



人权理事会

第三十九届会议

2018 年 9 月 10 日至 28 日

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

记者的安全

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据人权理事会第 33/2 号决议编写，联合国人权事务高级专员在报告中概要说明确保记者安全方面的现有机制，包括现有的国际和区域预防、保护、监测和投诉机制，并审议这类机制的成效。



一. 导言

1. 人权理事会第 33/2 号决议请联合国人权事务高级专员与各国、确保记者安全方面的现有机制以及所有其他相关利益攸关方协商，编写一份报告提交委员会第三十九届会议，概要说明确保记者安全方面的现有机制，包括现有的国际和区域预防、保护、监测和投诉机制，以期对这些机制的成效进行分析。本报告是根据这一请求编写的。
2. 理事会在第 33/2 号决议中表示“深为关切”近年来越来越多的记者和媒体工作者¹ 直接因为其从事的职业而遭到杀害、酷刑、逮捕或拘留。理事会还坚决谴责在冲突和非冲突局势中的一切攻击和暴力侵害记者和媒体工作者的行为，如酷刑、杀戮、强迫失踪、任意逮捕和任意拘留、恐吓、威胁及骚扰，包括攻击或强行关闭他们的办公室和媒体单位。
3. 高级专员办事处(人权高专办)在编写报告的过程中，征求了各会员国、国际组织和区域组织、国家人权机构及非政府组织的意见。² 本报告还借鉴了公开的资料来源，包括联合国实体和人权机制、学术界、从业人员和民间社会组织。
4. 根据第 33/2 号决议，高级专员侧重说明多种不同类型的现有国际和区域机制。本报告借鉴了人权高专办先前关于这一议题的报告，其中概述了各国具体条件下的各种举措，并认明了良好做法(A/HRC/24/23)。在下文讨论的机制中，有的具有多种功能，活动范围横跨预防、保护、监测和投诉等不同领域。例如，问责机制在预防和保护方面也发挥着关键的作用。同样，监测侵犯记者的行为是防止今后发生侵犯人权行为的一个关键组成部分，因此，也就具有保护记者今后免受可能袭击的作用。虽然各个机制被纳入了本报告中涉及其主要职能章节，但这并不意味着否定单项机制的多方面贡献。

¹ 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(人权事务委员会关于意见和表达自由的第 34(2011)号一般性意见第 44 段)。见 A/HRC/20/17, 第 3-5 段；A/HRC/20/22, 第 26 段；A/HRC/24/23, 第 9 段；见 A/HRC/27/35, 第 9 段；A/69/268, 第 4 段；以及 A/HRC/16/44, 第 47 段。又见联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)大会第三十九届会议(2017 年 11 月)通过的第 39 号决议。

² 收到了下列各方提供的资料：波斯尼亚和黑塞哥维那、古巴、萨尔瓦多、德国、希腊、危地马拉、爱尔兰、马耳他、毛里求斯、荷兰、菲律宾(媒体安全问题总统工作队)、卡塔尔、瑞典、多哥和美利坚合众国；以及：巴林美国人民主和人权联盟、全国促进和保护人权协会(喀麦隆)、公民提案研究和培训中心(墨西哥)、全国人权委员会(洪都拉斯)、菲律宾人权委员会、文化生存组织、人民保卫者组织(哥伦比亚)、媒体装备组织(西撒哈拉)、欧洲复兴开发银行、希腊国家人权委员会、人权维护者办公室(亚美尼亚)、塞尔维亚独立记者协会、伏伊伏丁那省独立记者协会、国际新闻工作者联合会、国际人权服务社、国际媒体支持组织委员会、墨西哥捍卫和促进人权组织、挪威支助西撒哈拉委员会、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、危地马拉人权检察官、无国界记者国际协会、集体绿色(墨西哥)、南北合作联合城镇机构。国际表达自由交流网的下列成员也提供了资料：非洲信息自由中心、阿尔巴尼亚媒体研究所、公民权利协会(阿根廷)、独立新闻中心(罗马尼亚)、Cerigua(危地马拉)、自由媒体运动(斯里兰卡)、美洲新闻协会、拉丁美洲表达自由观察站(秘鲁)和巴基斯坦新闻基金会。

二. 预防机制

5. 人权理事会第 33/2 号决议指出，攻击和暴力侵害记者行为不受惩罚是记者安全方面的最大挑战之一，确保追究侵害记者的犯罪行为的责任，是防止今后发生此类攻击行为的一项关键内容。理事会还强烈谴责有罪不罚现象，并表示严重关切这些罪行绝大多数未受惩罚，从而助长了其再次发生。理事会敦促各国尽最大努力防止对记者的暴力、威胁和攻击行为，并确保追究责任，及时、彻底、独立和有效地调查属于其管辖范围内的有关记者和媒体工作者受到暴力、威胁和攻击的所有指称。

6. 《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》自 2012 年以来提供了一个框架，在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的通盘协调下，指导联合国关于记者安全问题的活动。³ 2017 年 6 月 29 日，教科文组织和人权高专办举行了一次加强落实《行动计划》的全球多利益攸关方磋商。各利益攸关方认明了成就、差距、挑战，并提出了行动建议。2017 年 8 月的协商成果文件列出了不同行为体(联合国、人权高专办、联合国教育、科学及文化组织、会员国、区域组织和政府间组织、民间社会、媒体、互联网公司和学术界)加强记者安全的各种行动选项。⁴ 磋商中产生的一项举措是重新建立联合国记者安全联络点网络。⁵

7. 声明和报告通过提高认识、威慑力和问责制有助于预防努力。声明和报告记录下侵犯记者权利的事件，可指认被控施害者，提出建议，提高人们对什么合法，什么不合法的认识。如果其中的建议得到执行，就有可能带来结构和行为的改变。

8. 秘书长定期发表公开声明并私下向各国提及个别案件。例如，关于 2018 年 4 月 13 日确认在厄瓜多尔和哥伦比亚间边界发生的安全事件，秘书长于 2018 年 4 月 20 日谴责对三名媒体工作者的绑架和杀害行为及随后对另外两名厄瓜多尔国民的绑架行为。⁶ 这些声明发出了关于国际记者安全重要性的明确信息。

9. 人权理事会的特别程序，如促进和保护意见和表达自由权利问题特别报告员、关于人权维护者状况问题特别报告员、法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员、任意拘留问题工作组和强迫或非自愿失踪问题工作组，发挥着重要的预防职能，就收到的有关记者权利受到侵犯的指称资料与各国联系，进行国别访问以分析国家一级的人权状况，发表公开声明，并向理事会和大会提交报告。

10. 美洲人权委员会表达自由问题特别报告员开展活动保护和促进思想和表达自由权，并促进通过立法、司法和行政措施，以便能够行使思想和表达自由权。⁷

³ 见第 6.3 段，https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_en.pdf6.3。

⁴ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/JudiciaryGuide.pdf。

⁵ 见大会第 68/163 号决议，第 7 段。

⁶ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-04-20/statement-attributable-spokesman-secretary-general-security。

