



人权理事会

第五十一届会议

2022年9月12日至10月7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

人权理事会 2022 年 10 月 6 日通过的决议

51/9. 记者的安全

人权理事会，

遵循《联合国宪章》的宗旨和原则，

重申《世界人权宣言》，并回顾有关国际人权条约，包括《公民及政治权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》以及 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其 1977 年 6 月 8 日附加议定书，

回顾大会和人权理事会关于记者安全问题的所有决议，特别是大会 2021 年 12 月 16 日第 76/173 号决议和理事会 2020 年 10 月 6 日第 45/18 号决议，以及理事会关于意见和表达自由的 2022 年 7 月 8 日第 50/15 号决议和安全理事会关于在武装冲突中保护平民的 2006 年 12 月 23 日第 1738(2006)号决议和 2015 年 5 月 27 日第 2222(2015)号决议，

又回顾《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》，以及整个联合国系统的协调人网络在加强记者和媒体工作者安全方面的重要作用，

欢迎联合国教育、科学及文化组织为保障记者安全所做的重要工作，包括在监测相关事态发展、提高认识和能力建设方面发挥的作用，

赞赏地注意到联合国教育、科学及文化组织总干事 2020 年发布的关于记者安全问题和有罪不罚的危险的报告以及《温得和克会议三十周年纪念宣言》，

欢迎人权理事会相关特别程序，特别是促进和保护意见和表达自由权特别报告员在保障记者安全方面所做的工作，并注意到特别报告员最近关于在数字时代加强媒体自由和记者安全的报告¹，

¹ A/HRC/50/29。



又欢迎各国、媒体组织和民间社会组织采取的与记者安全问题有关的举措，在这方面注意到建立了媒体自由联盟、自由在线联盟、产生于巴黎和平论坛的国际信息与民主伙伴关系、记者安全联盟、新闻信任倡议、新闻安全研究网、“自由职业记者安全原则”，以及 2016 年 3 月在多哈举行的国际新闻学会世界大会上提出的《关于保护记者的国际宣言》，

认识到表达自由以及自由、独立、多元、多样的网络媒体和传统媒体，对于建设包容的社会和民主政体并推动其运转，对于公民知情、法治和参与公共事务，对于以揭露腐败等手段追究公共机构和官员的责任，均至关重要，

铭记意见和表达自由权是《世界人权宣言》第十九条和《公民及政治权利国际公约》第十九条保障的一项人人都享有的人权，是民主社会的一个重要基础，也是社会进步和发展的一个基本条件，

强调根据《公民及政治权利国际公约》第十九条，意见和表达自由权包括寻求、接受和传播公共当局所掌握信息的权利，所受限制必须完全符合国际法，并强调获取信息对记者和媒体工作者工作的重要性，他们本身也为保障享有这项权利发挥着关键作用，

认识到记者安全、媒体自由和媒体多元化目前正受到各种威胁，包括身体、心理、法律、政治、技术和经济方面的威胁，

又认识到公众对新闻业的信任和新闻业公信力的重要性，特别是在新媒体形式不断发展、为诋毁记者工作蓄意散布虚假信息 and 抹黑行为越来越多、社交媒体等数字平台的算法往往助长并扩大虚假信息的传播这样一种环境中，保持媒体专业性的难度很大，

还认识到调查性新闻报道的重要性，以及媒体在线上和线下进行调查并公布调查结果而不必担心报复的能力在社会中发挥着重要作用，包括有助于追究公共机构和官员的责任或侦查腐败案件，以及揭露工商企业侵犯人权的行为，

表示关切的是，除其他外，媒体机构因政治借口被关闭，传统媒体的广告收入大幅减少，新闻制作，特别是地方和调查性新闻制作受到阻碍，媒体所有权日益集中化，公共服务媒体受到政治控制并且不能获得足够拨款，社区广播未得到充分发展，以及监管和其他不断试图控制媒体的行为，都导致媒体多样性和独立性正受到日益严重的威胁，

强调记者和媒体工作者在危机时期发挥着重要作用，各国必须采取积极措施，确保个人和社区充分了解任何威胁对记者和媒体工作者生命和健康的全部影响，以便作出适当的个人选择和决定，

