2012 年记录在案的遇害记者少 4 人。2013 年遇害的大多数记者负责报道政治(67%)、战争(51%)或人权(46%)。其中近一半人(44%)在网上工作。⁶ 该委员会称，自 1992 年以来，共有 1 059 名记者在工作中遇害，其中在 2014 年前 6 个月中遇害的记者至少有 19 人。该委员会还报告说，自 2008 年以来流亡的记者有 456 人，拘留记者的现象达到了历史高点，自本组织开始保存记录以来，2012 年和 2013 年对记者来讲是最糟糕的年头。2013 年被监禁的 211 名记者中，大部分记者被判犯有反国家罪(例如，颠覆或恐怖主义)，但往往没有公布指控。其中在网上工作的记者刚好过半。这一趋势似乎表明，各国更多采用拘留手段来压制批评声音，特别是网上批评声音，这令人感到不安。其他组织报告了类似数字。无国界记者组织称，2014 年上半年遇害的记者、“网民”和“公民记者”有 43 人(2013 年有 129 人)，被监禁的有 357 人。⁷ 国际新闻工作者联合会报告称，2014 年前 6 个月遇害的记者和媒体工作人员有 39 人(2013 年有 123 人)，⁸ 新闻徽章运动称，2014 年上半年遇害的记者有 58 人(2013 年有 129 人)。⁹

8. 虽然大多数现有数字涉及杀害记者的行为，但记者和媒体工作者还遭遇骚扰、恐吓和暴力等其他侵权行为。法律骚扰就是一个例子，它指的是以间谍、颠覆、威胁国家安全或恐怖主义等虚假理由对记者进行审讯。按诋毁、诬蔑和诽谤定为刑事罪并提出起诉的做法也经常被用来压制批判性记者的声音。此类法律的不当利用已导致记者和媒体工作者长期服刑、支付高额罚款或被暂停使用媒体许可证(见 [A/HRC/24/23](#)，第 8 段)。促进和保护意见和言论自由问题特别报告员一再要求各国取消对诽谤的刑事定罪并取消一切形式的检查(见 [A/HRC/20/17](#)，第 105 段；[A/HRC/27/35](#)，第 17 段)。

9. 关于彻底和公正地调查杀害或攻击记者的行为并将犯罪者绳之以法的问题，有罪不罚现象仍然是主导趋势。有罪不罚现象多次被视为确保记者安全的最大障

⁵ 同上，执行摘要和引言。另见毒品和犯罪问题办公室《2013 年凶杀问题全球研究——趋势、背景、数据》(联合国出版物，出售品编号：14.IV.1)。

⁶ 保护新闻工作者委员会提交的资料。另见 www.cpj.org。

⁷ 见 www.rsf.org。

⁸ 见 www.ifj.org。

⁹ 见 www.presseblem.ch。

碍(见 [A/HRC/27/35](#); 另见 [A/65/284](#), 第 28 段; [A/HRC/14/23](#), 第 94 段; [A/HRC/20/17](#), 第 65 段; [A/HRC/24/23](#), 第 7 段)。2014 年世界趋势报告指出, 在 2007 年至 2012 年期间杀害记者的人中, 最终被判有罪的人不到十分之一。教科文组织总干事要求自愿提供资料, 说明对记者遇害事件的司法调查情况, 在发生记者遇害事件的会员国中, 不到一半会员国对这项要求作出了答复, 这表明缺乏对切实保护记者的承诺。保护新闻工作者委员会的研究表明, 列入记者遇害问题最有可能仍然得不到解决的国家名单的国家有 13 个, 其中有 10 个国家自 2008 年以来每年都出现在名单上。此外, 2013 年在其中 8 个国家再次发生了记者遇害事件。⁶ 这些趋势表明, 在扭转根深蒂固的有罪不罚现象方面存在挑战, 并突出说明, 有罪不罚现象会引发进一步暴力。

三. 保护记者和媒体工作者的法律框架

10. 人权高专办 2013 年 9 月提交人权理事会的关于记者安全问题的报告([A/HRC/24/23](#)) 第 10 至 16 段列出了保护记者和媒体工作者的现有国际法律框架, 包括国际人权法和国际人道主义法范围内的法律框架。该报告明确回顾各国义务尊重记者和媒体工作者并确保其人权得到尊重。该义务包括国家要主动承担责任, 确保受保护的人员免遭任何有损他们享有其权利的行为之害, 包括要采取有效措施或尽职尽责, 防止个人或实体造成任何伤害。保护义务对应付非国家行为体威胁和攻击记者的行为尤为重要。