⁷ 见 www.oas.org/en/iachr/expression/mandate。

这方面的例子包括发表关于攻击记者行为的声明。⁸ 特别报告员在“暴力侵害记者和媒体工作者：关于预防和保护问题以及起诉施害者的美洲标准和国家做法”的报告中强调，各国必须采取措施履行其义务，保护记者的生命、人身安全和表达自由，概述了国家防止暴力，保护面临风险的记者和认真调查罪行的义务，并提出了为行使表达自由权改善条件的建议。⁹

11. 欧洲安全与合作组织(欧安组织)媒体自由问题代表就媒体自由和记者安全问题采取介入行动。发表声明和法律评注呼吁欧安组织国家调查袭击事件和解决有罪不罚现象。¹⁰

12. 非洲人权和人民权利委员会主席 2017 年 11 月除其他外提到，委员会极为关切人权捍卫者和记者继续受到骚扰、逮捕和任意拘留的现象，¹¹ 委员会设立了可提出记者安全问题的特别机制。其中包括表达自由和获得信息问题特别报告员，¹² 该特别报告员 2018 年 4 月¹³ 对于记者在莫桑比克被绑架和袭击的指称及其他案件表示关切。¹⁴ 非洲联盟委员会主席也作了相关发言。¹⁵

13. 一些提高认识活动，如世界新闻自由日(5 月 3 日)和终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日(11 月 2 日)吸引人们注意记者所面临的问题。

14. 2018 年世界新闻自由日发表了一些声明，其中包括秘书长¹⁶、促进和保护意见和表达自由权利问题特别报告员¹⁷、厄立特里亚人权状况特别报告员¹⁸、欧洲委员会人权事务专员¹⁹ 的声明。促进和保护见解和言论自由权问题特别报告员及欧安组织的对口部门、美洲人权委员会和非洲人权和人民权利委员会在 2018 年关于数字时代媒体独立性和多样性联合宣言中强调了独立媒体在民主社会中的关键作用，并对独立媒体受到人身攻击、监视和边缘化表示关注。²⁰ 在

⁸ 见新闻稿 R95/18(www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=1102&lID=1) and R76/18(www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=1095&lID=1)。

⁹ 见 www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/2014_04_22_violence_web.pdf, pp. 176–180。又见特别报告员的年度报告(www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/annual/annualreport2016rele.pdf, pp. 528–532)。

¹⁰ 见 www.osce.org/fom/119497。

¹¹ 见 www.achpr.org/files/sessions/61st/statements/chair_opening_statement/opening_statement_hon_comm_pansy_tlakula.pdf。

¹² 见 www.achpr.org/press/2018/04/d396。

¹³ 见 www.achpr.org/mechanisms/freedom-of-expression。

¹⁴ 见 www.achpr.org/press/2014/06/d209 and www.achpr.org/press/2015/05/d257。

¹⁵ 见 https://au.int/sites/default/files/newsevents/pressreleases/25783-pr-pr_036_-_release_of_al_jazeera_journalists_-_auc_chairperson_message_-_16_feb_2015.pdf。

¹⁶ 见 <http://webtv.un.org/watch/antonio-guterres-un-secretary-general-on-world-press-freedom-day/5775247352001/?term=&lan=french>。

¹⁷ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23026&LangID=E。

¹⁸ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23022&LangID=E。

¹⁹ 见 www.coe.int/fr/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/europe-s-duty-to-protect-journalists?_101_INSTANCE_ugj3i6qSEkhZ_languageId=en_GB。

²⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RtD/InfoNote_Taxation.pdf。

过去数年中，由于开展了各种活动而通过了《雅加达宣言》²¹、《芬兰宣言》²²和《里加宣言》²³。教科文组织 2018 年纪念世界新闻自由日设立二十五周年时在加纳²⁴和日内瓦²⁵开展了“权力制衡：媒体、正义和法治”的活动。

15. 为纪念 2017 年的终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日发表了多项声明并开展了活动，包括法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员和促进和保护意见和表达自由权利问题特别报告员在一份联合声明中指出，2017 年有 30 多名记者被杀害，并质疑最高级别政治领导人对于新闻报道、具体的媒体单位和记者的公开妖魔化言行，²⁶在斯里兰卡²⁷举办了题为“加强区域合作，通过终止针对记者犯罪不受惩罚现象在亚洲促进表达自由和法治”的区域讨论会。²⁸

16. 国际和区域会议有助于提高关于预防措施的认识以及相关的讨论和决策。2011 年，欧洲安全与合作组织媒体自由问题代表和时任欧安组织主席立陶宛在维尔纽斯举办了记者安全问题会议，会议提出了关于记者安全的若干建议。²⁹近些年来，教科文组织举办了关于记者安全和建立预防机制的各种会议，例如，在 2016 年 2 月的新闻组织捍卫媒体专业人员安全会议³⁰期间，会员国、媒体行业领导人、工会和社会媒体讨论了新闻媒体组织可以采取的预防性行动，包括制定新闻室安全规程，开展安全培训和风险分析。非洲关于记者安全和对记者犯下的罪行有罪不罚现象会议(由教科文组织和非洲新闻工作者联合会在 2017 年 11 月举办)³¹通过了关于国家记者安全机制的内罗毕宣言。³²内罗毕宣言强调，必须在东非各国建立国家安全机制，并规定设立一个记者安全区域委员会。会议还通过了关于设立一个关于非洲记者安全和有罪不罚问题非洲联盟工作组的亚的斯亚贝巴决议³³，其中请非洲联盟建立一个记者安全问题工作组，由非洲人权和人民权利委员会召集，推动建立国家安全机制。该工作组目前正在设立过程之中。2018 年 3 月 22 日，教科文组织借鉴秘书长关于记者安全和有罪不罚问题的最新

²¹ 见 https://en.unesco.org/sites/default/files/jakarta_declaration4may2017en.pdf。

²² 见 https://en.unesco.org/sites/default/files/finlandia_declaration_3_may_2016.pdf。

²³ 见 www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/riga_declaration_en.pdf。

²⁴ 见 <https://en.unesco.org/commemorations/worldpressfreedomday>。

²⁵ 见 www.unesco.org/new/en/geneva/about-this-office/single-view/news/unesco_celebrates_the_2018_world_press_freedom_day_at_un_gen。

²⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22338&LangID=E。

²⁷ 见 <https://en.unesco.org/endimpunity-2017/seminar-colombo>。

²⁸ 见 <https://en.unesco.org/news/regional-seminar-sri-lanka-promote-regional-cooperation-foster-freedom-expression-and-ending>。

²⁹ 见 www.osce.org/cio/78522?download=true, 8 June 2011。

³⁰ 见 <https://en.unesco.org/events/news-organizations-standing-safety-media-professionals>。

³¹ 见 www.unesco.org/new/en/addisababa/about-this-office/single-view/news/promoting_the_safety_of_journalists_and_the_campaign_against-3。