认识到记者和媒体工作者在选举方面的关键作用，包括帮助公众了解候选人、其选举纲领和当下的辩论情况，并对选举期间记者和媒体工作者受攻击事件增多的情况表示严重关切，

深为关切的是，记者和媒体工作者经常因工作而面临人权遭侵犯和践踏的特定风险，包括遭受杀害、酷刑、强迫失踪、任意逮捕和任意拘留、任意驱逐、身体暴力、性暴力和性别暴力，以及各种恐吓、威胁和骚扰行为，包括以他们的家人为目标或任意突袭和搜查他们的住所，这些风险往往阻碍记者继续开展工作或迫使他们进行自我审查，从而使社会无法获取重要信息，

同样关切在域外针对记者和媒体工作者的事件，包括杀害、强迫失踪、骚扰和监视，

震惊地注意到政治领导人、公职人员和(或)当局诋毁、恐吓或威胁媒体、包括记者个人的事件，这增加了记者遭受威胁、报复和暴力侵害的风险，损害了新闻业在公众心目中的公信力，

又震惊地注意到，外国记者和媒体工作者遭到恐吓和报复，尤其是政治领导人、公职人员和(或)当局为施加报复而任意和无端拒绝发放新闻工作所需证件或签证等行为，

认识到符合各国国际人权义务和承诺的国家法律框架是为记者创造安全和有利环境的必要条件，并深表关切国家法律、政策和做法被滥用于妨碍或限制记者不受不当干扰、独立开展工作的能力，

深为关切一切试图让记者和媒体工作者噤声的做法，包括制定可将新闻工作定罪的立法，以及滥用过于宽泛或模糊的法律压制合法表达，包括不符合国际人权标准的污蔑和诽谤法、关于错误和虚假信息的法律或反恐怖主义和极端主义的立法，

表示严重关切的是，针对公众参与的策略性诉讼、包括商业实体发起的这类诉讼增多，目的是向记者施压，进行恐吓或耗尽他们的资源和士气，从而阻止他们开展工作，包括就公共利益问题开展工作，

强调在紧急情况下采取的任何措施或限制必须是必要的、与预估的风险相称、以非歧视的方式实施，并且有具体的重点和时限，还必须符合国家在适用的国际人权法下的义务，并强调在紧急状态期间，包括在抗议或卫生危机期间，为保障寻求、接受和传播信息的权利，必须保护媒体自由和记者的安全，

深为关切的是，冠状病毒病(COVID-19)危机已经并仍然深刻影响着记者和媒体工作者的工作、健康和安全的，在这方面感到关切的是，疫情的经济影响及后果加剧了记者的脆弱性，削弱了媒体的可持续性、独立性和多元性，对广泛获取可靠信息和意见所施加的限制还加剧了错误和虚假信息的传播风险，

感到震惊的是，记者和媒体工作者因疫情报道工作遭到威胁、任意逮捕、任意拘留和强迫失踪，在获取信息、行动自由、获得证件方面受到过度和不当的限制，并受到审查，

考虑到记者可能因各种形式的歧视而在工作中面临特定风险，包括但不限于基于性别、种族、宗教、族裔、少数群体地位、经济和社会经济地位、残疾、年龄或政治派别的歧视，

深感震惊的是，女记者面临与工作有关的特定风险，并就此着重指出，在考虑确保记者安全的措施时，必须采取顾及性别特点的方法，包括在网络领域，特别是有效处理性别歧视、暴力、包括性暴力和性别暴力、威胁、包括强奸威胁、恐吓、骚扰、网上性别骚扰以及凌虐、包括以隐私勒索、不平等现象以及性别偏见，使妇女能够在平等和不歧视的条件下进入和留在新闻业，同时尽最大可能确保她们的安全，确保切实解决女记者所经历的问题和提出的关切，

认识到女记者所受的网络攻击，包括通过有针对性的非法或任意数字监控进行的攻击，是她们在当代遭遇的严重安全威胁之一，

表示严重关切武装冲突局势中针对记者和媒体工作者的攻击和暴力行为，包括女记者在这种情况下面临的特定风险，并就此回顾，根据国际人道法，在武装冲突地区从事危险职业任务的记者和媒体工作者是平民，只要他们不采取任何有损其平民身份的行动，就应受到相应的保护，

表示深为关切的是，包括恐怖团体和犯罪组织在内的非国家行为体对记者安全的威胁日趋增加，

强调记者在数字时代面临特殊安全风险，包括记者特别容易成为目标，受到非法或任意监视和(或)通信拦截、包括政府支持的攻击在内的黑客攻击、恶意和间谍软件攻击，以及被迫移交数据并受到为迫使特定媒体网站或服务关闭而发动的拒绝服务攻击，这侵犯了他们的隐私权和表达自由权，