11. 该报告还回顾, 在据称发生了违反国际人权法或国际人道主义法的情况时, 各国义务有效、迅速、全面、独立和公正地开展调查, 并酌情对责任者提出起诉。此外, 违反国际人权法和国际人道主义法的行为使受害者有权得到有效补救, 包括有权平等和有效地诉诸司法, 以及有权因所蒙受的伤害获得充分、有效和及时赔偿(同上, 第 16 段)。如果不追究违约责任, 人权和其他规范就可能成为空壳。问责制是任何以法治为基础的社会的基石。

12. 人们普遍认为, 保护记者和媒体工作者的国际法律框架已经到位(见 [A/HRC/27/35](#), 第 14、17、31 至 35 段)。但是, 各国必须缩小国际和区域标准与国内实际执行这些标准之间存在的差距(同上, 第 54 段)。认识和执行现有标准对加大保护记者的力度至关重要(例如见 [A/HRC/20/17](#), 第 56 段)。如果没有制订在国家一级有力保护意见和言论自由及新闻自由的国内法律和体制框架, 记者和媒体工作者的安全就无法实现(见 [A/HRC/27/35](#), 第 55 至 58 段)。

四. 为确保记者安全而采取的举措

A. 安全理事会和大会

13. 2006年,安全理事会通过了第1738(2006)号决议,其中谴责在武装冲突局势中攻击记者、媒体专业人员和有关人员的行为,并回顾此类人员应被视为平民,并因此享受平民应有的尊重和保护。安理会在该项决议中决定在“武装冲突中保护平民”的议程项目下处理保护记者的问题。¹⁰秘书长在其关于在武装冲突中保护平民的第十次报告(S/2013/689)第24段中,重点强调了记者在阿富汗、伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国遇害的事件。他还强调,大多数受害者是当地记者和媒体工作人员,记者也遭到其他形式的暴力侵害,包括女记者遭到性骚扰和强奸。秘书长呼吁安全理事会在相关决议中纳入旨在对记者加强保护的行动,以反映其关切(另见S/2009/277、S/2010/579和S/2012/376,第14和15段)。

14. 2013年7月,安全理事会举行公开辩论,讨论在武装冲突中保护记者的问题,副秘书长在辩论期间强调,无论何时何地发生压制媒体自由的情况,安理会均可发挥重要的作用,应对和反对此类行为。他强调,保护自由媒体是实现言论自由和民主的先决条件,对追求和平与安全以及发展有很大意义。2013年12月,根据阿里亚办法,安理会又讨论了保护记者问题。

15. 大会强调各国需要确保记者在武装冲突局势中开展工作时得到尊重和保护(例如见第2673(XXV)号、第2854(XXVI)号和第3500(XXX)号决议)。2013年12月,大会通过了首项关于记者安全和有罪不罚问题的决议(第68/163号决议)。

B. 联合国人权系统

16. 2013年10月9日,人权理事会通过了第21/12号决议,其中特别注重记者的安全。¹¹在该决议中,安理会对持续侵犯见解和言论自由权的现象表示关切,最强烈地谴责所有攻击和暴力侵害记者的行为,并强调必须确保所有媒体专业人员和新闻来源得到更有力的保护。安理会还对攻击记者的行为经常发生却得不到惩罚表示关切,并促请各国确保问责制,推动建立一个有利于记者在独立且无任何不当干扰的情况下开展工作的安全环境。

17. 人权高专办应人权理事会的要求,与促进和保护意见和言论自由问题特别报告员合作,编写了一部保护记者、防止对记者进行攻击和打击此类攻击行为不受惩罚现象的良好做法汇编。该报告于2013年9月提交人权理事会第二十四届会议(A/HRC/24/23),人权理事会在其第二十六届会议期间于2014年6月11日举行

¹⁰ 另见针对具体国家的决议,例如,关于利比亚问题的第1973(2011)号决议、关于索马里问题的第2093(2013)号决议和关于阿富汗问题的第2096(2013)号决议。

¹¹ 人权理事会早些时候就在讨论言论和意见自由权时应对记者安全问题。见第7/36号、第12/16号、第16/4号和第19/35号决议。另见人权委员会第1993/45号决议。

了小组讨论，以审查该报告的结论(见 [A/HRC/27/35](#))。根据从各国收到的意见，该报告拟订了 4 个方面的良好做法：政治承诺；法律框架；打击有罪不罚现象；保护。该报告和小组讨论的结论是，各国负责任学习这些良好做法，并确保通过执行和实施现行准则和标准来确保记者的安全(见 [A/HRC/24/23](#)，第 47 至 73 段)。