³² 见 www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Nairobi/nairobideclaration_safetyjournalists.pdf。

³³ 见 www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/AddisAbaba/pdf/AddisAbabaResolution2017.pdf。

报告(A/72/290)举办了一次关于“安全的记者，强有力的民主：在线和离线攻击女记者如何伤害到我们所有人”的会议³⁴，其中讨论了预防措施。

17. 《工商企业与人权指导原则》³⁵ 中企业尊重人权的责任要求所有工商企业采取一种预防性的方针。这要求工商企业(a) 避免因自身的活动造成或促成不利的人权影响，并在产生这种影响时予以消除；(b) 设法防止或缓解与其业务、产品或服务直接相关的不利人权影响，即使这些影响没有造成后果。³⁶ 《指导原则》适用于所有工商企业，包括媒体公司。企业帮助防止记者受到损害的例子包括，国际足球协会联合会(国际足联)“关于人权维护者和媒体代表的声明”，其中要求投标人和国际足联锦标赛的主办方恪守其承诺，尊重和帮助保护人权维护者和媒体代表的权利。国际足联承诺建立一项机制，便于人权维护者和媒体代表对于在就国际足联活动开展合法工作时权利受到的不当限制提出投诉。³⁷ 工商企业与多方利益攸关方开展合作支持记者的实例包括，美国运通提供免费热线电话，国际 4 月组织为自由职业记者和摄影师提供全球优惠保险费率，两者都是与无国界记者国际协会的合作活动。³⁸ 此外，媒体部门之外的工商企业就制定或继续实施各种方案做出决定之前，可能需要考虑记者的处境，以此作为人权尽责的一部分。这对在特定情况下开展经营活动的公司可能是一种存在人权风险的指标。欧洲复兴开发银行在提交的资料中报告说，该银行在其政治评估中审视业务国家的记者自由状况，这是其国别评估的一部分。

三. 保护机制

18. 此前关于记者安全问题的数次报告说明了保护记者适用的国际法律框架。³⁹ 一个法律框架可提供商定的规范性依据，国际和区域两级以及国家/地方级别的所有利益攸关方可以此为基础确定行为的合法性，并在必要时启动问责进程，表示不满和关切，呼吁各国和其他行为体保护记者免受攻击，并为防止和应对未来的攻击落实政策、做法和结构。事实上，人权高专办在 2005 年的《保护和赋权行动计划》中指出，保护人权以国际法为基础，必须着重于人们受到威胁时立即作出反应，长期致力于建立和加强法律和机构来保护权利——在国家和全球一级。⁴⁰

19. 人权理事会在多项决议中指出并谴责威胁和攻击记者的行为，呼吁各国按照其人权义务采取行动(见 A/72/290 第 45 段)。理事会表示深为关切记者在厄立特里亚被拘留的问题，并再次呼吁该国政府向人权高专办提供有关所有被拘留和

³⁴ 见 www.un.org/webcast/pdfs/180322am-unesco-journalists.pdf。

³⁵ A/HRC/17/31, 附件，指导原则 11-24。

³⁶ 指导原则 13。

³⁷ 见 <http://resources.fifa.com/image/upload/ejf1ecdKu14lm2v9zc03.pdf>。

³⁸ 见 <https://rsf.org/en/our-supporters>。

³⁹ 见 A/HRC/24/23 第 11-13 段；A/69/268 第 10-12 段；A/70/290 第 17 段；以及 A/72/290 第 13-16 段。

⁴⁰ 见 <http://www2.ohchr.org/english/planaction.pdf>, para. 34。

失踪记者的身份、安危、安康和下落的相关信息。⁴¹ 关于阿拉伯叙利亚共和国，理事会要求立即释放所有被任意拘留的人员，包括记者。⁴² 理事会表示继续关切 2017 年 3 月记者在白俄罗斯受到逮捕一事以及表达自由受到的侵犯。⁴³ 理事会对于记者和人权维护者在也门受到骚扰和袭击表示关切。⁴⁴ 它鼓励刚果民主共和国在选举期间为记者等提供更大程度的保护。⁴⁵

20. 理事会适用国际人权法处理了保护记者的必要条件。理事会在第 35/25 号决议中确认，必须创造一个安全 and 有利的环境，并保护记者、举报人、证人和反腐败活动分子不会因为所从事的预防和打击腐败活动而受到威胁。理事会第 33/2 号决议(第 13 段)强调，加密和匿名工具对于许多记者自由开展工作和享受人权已经变得至关重要，吁请各国不要干涉这类技术的使用。在第 34/7 号决议(第 9 段)中，理事会鼓励工商企业努力实现技术解决方案，以确保和保护数字通信，包括加密和匿名措施的机密性。理事会吁请各国不要干涉这类解决办法的使用，任何限制应遵守各国根据国际人权法承担的义务(见该决议第 9 段)。它强调，确保和保护数字通信机密性的技术解决办法，包括加密和匿名，对于确保享有隐私权、表达自由及和平集会和结社自由可能是重要的。

21. 美洲国家组织大会 2017 年 6 月通过了第 2908 号决议(XLVII-O/17)，其中重申新闻活动必须免受威胁、身体或心理伤害或其他恐吓行为，敦促成员国执行战略以终止针对记者犯罪不受惩罚现象和分享良好做法，并且建议，美洲人权委员会及其表达自由问题特别报告员继续开展有关记者安全的活动。

22. 欧洲各机构在多项建议和决议中处理了记者安全的问题。欧洲委员会部长委员会在 2016 年通过了关于保护新闻工作及记者和其他媒体行为者安全的建议 CM/Rec(2016)4。⁴⁶ 该理事会建议，各国执行该建议附录所载《准则》，审查和修订相关的国家法律和做法，以确保遵守国家在《保护人权和基本自由公约》(《欧洲人权公约》)下承担的义务。《准则》包含四大支柱(预防、保护、起诉以及促进宣传、教育和提高认识)并指导各国如何履行其义务。⁴⁷ 2017 年，欧洲委员会会议通过了第 2141(2017)号决议⁴⁸，其中呼吁各国充分调查一些记者的暴力死亡事件，呼吁阿塞拜疆、匈牙利、俄罗斯联邦和土耳其处理有关记者处境的具体关切。⁴⁹ 欧洲议会 2018 年 4 月通过了一项非立法决议呼吁各国确保包括调查记者在内的人的人身安全和生计。⁵⁰