又强调加密、假名和匿名工具在数字时代对许多记者自由开展工作和享有人权，特别是表达自由权和隐私权，包括保障记者通信安全和为其消息来源保密至关重要，

认识到国家人权机构可通过监测、教育和提高认识活动以及审理申诉，在促进和保护表达自由权等各项人权和处理侵犯记者人权的行为方面发挥重要作用，并进一步认识到国家报告和后续行动机制可以帮助防止记者人权受到侵犯，

强调国际合作有助于支持各国努力防范对记者的攻击和暴力行为，也有助于提高各国在人权领域的的能力，包括防范对记者的攻击和暴力侵害的能力，合作方式包括应有关国家的请求并按其所确定的优先重点提供技术援助，

铭记攻击和暴力侵害记者行为不受惩罚是记者安全面临的重大挑战之一，确保就针对记者的犯罪行为追究责任是防止今后发生攻击的关键，

强调必须对侵犯和践踏记者和媒体工作者人权的行为进行公正、迅速、全面、独立和有效的调查，包括调查受害者是否因新闻工作而遭遇这些侵犯或践踏行为，

强调司法机关、检察机关和执法人员发挥关键作用，确保记者享有安全、诉诸司法和获得有效补救，并确保对针对记者的犯罪和攻击行为追究责任，从而促进维护法治，

强调必须更加重视采取预防措施，并建立符合本国国际人权义务和承诺的有利国内法律框架，以确保记者和媒体工作者享有安全和有利的环境，

1. 坚决谴责冲突和非冲突局势中一切在线上 and 线下攻击、报复和暴力侵害记者和媒体工作者的行为，如杀害、酷刑、强迫失踪、任意逮捕和任意拘留、驱逐、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机构；

2. 又坚决谴责在域外针对记者和媒体工作者的行为，包括杀害、强迫失踪、骚扰和监视，并敦促各国停止和(或)避免采取此类攻击或措施；

3. 还坚决谴责因女记者和女性媒体工作者的工作而在线上 and 线下对她们进行的特定攻击，如性别歧视、性暴力和性别暴力、威胁、恐吓和骚扰；

4. 强烈谴责攻击和暴力侵害记者行为普遍不受惩罚的现象，并表示严重关切这些罪行绝大多数未受惩罚，反过来又导致此类罪行反复发生；

5. 坚决谴责违反国际人权法、旨在或有意阻止或干扰线上和线下获取或传播信息、妨碍记者向公众提供信息的措施，包括使用断网等手段或采取非法或任意限制、封锁或关闭媒体网站的措施，如拒绝服务攻击；吁请各国停止和避免采取这种措施，它们会给建设包容、和平的知识社会和民主政体的努力造成不可挽回的损害；

6. 表示关切散布虚假信息的行为和宣传行为，包括互联网上的这种行为，筹划和实施这类行为可能是为了进行误导以及侵犯人权，包括隐私权和表达自由权，也可能是为了传播仇恨、种族主义、仇外心理、负面成见或污名化，也可能是为了煽动暴力、歧视和敌意，并强调记者对抵御这种趋势的重要贡献；

7. 强调必须充分尊重意见和表达自由权所包括的寻求、接受和传播信息的权利，在这方面必须充分尊重记者获得公共当局所掌握信息的自由和公众获得媒体信息的权利，并强调记者和媒体工作者的安全对于确保这些权利不可或缺；

8. 敦促政治领导人、公职人员和(或)当局避免诋毁、恐吓或威胁媒体，包括记者个人，不要对女记者使用厌恶女性或任何歧视性语言，避免损害记者的信誉和对独立新闻工作重要地位的尊重；

9. 敦促立即无条件释放被任意逮捕或任意拘留、被扣为人质或被强迫失踪的记者和媒体工作者；

10. 强调必须为民间社会组织的工作提供有利环境，这些组织在加强记者和媒体工作者的安全和保障方面发挥着重要作用；

11. 吁请各国：

(a) 使本国法律、政策和做法充分符合各国根据国际人权法承担的义务和作出的承诺，对法律、政策和做法进行审查并在必要时予以废除或修订，以免限制记者和媒体工作者在独立和不受不当干扰的情况下开展工作的能力；