18. 人权理事会关于在和平抗议的背景下增进和保护人权的第 25/38 号决议促请各国特别注意报道和平抗议的记者和媒体工作者的安全，注意到他们的特殊作用、风险和易受害性。人权理事会确认了记者和其他媒体工作者在记录和平抗议背景下实施的侵犯或践踏人权行为方面发挥的重要作用。

19. 人权理事会授权成立的国际调查委员会也在人权高专办支持下应对记者安全问题。¹² 特别程序也对此问题表示关切，并通过其报告、提高认识和宣传活动以及通过来文程序与各国政府进行的直接干预对此问题给予了极大关注。例如，记者的安全问题得到了促进和保护意见和言论自由问题特别报告员(见最近的 [A/HRC/14/23](#) 和 Add.2 以及 [A/HRC/20/17](#))，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员(见 [A/HRC/20/22](#))以及人权维护者状况特别报告员的大量关注(见 [A/HRC/13/22](#)、[A/HRC/19/55](#) 和 [A/HRC/25/55](#))。这些特别报告员重点强调了攻击记者行为对充分实现人权造成的有害影响，他们的任务是报告人权问题并就此提供咨询。他们提出了重要建议，旨在确保记者和媒体工作者得到更有力的保护。任意拘留问题工作组¹³ 和强迫失踪问题工作组(例如见 [A/HRC/16/48](#)，第 441 段；[A/HRC/19/58/Rev.1](#)(附件一)，第 159、160、335、444 至 448、520 和 549 段；[A/HRC/22/45](#) 和 Corr.1，第 140 至 143 段以及第 414 段)通过个人来文或联合来文处理了与记者有关的案件。最后，人权事务委员会也主要在其关于《公民权利和政治权利国际公约》第十九条的第 34 号一般性意见中处理了攻击记者和此类攻击不受惩罚的问题。

C. 联合国各机构、部门、基金和方案；

20. 教科文组织在执行捍卫言论自由和新闻自由的任务过程中，采取了各种重要举措，以便对记者加强保护。该组织在巴黎(2001 年 9 月)和维也纳(2012 年 11 月)举办了两次联合国机构间关于记者安全和有罪不罚问题的会议。这些会议汇集了联合国各机构和非政府组织、政府间组织、独立专家、媒体组织和专业协会，以拟订在全球和国家一级应对记者安全问题和有罪不罚问题的战略。会议最后通过了《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》及其《2013-2014 年执行

¹² 例如，朝鲜民主主义人民共和国人权问题国际调查委员会([A/HRC/25/CPR.1](#)，第 204 至 209 段)；阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会([A/HRC/22/59](#)，第 46 至 54 段，第 139 段，以及附件十二，第 2 段；[A/HRC/24/46](#)，第 153 至 159 段；[A/HRC/25/65](#)，第 58 段以及第 122 至 126 段)；调查据称在阿拉伯利比亚民众国境内发生的所有违反国际人权法行为的国际调查委员会([A/HRC/17/44](#)，第 117、144 至 154、248 和 254 段)。

¹³ 例如，自 2000 年以来，工作组提出的 20 多项意见涉及对任意拘留记者行为的指控。

战略》。该《计划》着眼于在冲突和非冲突局势中为记者和媒体工作者建立一个自由和安全的环境，并打击攻击记者的行为不受惩罚的现象。该《计划》包括各种措施，比如设立一个机构间机制，以加强联合国各行为体的贡献，加强联合国全系统的一致性；与会员国合作制订立法和其他机制，以保障言论自由和信息自由以及记者的安全；建立伙伴关系、提高认识和促进各项举措。将在 2014 年 11 月在法国斯特拉斯堡举行的第三次机构间会议上审查《行动计划》。

21. 为了更准确地反映记者在某一国家的安全状况，教科文组织制定了记者安全指标，允许对记者的安全水平和有罪不罚现象进行一次全面评估，并收集这方面的关键基准数据。这些信息将指导未来的决策，并允许对进展情况进行衡量。这一工具目前正在危地马拉、洪都拉斯和巴基斯坦试行。