⁴¹ 见第 35/35 号决议第 6 段和第 8 段(o)分段。

⁴² 见第 35/26 号决议第 20 段第 36/20 号决议第 20 段。

⁴³ 见第 35/27 号决议第 2 段。

⁴⁴ 见第 36/31 号决议序言段。

⁴⁵ 见第 36/30 号决议第 20 段。

⁴⁶ 见 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9。

⁴⁷ 同上，第 7 段和附录。

⁴⁸ 见 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23400&lang=en>。

⁴⁹ 同上，第 7-8 段、第 11 和第 13 段。

⁵⁰ 见 www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2018-0183, para. 8。

23. 2014 年，非洲人权和人民权利委员会通过了关于记者和媒体从业人员在索马里联邦共和国受到袭击的第 264 号决议，其中呼吁调查杀害记者的行为，并呼吁立即停止骚扰和恐吓媒体组织。⁵¹ 该委员会的第四十二期(2017 年 1 月-5 月)活动报告关切地注意到，有指控称，喀麦隆、布隆迪、厄立特里亚、苏丹和南苏丹发生了逮捕和骚扰记者和人权维护者的事件。⁵²

24. 人权高专办与其他国际行为体一样，把开展能力建设作为任务的一部分。这包括开展关于记者安全的教育和宣传，并在各组织和各国制定保护记者的政策和做法。在危地马拉，人权高专办(与教科文组织一道)于 2015 年向技术委员会提供了建立保护记者机制的技术援助，由此设立了总检察长办公室的一个特别股，调查袭击人权维护者和记者的事件(见 A/HRC/31/3/Add.1, 第 42 和 46 段)。在墨西哥⁵³，人权高专办是联邦保护人权维护者和记者机制理事会的成员。它为起草一项在联邦一级调查袭击记者行为的议定书提供了技术援助；为伊达尔戈州最高法院开展了能力建设活动；为科阿韦拉州政府设立保护记者和人权维护者工作组提供了技术援助。2016 年，人权高专办支持奇瓦瓦州实施了一个预警系统，为面临风险的人权维护者和新闻工作者报警。⁵⁴ 2016 年期间，人权高专办为哥伦比亚总检察长办公室优先调查袭击人权维护者，包括新闻记者的事件提供了技术援助。⁵⁵ 人权高专办协助了哥伦比亚国家保护股采取保护措施，以应对记者所面临的威胁。⁵⁶

25. 为进一步开展能力建设与合作，人权高专办和美洲人权委员会于 2017 年 10 月 25 日在蒙得维的亚举行的该委员会第 165 届常会期间签署了《美洲促进保护人权维护者的联合行动机制》。⁵⁷ 该机制将记者纳入人权维护者的定义范围，并强调采取联合行动保护该地区的人权维护者⁵⁸

26. 培训活动有助于提高认识并培养一批能够解决记者安全问题的专业人员。在突尼斯，人权高专办和教科文 2017 年组织培训了六名突尼斯记者(从 2016 年接受培训的 65 名记者中选出)作为新闻自由和安全培训员，他们将在 2018 年为记者举办五次培训班。教科文组织和人权高专办为突尼斯全国记者联盟建立一个监测、报道和跟踪对记者的攻击的单位提供了支持。自 2014 年以来，教科文组织为拉丁美洲 5000 多名法官组织了关于记者安全和表达自由的在线培训课程，并正在复制东非和南部非洲的法官培训经验。⁵⁹ 人权高专办与美洲人权委员会

⁵¹ 见 www.achpr.org/sessions/15th-eo/resolutions/264。另见第 221 号决议 (www.achpr.org/sessions/51st/resolutions/221)。

⁵² 见 www.achpr.org/files/activity-reports/42/42nd_activity_report_eng.pdf, para. 43 (viii)。

⁵³ 见 http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2017/allegati/11_Americas_2017.pdf, p. 232。

⁵⁴ 见 http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2016/allegati/Downloads/6_OHCHR_in_the_%20field_2016.pdf, p. 205。

⁵⁵ 同上，p. 199。

⁵⁶ 见 http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2017/allegati/11_Americas_2017.pdf, p. 221。

⁵⁷ 见 <https://news.un.org/en/story/2017/10/569332-un-americas-action-plan-seeks-strengthen-protection-human-rights-defenders>。

⁵⁸ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22452&LangID=E。

⁵⁹ 见 https://en.unesco.org/sites/default/files/wpfd2018_concept_note_en.pdf, p. 4。

表达自由问题特别报告员一道，为检察官举办了讲习班，以加强他们对国际和区域记者安全标准的了解。特别报告员就美洲人权制度对表达自由的保护对法官和记者进行了培训。⁶⁰ 民间社会组织在预防问题上提供了培训。“保护表达自由倡议”为中美洲、东欧、东非、亚洲和中东的 1,500 多名媒体从业者和社会传播者提供了数字和物理安全以及社会心理护理培训课程。⁶¹ 民主社会促进意见和表达自由工作组与保护记者委员会为外交使团人员共同创建了一个关于记者安全的工具包，以协助外交官应对面临安全问题的记者。⁶²

27. 公共宣传活动通过提高对记者们在民主社会中发挥的关键作用、攻击记者对他们履行这一职责的能力的影响以及确保他们安全的方法的认识，加强了对记者的保护。民间社会行为者，如无国界记者组织、保护记者和第 19 条委员会，经常发起全球和地区公众请愿/运动，迫使政治领导人保护记者，例如，Free Press Unlimited⁶³ 的在线请愿书⁶⁴ 要求立法者为记者提供有利环境，追究对记者实施犯罪的责任。⁶⁵

28. 实用的保护机制为保护记者提供了工具和资源。这些是为了改善情况，提供即时或中期支持以保护面临风险的记者可以采取的具体步骤。由荷兰正义与和平组织的“庇护城市举措”为包括记者在内的人权维护者提供了暂时的喘息机会，使他们有机会在安全的地方恢复并扩大他们的联系网络，然后再返回工作岗位。⁶⁶ 这一举措包括 11 座荷兰城市以及格鲁吉亚、坦桑尼亚和哥斯达黎加的一些城市。

29. 红十字国际委员会(红十字委员会)为武装冲突局势中的记者提供保护。其热线使记者、他们的家人或雇主能够报告记者被逮捕、拘留、据报失踪、受伤或被杀的案件。⁶⁷ 红十字国际委员会执行国际人道法的四年行动计划包含一个关于加强新闻工作者的保护以及媒体在国际人道主义法方面的作用的目标 3。红十字与红新月国际大会第 32 届会议收到了一份进展报告⁶⁸，说明各国、各国家协会和红十字国际委员会为确保保护记者、媒体设备和装置所采取的步骤。其中包括将保护记者纳入向各军事单位提供的国际人道主义法培训，并为冲突地区的记者提供培训。

30. 还有一些热线对所有记者开放，有些侧重女记者的安全。欧洲新闻和媒体自由中心为女性媒体工作者提供了一种便利，把自己受到攻击的情况通过加密信

⁶⁰ 美国政府提供的资料。

⁶¹ 见 www.irex.org/project/safe-securing-access-free-expression。

⁶² 见 www.community-democracies.org/global-activities/convening/working-groups/working-group-on-promoting-freedom-of-opinion-and-expression。另见美国提供的资料。