(b) 建立预防机制，如预警和快速反应机制，使记者和媒体工作者在受到威胁时能立即联系到资源充足、能够提供有效保护措施的主管部门；

(c) 通过对各自管辖范围内所有指称暴力侵害、威胁和攻击记者和媒体工作者的案件开展公正、迅速、全面、独立和有效的调查，从而确保追究责任，包括追查并穷尽各种调查线索，以确定暴力、威胁和攻击是否源于受害者的新闻活动，将施害者、包括指挥、密谋实施、协助和教唆或掩盖此类罪行的人绳之以法，并确保受害者及其家人能够获得适当补救、补偿和援助；

(d) 制定和实施打击攻击和暴力侵害记者行为不受惩罚现象的战略，包括：(一) 设立特别调查单位或独立委员会；(二) 任命一名专职检察官；(三) 制定具体的调查和起诉规程和方法，这些规程和方法应符合各国的国际法义务、促进性别平等并考虑到相关的国际人权标准；(四) 考虑指定一位政府协调人，就记者安全问题协调各项政策并与其他相关利益攸关方联络；

(e) 确保反恐和维护国家安全、公共秩序或卫生的措施符合国际法规定的义务，不会任意或不当妨碍记者的工作和安全，包括不会以任意逮捕或拘留或此种威胁妨碍他们的工作和安全；

(f) 支持在司法部门、在执法人员、军人和安全人员中并在媒体组织、记者及民间社会成员中开展能力建设、培训和提高认识工作，宣传国家在记者安全方面的国际人权法和国际人道法义务和承诺；

(g) 考虑到观察、监测、记录和报道抗议和集会的记者和媒体工作者的具体作用、风险和脆弱性，以及有必要保护他们的安全，即使抗议已被宣布为非法或已被驱散；

(h) 遵守国际人权法规定的国家义务，确保不滥用污蔑和诽谤法，特别是不会以刑事制裁为手段，非法或任意审查记者，妨碍他们为公众提供信息，并在必要时修订和废除这种法律；

(i) 酌情采取措施，保护记者和媒体工作者免遭针对公众参与的策略性诉讼，包括通过相关法律和政策，预防和（或）缓和此类案件并向受害者提供支持；

(j) 遵守国际人权法规定的国家义务，承认记者和为记者提供信息的人在促进政府问责和推动包容与和平的社会方面所起的关键作用，在法律和实践中为记者的消息来源保密，包括为举报人保密，仅有的例外是包括司法授权在内的国家法律框架中明确界定的有限例外；

(k) 通过和实施透明、明确和实用的法律和政策，规定须有效披露公共当局所掌握的信息，包括在线披露，并规定公众普遍享有索要和获得应向公众提供之信息的权利，只有处于符合国际人权法的狭义、适度、必要且明确界定的限制范围内的信息方可例外；

(l) 不要对加密和匿名工具等技术的使用加以干涉，不要通过黑客行为或以其他方式使用非法或任意的监视技术；

(m) 确保仅按照合法、正当、必要和相称的人权原则使用定向监视技术，并确保向与监视有关的违规和滥用行为的受害者提供法律补救机制和有效补救；

(n) 促进提供和获取尽可能多样化的媒体内容，并在媒体中体现社会的全部多样性，在这方面尽最大努力减少记者的经济和社会经济脆弱性，并解决媒体组织、特别是地方新闻媒体的财务维持能力问题；

(o) 与记者、媒体和民间社会组织合作，评估 COVID-19 疫情对向公众提供重要信息和媒体环境可持续性已经造成并仍在造成的损害，并尽可能考虑设计适当机制，向媒体、包括地方新闻业和调查性报道提供财政支持，并确保在不损害编辑独立性的情况下提供支持；

(p) 采取措施，防止对女记者的性骚扰和其他形式的性暴力和性别暴力，包括威胁、强奸威胁、恐吓和骚扰，通过提供对性别问题有敏感认识的调查程序，鼓励报告骚扰或暴力行为，为受害者提供适当的支持、补救、赔偿和补偿，包括心理支持，作为促进和保护妇女人权的更广泛努力的一部分，消除性别不平等，消除社会的性别成见，并通过符合国际人权法的相关政策和法律措施，禁止在线上和线下煽动对女记者的仇恨，以及其他形式的虐待和骚扰；