22. 教科文组织与会员国、联合国系统各机构，非政府组织，学术界和媒体从业人员合作，开始在伊拉克、尼泊尔、巴基斯坦和南苏丹这四个试点国家执行《行动计划》。在伊拉克，安排了一次全国协商会议，以编制一项国家行动计划，但工作环境已变得过于艰难，执行已被搁置。在尼泊尔，从联合国尼泊尔和平基金获得资金，用于执行该《计划》。教科文组织与尼泊尔人权委员会密切合作，由一个当地实体负责这项工作。人们认为，加强地方组织的权能和鼓励真正主导这一进程是该《计划》成功和可持续的关键。尼泊尔人权委员会将监测在该国的记者的安全状况，向有需要的记者提供咨询和培训，成为与该国记者安全有关的资源的协调中心。与尼泊尔六个不同地区的检察官、区法官和警方官员举办了对话，以重点强调记者的安全问题。在巴基斯坦，一个由地方当局、联合国系统各机构、非政府组织和当地媒体组成的联盟担任指导委员会，负责执行该《计划》。举办了若干次提高认识运动，使各利益攸关方对这一主题和《计划》有敏感认识。该联盟的主要建议之一是设立一个特别检察官办公室，负责调查该国所有侵犯言论自由和侵害记者的罪行。在南苏丹，记者安全和有罪不罚问题专题工作组目前正在起草一项国家行动计划，该工作组包括积极促进在南苏丹的记者安全的 20 个不同组织(包括政府机构、联合国机构、媒体集团和学术界)。与联合国南苏丹特派团人权司合作为记者和民间社会举办了讲习班，其重点是监测和记录侵犯新闻自由的行为。

23. 还在其他国家实施了《行动计划》的某些部分。例如，在突尼斯，与突尼斯记者全国联盟和突尼斯新闻自由中心结成伙伴关系，与内政部建立了一项合作方案，旨在为安全部队开展人权、言论自由和记者安全方面的培训。2013 年举办了数次培训班，将安全部队成员和记者聚集在一起，有助于创造一个对话空间和更好地了解各自的作用。教科文组织与突尼斯内政部联合制作了一套针对安全部队的培训手册。这些手册中各章节的内容包括言论自由、国际标准、教学模块以及安全部队在与记者互动时采用的实用解决办法。2014 年 3 月，教科文组织国际通讯发展方案核准了 13 个与《行动计划》有关的项目，包括在布基纳法索、哥伦

比亚、多米尼加共和国、利比里亚、墨西哥、尼日利亚、巴基斯坦、南苏丹、越南、津巴布韦以及中美洲和中亚各区域的项目。2014 年和之后的主要重点领域包括就言论自由问题为安全部队提供培训，与司法系统合作减少有罪不罚现象，并通过为调查对记者所犯罪行而制定的国际标准。

24. 2013 年 11 月，毒品和犯罪问题办公室为各国政府和记者启动了一个新的题为“举报腐败行为”的资源工具。该工具涵盖广泛的主题，包括保护匿名消息来源、获取信息的权利以及记者的安全。该工具提供来自各国的信息和经验，并重点强调国际标准、判例法和国际专家的建议。此外，联合国西南亚和阿拉伯区域人权培训和文献中心为来自该区域的记者举办了 4 个培训方案，记者安全问题在这些方案中占有显著位置。这些方案是在黎巴嫩(2011 年)、利比亚(2012 年)、也门(2013 年)和摩洛哥(2014 年)举办的。培训是与教科文组织、半岛电视台人权部和多哈媒体自由中心举办的。

25. 就女记者的安全专题开展的研究很少，大规模的研究特别少。2014 年 3 月，教科文组织与国际新闻安全研究所、国际妇女媒体基金会和奥地利政府合作，发布了题为“暴力侵害和骚扰新闻媒体中的妇女：全球状况”的调查结果，近 1 000 名自我认定的女记者参加了这次调查。将对该调查进行更新，并将其译成阿拉伯文和西班牙文。

26. 教科文组织以及联合国系统其他机构和部门也参与了提高对记者安全的认识的举措。自 1993 年以来，教科文组织每年 5 月 3 日都举办庆祝世界新闻自由日的活动，以纪念新闻自由和言论自由，并向记者表示敬意。世界新闻自由日年度会议将记者、编辑、专家、学者、学生、国际和区域组织以及民间社会代表聚集在一起。2013 年的会议在哥斯达黎加圣何塞举行，其重点是记者的安全和有罪不罚问题，最终通过了题为“予言论以安全：保障所有媒体的言论自由”的《圣何塞宣言》。2014 年的会议在巴黎举行，主题是“媒体自由促进更美好的未来：制定 2015 年后的发展议程”，次主题为“通过法治确保记者安全和打击有罪不罚现象”。这次会议通过了《巴黎宣言》，其内容是获取信息的权利、独立媒体和安全行使言论自由，这三个方面是发展必不可少的。教科文组织还通过其外地办事处和世界各地的其他新闻自由倡导者推动举办地方庆祝世界新闻自由日的活动。每年举办 100 多项庆祝活动。世界新闻自由日越来越多地出现在社交媒体上。2013 年和 2014 年，媒体自由的标签已成为 5 月 3 日世界各地的“流行主题”。教科文组织还颁发了教科文组织/吉列尔莫·卡诺世界新闻自由奖，以表彰为捍卫和(或)促进新闻自由做出杰出贡献的人员、组织或机构。