⁶³ 另见荷兰提交的资料。

⁶⁴ 见 www.freepressunlimited.org/en/manifesto-protect-journalists。

⁶⁵ 见 www.freepressunlimited.org/en/end-impunity-protect-journalists。

⁶⁶ 见 www.justiceandpeace.nl。另见荷兰提交的资料。

⁶⁷ 见 www.icrc.org/en/document/protection-journalists-icrc-hotline-faq。

⁶⁸ 见 http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/2015/10/32IC-Progress-report-4-year-action-plan-on-IHL_EN.pdf, pp. 15–17。

息通知该中心的工作人员。⁶⁹ 秘书长 2017 年的报告(见 A/72/290 第 60 段)着重说明了报告暴力侵害女记者行为的其他一些平台。

四. 监测机制

31. 监测是一种主动方法,涉及收集、核实、分析和使用信息以解决问题,以便加强保护。在这方面,人权监测是应对人权关切和危机,查明违法行为、模式、原因和可能的解决办法,进一步追究国家和个人的责任以及防止今后发生侵权行为的一种关键工具。⁷⁰ 人权高专办监测全球记者的情况,报道对记者实施的侵犯人权行为,并根据国际人权法提出处理侵犯记者行为的建议。

32. 人权事务高级专员和秘书长在报告中提出了对记者安全的关切(见 A/72/290 第 46 段脚注 46)。最近,高级专员处理了斯里兰卡记者的情况,提到两个未解决的案件,分别涉及两名记者的失踪和被杀事件(见 A/HRC/37/23 第 35 和 37 段)。他还在关于利比亚境内人权情况的报告中提到了记者的安全,以及利比亚收到的技术援助和能力建设措施的成效(A/HRC/37/46 第 47-48 段)。秘书长在关于伊朗伊斯兰共和国境内人权情况的报告中提请注意人权高专办收到的报告,其中指出为英国广播公司波斯语部工作的人及其在伊朗伊斯兰共和国的家属遭到当局的骚扰、恐吓和威胁。⁷¹ 秘书长在 2018 年向安全理事会提交的关于武装冲突中保护平民的报告中提到了记者在冲突中伤亡的问题,特别是关于记者在阿富汗、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门境内被杀害、受伤和受到威胁的报告。秘书长指出,此类事件对独立报道产生了严重影响,而这种报道对于揭露人类苦难,限制交战方和建立政治解决和问责的压力至关重要(见 S/2018/462, 第 15 段)。秘书长在 2017 年关于同一专题的报告中敦促会员国向教科文组织通报对杀害记者行为开展司法调查的情况,加强对在冲突局势中报道的记者的保护并防止有罪不罚现象(见 S/2017/414 第 32 段)。

33. 秘书长的特别代表向安全理事会介绍国家情况,包括记者的安全情况。2017 年 3 月,负责索马里问题的秘书长特别代表对袭击记者表示关切。⁷² 秘书长伊拉克问题特别代表详细说明了库尔德斯坦地区的记者和媒体工作者在 2017 年 10 月期间受到的攻击,以及伊拉克联邦主管部门以未能获得必要的许可证为由查禁库尔德斯坦地区一些媒体机构的决定。⁷³

34. 人权理事会的特别程序进行国别访问,以审查属于其任务范围内的人权情况。人权维护者处境问题特别报告员在 2017 年 1 月访问墨西哥之后概述了记者面临的威胁,并建议为联邦和州一级的国家人权维护者和记者保护机制提供充足

⁶⁹ 见 <https://ecpmf.eu/get-help/womens-reporting-point>。

⁷⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHRIntro-12pp.pdf, foreword, third paragraph。

⁷¹ 见 A/HRC/37/24 第 37 段。另见 A/HRC/37/68 第 34 段; 及 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22452&LangID=E。

⁷² 见 <https://unsom.unmissions.org/srsg-michael-keating-briefing-security-council-somalia>。

⁷³ 见 www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=8233:briefing-to-the-security-council-by-srsg-for-iraq-jan-kubis-new-york-22-november-2017-as-prepared&Itemid=712&lang=en。

的资源。⁷⁴ 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员和墨西哥人权委员会言论自由问题特别报告员 2017 年 12 月对墨西哥进行了联合访问，报告了关于对女记者的性骚扰、记者被迫逃离家园、被害和失踪，以及普遍的有罪不罚现象。⁷⁵ 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员在 2018 年 3 月访问利比里亚之后，记录了女记者面临的情况，指出在执行任务方面的人身安全可能不足，以及基础设施和道路不良特别是在该国农村地区对于进行报道构成严重的安全问题。⁷⁶

35. 一些特别程序在人权理事会互动对话期间提出了记者安全问题。例如，在理事会第三十七届会议期间，关于国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家提到了报道腐败、逃税和非法资金流动问题的记者面临的风险。他提到，记者 Daphne Caruana Galizia⁷⁷和 Ján Kuciak⁷⁸ 被杀害是引起最严重关切的问题，呼吁理事会对类似情况保持警惕。⁷⁹

36. 人权条约机构监测核心国际人权条约的执行情况，并评估各国遵守这些条约规定的义务的情况(见 A/72/290 第 51 段)。人权事务委员会⁸⁰ 和禁止酷刑委员会⁸¹ 在结论性意见(2017-2018)中提出了关于记者安全和限制表达自由的关切并提出了建议。例如，人权事务委员会对塞尔维亚公职人员公开诽谤和恐吓媒体工作者的指控表示关注，特别是由于记者和民间社会成员表达了意见而对之起诉。委员会建议立即采取措施，为媒体工作者提供有效保护，使其免受各种形式的恐吓。委员会呼吁塞尔维亚确保对所有案件进行适当调查，并对这些恐吓行为的肇事者进行起诉和适当制裁。委员会还说，塞尔维亚应该避免利用起诉记者、人权维护者和民间社会其他成员作为威慑或阻止他们自由表达意见的手段。⁸²

37. 在人权高专办的支持下，国际调查委员会和实况调查团监测了侵犯记者权利的行为，并就此提出了建议。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会对此进行了处理，最近报道说，记者因报道叙利亚民主部队和国际盟军被指控的侵权行为而受到恐吓和逮捕。⁸³ 联合国布隆迪问题独立调查发现，人权维护者和记者是当局系统镇压的主要目标(见 A/HRC/33/37 第 78 和 81 段)。调查委员会记录了针对记者发布国际逮捕令和撤销独立媒体组织执照以及布隆迪新闻工作者联

⁷⁴ 见 A/HRC/37/51/Add.2 第 33-37 段和第 115 (l)段。

⁷⁵ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22489&LangID=E。

⁷⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22785&LangID=E。

⁷⁷ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22262&LangID=E。

⁷⁸ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22753&LangID=E。

⁷⁹ 见 <http://webtv.un.org/watch/clustered-id-ie-on-foreign-debt-and-sr-on-adequate-housing-8th-meeting-37th-regular-session-human-rights-council/5742256033001>。