(q) 全力支持发展独立、多元和多样化的媒体，并提高公众对其重要性的认识，包括由政府代表公开、明确、系统地谴责暴力侵害、恐吓、威胁和攻击记

者和媒体工作者的行为，避免口头攻击或诋毁记者、煽动对他们的仇恨或对独立记者的不信任；

(r) 建立或加强数据库等信息收集和监测机制，包括利用媒体和(或)民间社会组织收集的数据，以便收集、分析和报告有关威胁、攻击或暴力侵害记者行为的具体的定量和定性分类数据，并根据可持续发展目标指标 16.10.1，尽最大努力向有关实体，特别是联合国人权事务高级专员办事处和联合国教育、科学及文化组织提供这些数据；

(s) 为民间社会组织提供有利环境，以便它们协助监测和报告针对媒体的暴力案件和其他侵犯表达自由的案件，在记者和媒体工作者遭遇不当起诉时提供援助，呼吁适当调查针对他们的犯罪行为，并酌情要求改进关于记者和媒体工作者有利工作环境的法律框架；

(t) 与相关利益攸关方协商，落实普遍定期审议期间接受的所有关于记者安全和媒体自由的建议；

(u) 将记者安全、媒体自由和信息获取问题纳入《2030 年可持续发展议程》之下的国家发展框架；

(v) 考虑酌情制定国家行动计划或类似措施，以改善记者的安全；

(w) 确保加强内部协调和信息交流，特别是加强地方和国家各级有关部门、执法和司法部门内部和相互的协调和信息交流；

(x) 签署、批准和更有效地执行与记者和媒体工作者的安全有关的国际和区域人权文书，执行联合国机构和区域政府间组织通过的有关决议以及条约机构、人权理事会特别程序和普遍定期审议框架内提出的有关记者安全的各项建议；

12. 又吁请各国鼓励记者和媒体工作者向国家以及区域和国际各级有关部门或机构，或通过相关平台，包括向人权理事会相关特别程序，报告所受到的威胁或攻击；

13. 确认促进和保护记者的安全可对实现可持续发展目标具体目标 16.10 做出重要贡献；

14. 强调媒体组织可发挥重要作用，为记者和媒体工作者，特别是承担危险任务的记者，提供适当的安全、风险意识、数字安全和自我保护方面的培训和指导，必要时提供保护设备和保险；

15. 强调指出，有必要确保在保障记者安全方面加强国际层面的合作与协调，包括提供技术援助及开展能力建设；鼓励国家、次区域、区域和国际人权机制与机构，包括人权理事会相关特别程序、条约机构和国家人权机构，在各自任务框架内，在工作中继续处理记者安全方面的相关问题；

16. 请联合国各机构、基金和方案、其他国际组织和区域组织、联合国会员国以及所有相关利益攸关方，在适当情况下并在各自任务范围内，积极交流信息和加强合作，包括酌情通过联合国新闻记者安全和有罪不罚问题协调人网络，并在地方一级与联合国国家工作队进一步合作，提高对《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》的认识并加以执行，为此吁请各国与联合国相关实

体，特别是联合国教育、科学及文化组织、高级专员办事处、人权理事会相关特别程序以及国际和区域人权机制开展合作；

17. 请人权理事会所有相关特别程序任务负责人继续开展并加强在记者安全和有罪不罚问题上的工作与合作；

18. 鼓励各国在自愿基础上，包括回应联合国教育、科学及文化组织通过其国际传播发展计划运作的机制提出的请求，分享对袭击和暴力侵害记者行为的调查情况；

19. 又鼓励各国继续通过普遍定期审议机制处理记者安全问题；

20. 请各国、联合国教育、科学及文化组织总干事、联合国人权事务高级专员和所有其他相关利益攸关方利用《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》十周年的机会，在今后十年加强《行动计划》的执行工作，除其他外，加强多利益攸关方伙伴关系和联盟建设，并促进采取涵盖预防、保护和起诉三大支柱的一致和全面的政策办法；

21. 请高级专员与所有相关利益攸关方协商，在人权理事会第五十四届会议之前，组织一次为期一天的关于记者安全受到的法律和经济威胁的专家研讨会，并就此编写一份纪要报告，提交理事会第五十五届会议；

22. 决定按照理事会的工作方案继续审议记者的安全问题。

2022 年 10 月 6 日

第 41 次会议

[未经表决获得通过。]