27. 最后，教科文组织正在协调将于 2014 年 11 月 2 日举办的首个终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日活动。该国际日是联合国系统有关机构、民间社会和媒体之间的一项共同事业。首个国际日的主题将是立法者和司法系统在打击针对记

者犯罪不受惩罚现象方面发挥的作用。作为庆祝活动的一部分，教科文组织将在斯特拉斯堡启动提高一项认识运动并举办一次讨论会，随后举行关于记者安全和有罪不罚问题的第三次联合国机构间会议。

D. 区域组织和其他组织

28. 许多政府组织和非政府组织以及民间社会行为体还就记者和媒体工作者的安全问题采取了重要举措。例如，几个区域组织通过了关于记者安全的决议或指导方针，从而为制定标准和提高认识做出了贡献。2002年，非洲联盟通过了《非洲表达自由原则宣言》，其中谴责了攻击媒体从业人员和其他行使言论自由权的人员的行为，并提醒各国，它们有责任确保记者的安全。最近，非洲人权和人民权利委员会通过了若干关于记者安全问题的决议。¹⁴ 2014年5月，欧洲联盟通过了《网上和网下言论自由准则》，其中重申，它最优先重视记者的安全，并将采取一切适当步骤，确保他们得到保护，为此既要预防，又要敦促在发生违法行为时进行有效的调查。记者的安全问题已成为欧洲委员会的优先事项。2013年11月，欧洲委员会通过了一项关于记者安全的决议，其中谴责了攻击记者和犯罪者有罪不罚的现象。2014年4月30日，欧洲委员会部长理事会发表了一项关于保护新闻工作以及保护记者和其他媒体行为体者安全的声明。¹⁵ 区域法院，特别是美洲人权法院和欧洲人权法院，已经认定，攻击记者的行为侵犯了言论自由权和很多其他权利，而且各国承担积极的义务，应保护记者并对所指控的攻击行为进行有效的调查(见 [A/HRC/24/23](#)，第43段)。

29. 各区域组织还建立了负责促进和保护言论自由的具体机制，记者安全是这些机制的主要关切。1997年，美洲国家组织设立了言论自由问题特别报告员办公室，该办公室特别重视记者安全问题。2013年，特别报告员办公室出版了一份题为“暴力侵害记者和媒体工作者：预防、保护和起诉犯罪人的美洲标准和国家做法”的报告。¹⁶ 同样在1997年，欧洲安全与合作组织(欧安组织)规定，媒体自由代表的任务是就侵犯言论自由的行为提供预警，并倡导充分遵守欧安组织关于言论和媒体自由的原则和承诺。2014年，代表办公室发布了第二版《记者安全手册》，其中列出良好做法和建议，以确保建立一个对媒体友好的环境，并加强记者安全。2004年，非洲人权和人民权利委员会规定了非洲言论自由和获取信息自由问题特别报告员的任务。这些任务执行人与促进和保护意见和言论自由问题特别报告员

¹⁴ 见关于非洲记者和媒体从业人员安全问题的第185(2011)号决议：www.achpr.org/sessions/49th/resolutions/185/；关于在索马里攻击记者和媒体从业人员问题的第221(2012)号和第264(2014)号决议。

¹⁵ 两项案文见 www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/。

¹⁶ 可查阅：www.oas.org/en/iachr/expression/reports/thematic.asp；报告也发表于美洲人权委员会2013年年度报告(第二卷)：言论自由问题特别报告员办公室的报告，第三章。

一起发表了若干联合声明，介绍言论自由权的不同方面，其中包括记者和媒体工作者的安全。¹⁷

30. 各区域组织也正在支持旨在对记者加强保护的具体项目。欧洲联盟目前正在为侵犯媒体自由和多元化领域的一些试点项目提供资金。¹⁸ 这些项目旨在加强实际支持记者的机制，为遭到刑事诽谤的记者提供法律和实际支助，并实时反映侵犯媒体自由的行为。欧洲委员会宣布，它将拟订保护新闻工作和记者安全的指导方针。欧洲委员会设立了一个专家委员会，以编写一项关于保护新闻工作以及记者和其他媒体行为者安全的建议，并正在努力通过一个因特网平台建立预警和快速反应能力。¹⁹ 法语国家国际组织把建立一个法律框架视为一个优先事项，以便允许媒体自由发挥作用；为此，该组织向成员国派出了支助团(见 [A/HRC/27/35](#)，第 44 段)。