⁸⁰ CCPR/C/TKM/CO/2、CCPR/C/BGD/CO/1、CCPR/C/BIH/CO/3、CCPR/C/COD/CO/4、CCPR/C/LBN/CO/3、CCPR/C/HUN/CO/6。

⁸¹ CAT/C/PAK/CO/1、CAT/C/BHR/CO/2-3、CAT/C/LKA/CO/5、CAT/C/TKM/CO/2、CAT/C/RWA/CO/2。

⁸² CCPR/C/SRB/CO/3。

⁸³ 见 A/HRC/37/72 第 44 段。又见 A/HRC/31/68 第 114 和 155(g)段。A/HRC/31/CRP.1 第 75 和 78 段、A/HRC/30/48 第 51、第 155-158 和第 178(j)段。

盟被勒令暂停活动的情况，并指出，使记者能够自由表达自己的民主空间受到严格限制(见 A/HRC/36/54 第 15 和 52 段)。南苏丹人权委员会 2017 年 3 月(A/HRC/34/63)和 2018 年 2 月(A/HRC/37/71)的报告详细记录了对记者的攻击，并呼吁要确保媒体的安全和表达自由。同样，关于缅甸的独立国际实况调查团记录了正在调查指称的侵犯人权行为的记者受到逮捕、拘留和可能被判处长期监禁的情况。⁸⁴

38. 人权理事会高级别部分监测记者的安全情况，在第三十七届会议期间，加拿大⁸⁵，捷克⁸⁶，墨西哥⁸⁷，斯洛伐克⁸⁸ 和大不列颠及北爱尔兰联合王国⁸⁹ 的部长就此专题发表了声明。

39. 在普遍定期审议的范围内继续提出记者安全的问题。在 2016 年和 2017 年举行的工作组第二十六届、第二十七届和第二十八届会议期间向各国提出了大约 84 项关于记者安全的建议。荷兰在其关于记者问题的建议中提出了一些建议，例如，苏丹应保护记者免遭暴力和任意逮捕，解决对记者犯罪的有罪不罚现象，并通知教科文组织对谋杀记者的司法调查的现状(见 A/HRC/33/8/Add.1 第 140.50 段)，乌干达应结束对记者的恐吓、威胁和人身攻击，并促进对于公众关注问题的公开报道和评论(见 A/HRC/19/16 第 111.75 段)。

40. 《2030 年可持续发展议程》是另一个重要的框架，通过该框架，将对记者安全领域的进展进行监测，具体目标 16.10 旨在根据国家立法和国际协定确保公众获取信息和保护基本自由。记者的安全是各国和其他利益攸关方为实现这一目标所做的一切努力的核心组成部分。指标 16.10.1 要求量化核查的案件，包括记者、相关媒体人员、工会会员和人权倡导者受到杀害、绑架、强迫失踪、任意拘留和酷刑的案件数目。人权高专办正在与教科文组织和国际劳工组织一起制定该指标的操作方法和数据收集方法。⁹⁰ 根据该指标进行的监测和报告将补充人权高专办现有的人权监测和对各种侵犯记者权利行为的分析，并有助于确保问题处理办法的有效性。

41. 联合国维持和平行动的人权部分一直在关注记者的安全和保护，而且往往是在民主空间缩小、选举期间和表达自由权受到侵犯的情况下。2016 年 9 月，联合国索马里援助团和人权高专办编写了一份报告，描述了索马里新闻工作者、

⁸⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21734&LangID=E。

⁸⁵ 见 www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/02/address-by-minister-freeland-to-the-high-level-segment-of-the-37th-session-of-the-human-rights-council.html。

⁸⁶ 见 <http://webtv.un.org/search/czech-republic-high-level-segment-4th-meeting-37th-regular-session-human-rights-council/5740975755001/?term=&lan=english&page=10>。

⁸⁷ 见 <http://webtv.un.org/search/mexico-high-level-segment-4th-meeting-37th-regular-session-human-rights-council/5740975771001/?term=&lan=english&page=9> 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22719&LangID=E。

⁸⁸ 见 <http://webtv.un.org/search/czech-republic-high-level-segment-4th-meeting-37th-regular-session-human-rights-council/5740975755001/?term=&lan=english&page=10>。

⁸⁹ 见 www.gov.uk/government/speeches/lord-ahmad-marks-70th-anniversary-of-un-human-rights-declaration。

⁹⁰ 又见 www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf。

人权维护者和政治家面临的局势，包括杀戮、任意逮捕和拘留、恐吓、骚扰、查封媒体、没收设备和网站拦截。⁹¹ 联合国南苏丹特派团/人权高专办关于南苏丹境内人权状况的报告指出了对记者和表达自由的攻击，人权高专办关于改善南苏丹人权、问责制、和解和能力的评估团的报告也是如此(A/HRC/31/49)。⁹² 人权高专办和联合国利比亚支助团在其 2018 年 4 月的报告中记录说，利比亚各地的武装团体经常在法律框架之外扣押并拘留涉嫌反对者或批评者，包括记者和媒体工作者⁹³，利比亚国民军以媒体工作者、活动家和其他被认为对利比亚国民军持批评态度或对其不够忠诚的人为打击目标实行抓捕。⁹⁴

42. 自 2008 年以来，教科文组织总干事编写了关于杀害记者和司法调查进展情况的两年期报告。⁹⁵ 该报告使各国能够评估发展情况，并讨论与促进记者安全和打击有罪不罚现象有关的挑战。总干事还就杀害记者的行为发表了声明。⁹⁶

43. 欧洲委员会促进保护新闻记者和记者安全的平台记录了对记者的攻击，包括被拘留的记者人数以及谋杀记者有罪不罚现象。⁹⁷ 该平台汇编、处理和传播有关媒体自由和记者安全的问题。该平台还旨在通过促进预警机制，更好地解决威胁和暴力以及提高应对威胁和暴力的能力来加强对记者的保护。⁹⁸

44. 美洲人权委员会编写了报告记录美洲境内对记者的暴力行为，例如在洪都拉斯⁹⁹，墨西哥¹⁰⁰，危地马拉¹⁰¹ 和委内瑞拉¹⁰² 发生的此类暴力事件。

45. 一些民间社会行为者对表达自由和保护记者的状况进行监测。保护记者年度全球有罪不罚指数委员会对记者被杀和没有问责制的国家进行排名。¹⁰³ 记者无国界组织制作年度世界新闻自由指数，根据对媒体多元化和独立性、立法框架和记者安全的评估，对 180 个国家的新闻记者自由度进行排名。¹⁰⁴ 新闻标志运

⁹¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Countries/SO/UNSOM_FreedomExpressionReport_Aug312016.pdf。

⁹² 见 2017 年 1 月的报告(www.ohchr.org/Documents/Countries/SS/ReportJuba16Jan2017.pdf)和 2018 年 2 月的报告(www.ohchr.org/Documents/Countries/SS/UNMISS-OHCHR_Freedom_of_Expression.pdf)。