31. 自 1985 年以来，红十字国际委员会(红十字委员会)为执行危险任务的记者开通了一条热线，如果记者被逮捕、打伤、拘留、失踪或打死，记者、记者的家属和媒体组织可通过这条热线请求红十字委员会提供协助。红十字委员会也经常与其他组织合作，为媒体专业人员举办国际人道主义法和急救方面的培训。2011 年 11 月，第三十一届红十字与红新月国际大会通过了《执行国际人道主义法的四年行动计划》，其中重申了记者的重要性，并提出了旨在保护武装冲突局势中的记者的建议。该计划侧重于预防措施和制裁，以确保更好地尊重现有规则(例如，将保护记者问题纳入武装部队的国际人道主义法培训)。

32. 非政府组织和民间社会行为者也可发挥重要作用，记录暴力侵害记者的行为，提高认识，提出报告，协助制定与保护记者有关的立法和政策，开展培训，并采取措施消除暴力，包括为此提供直接援助。

E. 会员国

33. 针对人权高专办给会员国的普通照会，会员国分享了资料，说明它们已采取广泛措施，以防止暴力侵害记者和媒体工作者，确保对这类暴力行为追究责任，并推动建立一个有利于记者在独立和不受不当干扰的情况下开展工作的安全环境。下文的概览也借鉴了各国在人权理事会关于记者安全的小组讨论(见 [A/HRC/27/35](#))上所作的发言，以及人权高专办关于记者安全的报告([A/HRC/24/23](#))。

1. 立法举措

34. 建立一个有力保护言论自由权、新闻自由和获取信息的权利的法律框架，对确保记者的安全至关重要。此类框架有助于创造一个有利的环境，使记者和媒体

¹⁷ 概览见 www.osce.org/fom/66176。

¹⁸ 见 <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-%E2%80%93-pilot-projects>。

¹⁹ 更多资料见 www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/roundtable-en.asp。

工作者能够自由和不受干扰地开展工作。在其提供的资料中，许多国家指出言论自由和获取信息的权利受到本国宪法保护，列出了记者和媒体工作者在其国内开展工作所遵循的立法框架，并报告了近期或即将对其法律作出的修改，以根据国际标准确保言论自由和信息自由。会员国在答复中提到明确禁止审查、保护记者的消息来源以及保障媒体多元化和多样性。几个国家还报告说，它们最近取消了对诋毁、诽谤、蔑视或污蔑行为的刑事定罪(格林纳达、墨西哥、黑山、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塞尔维亚、特立尼达和多巴哥、突尼斯和乌拉圭)。²⁰

35. 一些国家指出，它们的法律普遍适用，因此也为记者提供保护，其他国家则提到旨在具体处理保护记者问题的宪法和立法措施。例如，墨西哥指出，2013年，它通过了一项法令，根据该法令，联邦检察官和联邦法院现在可以起诉和审判影响或限制获取信息的权利或言论自由的罪行。在墨西哥，某项罪行影响或限制获取信息的权利或言论自由的事实也成为加重处罚的情节，可加重量刑。哥伦比亚《宪法》第73条具体规定，“新闻工作将得到必要的保护，以保障新闻自由和专业独立性”。俄罗斯联邦报告说，2011年《刑法》修正案规定，通过暴力或暴力威胁阻碍记者的专业活动，应承担刑事责任。阿塞拜疆和乌兹别克斯坦提到其法律中的类似规定。²¹ 罗马尼亚指出，2002年《无线电和电视广播法》规定，如果记者和广播员遭受的压力或威胁可能阻碍或限制其自由从事其职业，则公共当局应当应其请求确保他们得到适当保护。摩尔多瓦共和国《视听法》载有类似的规定。塞尔维亚修订了《刑法》，将记者列入公共信息领域的重要人员群体，将威胁记者履行其专业职责的行为定为刑事罪(见 A/HRC/24/23, 第22段)。波兰《新闻法》规定，妨碍关键新闻材料的收集或以任何方式压制新闻界的批评意见的行为应受到处罚。在突尼斯，2011年第115号法令保证为记者提供保护，使其免受骚扰。

36. 奥地利指出，该国已修订旨在执行日内瓦四公约第一附加议定书第79条的《兵役法》，并且，截至2014年1月1日，该国国防部为执行危险专业任务的记者发放身份证，以证明其记者身份(平民)。

2. 打击有罪不罚现象的举措

37. 一些国家在其答复中报告说，它们采取了具体举措，以确保对威胁和攻击记者和媒体工作者的行为进行调查和提出起诉。墨西哥说，它针对侵犯言论自由罪设立了一个特别检察官办公室，该办公室有权指导、协调和监督调查工作，并酌情起诉对记者犯下的罪行。该办公室还参与了与攻击记者行为有关的信息系统化工作。危地马拉在检察官办公室内部设立了一个对记者所犯罪行特别股。哥伦比亚在检察官办公室内部设立了一个分股，以调查对记者犯下的罪行。哥伦比亚还

²⁰ 阿塞拜疆指出，它已暂停刑法中关于污蔑和诋毁的规定，并起草了一项新的诽谤法案，欧洲委员会目前正在审查该法案。

²¹ 阿塞拜疆《刑法》第163条和乌兹别克斯坦《保护记者专业活动法》。

报告说，2010年，该国将谋杀记者案件的诉讼时效延长到30年，并加重了谋杀、绑架和威胁记者罪的处罚情节。巴西表示，它打算执行该国国家人权委员会媒体专业人员人权问题工作组在其报告中提出的建议，包括与联合国合作设立一个“暴力侵害媒体专业人员问题观察站”，由民间社会、政府相关实体和联合国组成的三方指导委员会负责管理。观察站将对暴力侵害媒体工作者的案件进行登记，并对解决这些案件的工作进行监测(见 A/HRC/27/35，第46段)。

38. 塞尔维亚指出，它设立了一个国家委员会，以审查1990年代三位著名记者遇害事件的调查情况(见 A/HRC/24/23，第24段)。巴基斯坦指出，它成立了权利很大的委员会，以对恐吓和骚扰指控进行调查。摩洛哥指出，它计划在司法部和摩洛哥媒体全国辛迪加之间建立一个协调机制，负责调查攻击和限制记者的案件(见 A/HRC/27/35，第46段)。

39. 有些国家还提到调查对记者所犯罪行的具体战略或指示。例如，哥伦比亚检察官办公室制定了一套调查威胁记者行为的战略。挪威报告说，国家检察长已指示警方特别重视骚扰、威胁和暴力侵害媒体工作者的行为。俄罗斯联邦报告说，2013年制订了一系列调查对记者所犯罪行的补充措施，包括机构间合作和定期交流信息。

3. 保护举措

40. 至于具体的保护措施，哥伦比亚报告说，2011年，它在内政部设立了一个国家保护股，将以前单独保护法官、检察官、证人、人权维护者、流离失所者、记者和其他人员的办法统一起来。该股的风险评估委员会是一个机构间委员会，负责评估一个人是否需要保护并决定相关的保护措施。该股一直与民间社会组织直接接触，截至2014年6月为112名记者和媒体工作者提供了保护。墨西哥表示，该国2012年《人权维护者和记者保护法》规定建立增进联邦和各州机构与民间社会之间的合作机制，以落实保护人权维护者和记者的措施。该法还规定设立一个保护维护人权者和记者的基金，为紧急和预防措施提供资金。早期预警系统的目的是在记者遇到威胁时向其提供立即与当局接触的机会。

41. 危地马拉指出，该国国家警察局的一个司为包括记者在内的处境危险的人提供保护。2013年8月，危地马拉总统还发起了一项保护记者的计划，其中规定了预防措施。意大利内政部设立了一个人身安全部队间中央局，其任务是保护面临潜在或实际危险或威胁的记者及其家属(同上，第47段)。俄罗斯联邦指出，联邦通信、信息技术和大众媒体监督局在其网站上开通了一条热线。收到的所有关于侵犯记者权利的信息都转交执法机构。洪都拉斯报告说，其人权行动计划包含一项保护记者和其他人权维护者的具体内容。该国编写了一份法律草案，其中规定为保护人权维护者、记者、“社会媒体工作者”和司法官员设立一个全国委员会。该委员会应当是一个指导、审议和咨询机构，旨在保障和实施法律规定的权利，并就保护该法所涵盖群体的事宜向主席办公室提供咨询意见。该法律草案还规定设立一个保护股，该股隶属于安全部长办公室，将负责执行预防和紧急保护措施。

42. 黑山注意到警察为所有受到威胁的媒体雇员及其家人进行了风险评估, 评估后可能提供保护措施, 包括警方保护。此外, 还对登记在案的曾对记者实施攻击的人员进行检查(见 A/HRC/24/23, 第 27 段)。

43. 阿根廷指出, 该国根据安全部第 210/2011 号决议设立了一个工作组, 负责为在示威中采取行动的安全部队拟订议定书。根据该决议, 安全部队必须尊重、保护和保障记者的工作, 不得仅仅因记者在示威期间开展工作而对其进行骚扰、拘留或转移。俄罗斯联邦提到 2008 年莫斯科内政部各主要部门与莫斯科记者联盟签署的关于大众媒体与执法机构在莫斯科大型活动和公共活动期间进行互动的原则谅解备忘录。