⁹³ 见 www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/AbuseBehindBarsArbitraryUnlawful_EN.pdf, sect. 5.1。

⁹⁴ 同上，p. 19。

⁹⁵ 见 <http://en.unesco.org/ocean-decade>。

⁹⁶ 见 <https://en.unesco.org/news/director-general-condemns-killing-journalist-abdullah-al-qadry-yemen> and <https://en.unesco.org/news/director-general-condemns-murder-journalist-karla-turcios-salvador>。

⁹⁷ 见 www.coe.int/en/web/media-freedom。

⁹⁸ 见 www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform。

⁹⁹ 见 OEA/Ser.L/V/II, doc. 42/15, paras. 214–215。

¹⁰⁰ 同上，doc. 44/15, paras. 428–430。

¹⁰¹ 同上，doc. 208/17, paras. 249–299。

¹⁰² 同上，doc. 209/17, paras. 282–308 and 323–327。

¹⁰³ 见 https://cpj.org/reports/Impunity-2017_NEW.pdf。

¹⁰⁴ 见 <https://rsf.org/en/world-press-freedom-index>。

动记录了 2018 年 1 月 1 日至 4 月 30 日期间 18 个国家的 44 名记者被杀，而 2017 年同期有 28 名记者被杀，增加了 57%。¹⁰⁵

五. 投诉机制

46. 投诉机制处理有关侵犯人权和受到伤害的指控。这类机制可以裁定指控并确定责任和适当的处罚和/或补救措施。另一些投诉机制则可能被授权报告事实，确定责任归属并提出解决过去案件和防止将来再次发生的建议。通过确保对违法行为追究责任，投诉机制可以震慑并从而防止攻击的发生。

47. 个人可以向监督条约的有关机构提出指称某一缔约国侵犯条约权利的申诉，¹⁰⁶ 但是，这一选择很少用于有关记者安全的案件。

48. 特别程序根据其任务规定接收关于侵犯人权行为的指控，可以通过函件(紧急呼吁和指控信)对各国政府采取介入措施。这些函件在向人权理事会的会议提交来文报告之前始终保密。但是，在严重关切的情况下，特别程序可能会提前发表公开声明。¹⁰⁷ 提交理事会第三十七届会议¹⁰⁸ 的来文报告详细说明了所发送的涉及记者安全的函件。¹⁰⁹ 特别程序发表的公开声明的实例涉及菲律宾的一个独立媒体机构被查封，¹¹⁰ 伊朗伊斯兰共和国对为英国广播公司工作的波斯工作人员及其家属的法律诉讼，¹¹¹ 斯洛伐克最近杀害记者的事件不得有罪不罚的必要性，¹¹² 埃及检察官决定要求对一名摄影记者判处死刑，¹¹³ 以及在喀布尔报道袭击事件的九名记者被杀害。¹¹⁴

49. 教科文组织有一种投诉程序，¹¹⁵ 如果某些个人、个人团体和非政府组织，包括记者，是直接受害者或与侵犯属于教科文组织的职权范围内的《世界人权宣言》所载某项权利的行为有足够的联系，就可以向教科文组织公约和建议委员会投诉。¹¹⁶

¹⁰⁵ 见 <http://pressemblem.ch/pec-news.shtml>。

¹⁰⁶ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.aspx。

¹⁰⁷ 见 A/72/290 第 48 段，2015 年 3 月 1 日至 2017 年 4 月 30 日期间发送的函件。

¹⁰⁸ 见 A/HRC/37/80，第三节。

¹⁰⁹ UA AZE 5/2017、OTH 28/2017、IRN 29/2017、JOR 3/2017、MLT 2/2017、MMR 7/2017、PAK 6/2017、MMR 4/2017、SOM 1/2017、MRT 1/2017、EGY 7/2017、SLV 3/2017、VEN 3/2017、MEX 4/2017。

¹¹⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22610&LangID=E。

¹¹¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22314&LangID=E。

¹¹² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22753&LangID=E。

¹¹³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22807&LangID=E。

¹¹⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23021&LangID=E。

¹¹⁵ 根据第 104 EX/3.3 号决定。可查阅 http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15249&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html。

¹¹⁶ 见 www.claiminghumanrights.org/unesco-procedure.html。

50. 在严重和紧急的情况下，美洲人权委员会可以主动或应当事方的请求，要求成员国采取预防措施，以防止对人造成无法弥补的伤害，或防止与未决的请愿书或案件有关的诉讼事项受到此类妨害。该委员会发布了多项关于记者安全的预防措施。¹¹⁷ 2018 年 5 月，委员会通过了第 3/2018 号决议，其中载有加快处理预防措施请求的措施。¹¹⁸

51. 欧洲人权法院裁定个人或国家指控《欧洲人权公约》所载公民权利和政治权利受到侵犯的投诉。例如，2018 年在 Ivashchenko 诉俄罗斯案中¹¹⁹，法院裁定俄罗斯海关官员在没有充分理由的情况下从记者 Yuriy Nikolayevich Ivashchenko 的笔记本电脑中查封并复制文件和照片时，侵犯了他的私人和家庭生活的权利。¹²⁰

52. 非洲人权和人民权利法院于 2016 年听取了一起关于侵犯记者权利的案件。在 Konaté 诉布基纳法索案中，法院处理了一项关于刑事诽谤的指控，并裁定判处徒刑是不恰当的惩罚。¹²¹

53. 2015 年，非洲人权和人民权利委员会听取了 Uwimana-Nkusi 和 Mukakibibi 诉卢旺达的意见。¹²² 该案件质疑两名卢旺达女记者分别被判处四年和三年徒刑，罪名是刑事诽谤和威胁国家安全。案件仍然待决。

54. 东非法院在 2015 年布隆迪记者联盟诉布隆迪案中确认，它有权审理新闻自由案件。¹²³ 该法院命令布隆迪修订新闻法，因为该法违反了该国维护人权特别是表达自由权利的国际义务。

55. 美洲人权法院审理有关记者安全的案件，包括具有历史意义的两起案件。¹²⁴

56. 民间社会组织帮助将案件提交投诉机制。媒体法律保卫计划为记者、博主和独立媒体提供法律辩护，并于 2016 年 8 月在坎帕拉举办了第二次东非诉讼作

¹¹⁷ PM5/15-奥·塞雷索·莫伊塞斯·何塞·桑切斯，墨西哥；PM458/14- Kaieteur，新闻杂志成员，圭亚那；PM336/14 - Gener Jhonathan Echeverry Ceballos 及其家庭，哥伦比亚；PM252/14- Contralínea，杂志成员，墨西哥；PM115/11-La Voz de Zacate Grande 的记者，洪都拉斯；PM 254-10 - Leiderman Ortiz Berrio，哥伦比亚，PM 196-09, Amplification - Radio Progreso 的记者，洪都拉斯；PM36-10- Rodrigo Callejas Bedoya 及其家庭，哥伦比亚。