4. 宣传、培训和提高认识举措

44. 预防措施对加强记者和媒体工作者的安全至关重要。这些措施可包括就执法官员和司法机构确保记者安全的作用和责任对其进行能力建设; 就如何保护自己对记者进行培训; 开展一般性的提高认识运动, 以促进一种尊重言论自由和媒体自由的文化; 在国家机构和民间社会组织之间建立有效的合作机制等等。

45. 一些国家在其提交的答复中报告说, 它们支持以奖品和奖状的形式表彰对言论自由和新闻工作做出的贡献, 并报告了通过特别纪念日和运动重点强调新闻工作和自由媒体的重大作用。几个国家还提供资料, 说明它们发表的旨在表彰记者的工作和公开谴责攻击记者行为的声明和新闻谈话稿, 并说明它们举办了与言论自由和记者安全有关的会议和活动。例如, 2013 年, 奥地利、波兰和瑞士在华沙举办了一次关于记者安全的国际会议。特立尼达和多巴哥提到它在 2012 年主办的国际新闻学会世界大会。突尼斯提到它主办的 2012 年世界新闻自由日会议。

46. 卢森堡指出, 该国律师和治安法官接受了记者和媒体工作者权利方面的培训, 这是他们接受的教育的一部分, 该国为警官提供的基本课程包括关于人权及公务员权利和责任的模块。俄罗斯联邦指出, 它为在危机局势中开展工作的记者和媒体工作者举办了培训班。格鲁吉亚报告说, 它与美国国际开发署和欧安组织合作, 为媒体专业人员和警察提供培训, 以加强记者的安全, 包括在公共示威期间这么做(同上, 第 28 段)。

47. 挪威报告说, 挪威记者联盟和挪威编辑协会对媒体工作者受到的骚扰、威胁和暴力行为、挪威新闻编辑室如何处理此类行为以及对此类案件进行调查和起诉的程度进行了调查。调查后制作并向所有媒体和新闻编辑室散发了传单, 其中就如何处理威胁和暴力行为提出了咨询意见。

五. 结论和建议

48. 近年来遇害记者人数呈上升趋势，为了让记者和媒体工作者保持沉默而攻击他们的行为越来越多，这令秘书长深感关切。秘书长促请各国系统地谴责所有骚扰、恐吓和暴力侵害记者和媒体工作者的行为。

49. 各国必须采取一切可能的措施，缩小国际人权法和国际人道主义法所反映的保护记者方面的国际标准与在国内实际执行这些标准之间存在的差距。

50. 秘书长严重关切地注意到，攻击记者却不受惩罚的现象仍然是有效确保记者安全的最大障碍。因此，各国必须确保对威胁和攻击行为进行有效、迅速、彻底、独立和公正的调查，并在有证据支持的情况下提出起诉。各国还必须向受害人提供补救措施。

51. 秘书长欢迎各国为确保记者和媒体工作者的安全以及维护言论自由权而采取的措施。各国应尽其所能，为记者和媒体工作者创造一个有利的环境，使他们能够在不受不当干扰的情况下切实发挥作用。这就需要促进一种尊重人权、法治和民主的普遍文化。

52. 各国应确保将言论自由权以及作为该项权利的一个要素的记者安全问题纳入 2015 年后发展议程。确保言论自由和记者安全是广泛的司法改革和法治举措的组成部分。

53. 各国应酌情在联合国外地存在的支持下，继续交流、研究、加强和推广确保记者和媒体工作者安全的良好做法。几项研究和报告（如 [A/HRC/24/23](#) 和 [A/HRC/27/35](#)）提供了此类良好做法汇编，主要是政治承诺、立法框架、预防和认识、预警和保护以及打击有罪不罚方面的良好做法汇编。

54. 秘书长强烈鼓励各国借终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日（11 月 2 日）之机，提高对记者安全问题的认识，并发起具体倡议，旨在打击攻击记者和媒体工作者不受惩罚的现象。

55. 鼓励各国与区域组织制订的确保记者和媒体工作者安全和为其提供保护的具体机制和举措充分合作。如果未制订关于言论自由和记者安全的区域任务，各国应当考虑制订此类任务。鼓励各区域组织和机制制订记者和媒体工作者安全问题具体准则。

56. 鼓励联合国人权系统继续重点关注记者安全和保护记者问题。促请有关人权条约机构和特别程序系统地关注这一问题。普遍定期审查为各国就言论自由以及记者和媒体工作者的安全问题进行合作提供了独特的机会。

57. 鼓励联合国维持和平特派团和特别政治任务在其保护平民的任务中特别关注记者和媒体工作者的安全问题。

58. 教科文组织在协调联合国就记者安全问题开展的行动方面发挥了重要作用，包括带头推动《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》。鼓励各国和区域组织继续与教科文组织合作，支持该《计划》。