¹¹⁸ 见 www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-3-18-en.pdf。

¹¹⁹ 第 61064/10 号申请，2018 年 2 月 13 日的判决。

¹²⁰ 另见 Özgür Gündem 诉土耳其，第 23144/93 号申请，2000 年 3 月 16 日的判决，法院在该裁决中认定，部分上由于国家对于涉及报纸 Özgür Gündem 的人身攻击不采取适当的保护和调查措施，表达自由受到了侵犯。

¹²¹ 见 <http://en.african-court.org/images/Cases/Judgment/Konate%20Judgment%20Engl.pdf>。

¹²² 见 A/72/290 第 53 段。

¹²³ 见 <http://eacj.org/wp-content/uploads/2015/05/Reference-No.7-of-2013-Final-15th-May-2c-2015-Very-Final1.pdf>。

¹²⁴ 见 <https://knightcenter.utexas.edu/blog/00-17064-inter-american-court-human-rights-opens-case-against-brazil-death-journalist-vladimir> and www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/carvajal_06_07_17.pdf (西班牙文)。

业会议，旨在提高肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达的律师的知识和技能，在国家国际法院代表记者、博主和媒体发声。¹²⁵

六. 有效的预防、保护、监测和投诉机制

57. 近年来，在加强记者安全和解决普遍存在的侵犯记者权利有罪不罚现象方面取得了不可否认的进步。目前在国际和区域一级存在着许多预防、保护、监测和投诉机制，往往具有多种用途和功能，各国、联合国系统、国际和区域组织以及媒体和民间社会行为体都在使用这些机制和职能加强记者的安全。

58. 由于记者的安全成为政府间一级的重点问题，安全理事会、大会和人权理事会以及联合国人权机制的决议和其他举措重申并详细阐述了适用相关国际人权和国际人道主义准则和标准的问题。这个问题也被迅速纳入了联合国和其他国际组织的政策和业务，包括通过监测和报告、提高认识、能力建设和培训等办法。重建联合国新闻记者安全问题联络点网络，将进一步推动这一进程。在区域一级也有类似的事态发展。虽然旨在解决对记者的安全具有决定性影响的更广泛基本条件如表达和意见自由、人权维护者和公民空间的机制在本报告的范围之外，但这些都是这种国际和区域制度的重要组成部分。

59. 然而，记者的安全远非牢靠。实际上，形势继续令人震惊地恶化，引起了关于国际和区域机制或者说各级机制的效力的合理怀疑。

60. 本报告仅收到了一份评论国际和(或)区域机制的成效的资料。它侧重于需要：国际和区域框架支持的地方和国家机制，其中考虑到不同的国家背景和进程，并为国际和区域机制提供信息；实现《联合国行动计划》远大目标所需要的资源；明显可见、连贯、协调一致的支持《行动计划》的战略；改进国际机制以及国际和区域机制之间的协调和信息共享。¹²⁶ 教科文组织在关于加强执行《行动计划》的多方利益攸关方磋商(2017年8月)之前编写的报告中提供了关于成效的初步评估。(2017年8月)。¹²⁷ 根据利益攸关方的答复，报告得出结论认为，为了在今后取得成效，《行动计划》必须将安全作为所有行动者的内在责任，并创造可持续的体制和程序来应对挑战。¹²⁸ 报告提出了一些改进建议，包括加强联合国各实体在教科文组织和人权高专办范围以外参与行动计划，加强它们之间的协调、合作与协作(包括通过联合国联络点系统)，更多地分享信息和良好做法，将区域举措向新的区域推广，加强现有区域机构的监测和报告以及提供充足的资源。

61. 作为积极参与记者安全问题的机制之一，人权高专办分析其他利益攸关方成效方面的能力和权责是有限的。这种影响深远的分析需要独立于有关机制进

¹²⁵ 见 www.mediadefence.org/sites/default/files/EALS%202016%20-%20Evaluation%20report_final.pdf。

¹²⁶ 见国际媒体支助提供的资料。

¹²⁷ 见 https://en.unesco.org/sites/default/files/report_-_multi-stakeholder_consultation.pdf。

¹²⁸ 同上，p. 41。

行，并在商定和适当的方法基础上客观公正地进行，¹²⁹ 这种方法可以充分处理问题的各个方面(包括为了加强新闻安全及其通常的多重角色和责任目前正在利用的各种类型机制，以及它们运作的国际，区域和国家背景问题)。这是一个学术研究领域。需要并欢迎在这一领域开展进一步的工作。

62. 此外，要想准确地分析国际和区域机制的成效，就必须有系统、长时期地收集、整理和分析按性别分列的数据，这种分列数据的数量目前相对有限。国际和区域一级(以及国家一级)的许多实体正在监测记者的安全，《可持续发展目标》框架将提供一个收集具体数据的重要途径。但是，这种监测和数据收集和分析涉及对记者的攻击。虽然这与国际和区域机制的成效间接相关，但不能直接作为成效分析的依据。

63. 然而，这些机制本身考虑可以采取哪些措施来提高其效力是会有益处的，包括像教科文组织和人权高专办在就《行动计划》开展多利益攸关方协商和拟订相关报告和结果文件的过程中所做的工作。民间社会和媒体组织参与多方利益攸关方磋商是这一进程的一个非常有价值的方面，鼓励所有机制采用类似的包容性的方法。

七. 结论和建议

64. 最近在解决记者安全的问题方面取得了国际、区域和国家各级的显著和重大成就。已经建立了广泛的预防、保护、监测和投诉机制，通常具有多种职能，并经常被用来提请注意该问题，开展教育、预防和保护，监测和报告侵权行为，并追究责任。通过这些机制，国际和区域行为体协助各国履行国际法规定的主要义务，保护记者的权利并防止对记者的攻击。

65. 尽管国际和区域各级对记者的安全给予了关注，但对记者的攻击正在增加，这引起了对这些机制在所有各级的影响的合理疑问。本报告着重指出了对成效进行独立和公正分析所需的一些基本要素。其中包括投入足够的时间和资源，商定的方法(考虑到机制的广泛和多重作用及其运作的背景)，以及随着时间的推移对相关分类数据的系统收集、整理和分析。

66. 机制本身可以有益地单独和/或其他机制合作并在民间社会的参与下分析其工作的成效。在为了建设性地评估《行动计划》的影响并为今后采取更有力方法提出各种选项而开展的最近一次评估中的多方利益攸关方磋商，就是一个例子。

¹²⁹ 见 www.cfom.org.uk/2017/04/how-to-build-a-methodology-to-measure-the-risk-to-journalists-safety-in-the-round。又见 Sara Torsner, “Measuring journalism safety: methodological challenges”, in *The Assault on Journalism: Building Knowledge to Protect Freedom of Expression*, Ulla Carlsson and Reeta Pöyhtäri, eds. (Göteborg, Nordicom, 2017), pp. 129–138。可查阅 [www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-hela-pdf/the assault on journalism.pdf](http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-hela-pdf/the%20assault%20on%20journalism.pdf)。