



人权理事会

第二十届会议

议程项目 3

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

增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员 弗兰克·拉吕的报告*

概要

本报告立足于特别报告员先前在保护记者和媒体自由方面所作的工作，并特别着重讨论了武装冲突之外的局势。第一章是简要的导言，指出大部分侵犯记者人权的行为发生在武装冲突局势之外。第二章简述了特别报告员进行的主要活动，包括发送的来文，参加的活动，发布的新闻稿和特别报告员要求并进行的国家访问。第三章审视了记者开展工作过程中所面临的挑战，尤其是在报道街头抗议和示威时，或报道侵犯人权行为、环境问题、腐败、有组织犯罪、贩毒、公共危机和紧急事件等政治敏感问题时所面临的挑战。记者和媒体组织通过互联网开展工作时所面临的特别挑战也得到了强调。还审视了刑事法律被越来越多地用于压迫媒体自由的情况，以及一直存在的有罪不罚问题。本报告审视了有罪不罚问题和一些国家为了打击这一现象已经采取的方式，同时强调，全球确保保护记者的工作之所以存在问题，并不是因为缺少国际标准，而是因为各国政府没有能力或意愿采取有效措施。第四章作出了结论并向各国、联合国机构、区域行为者和民间社会等不同利益攸关方提出了相关建议。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-6	3
二. 特别报告员的活动.....	7-47	4
A. 来文.....	7	4
B. 国家访问.....	8-12	4
C. 新闻稿.....	13-32	5
D. 参加会议和研讨会的情况.....	33-47	7
三. 在武装冲突局势之外保护记者和媒体自由的挑战.....	48-91	8
A. 概述.....	48-60	8
B. 网上记者的安全和保护.....	61-64	10
C. 有罪不罚现象以及防止袭击记者行为.....	65-77	11
D. 以言定罪.....	78-91	13
四. 结论和建议.....	92-117	15
A. 结论.....	92-99	15
B. 建议.....	100-117	16

一. 导言

1. 本报告着重于保护记者和媒体自由问题，这一问题对增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员的任务具有至关重要的意义。之前，在 2010 年 8 月 11 日提交给大会的报告(A/65/284)中，特别报告员更加全面地思考了这一问题，审视了冲突局势和非冲突局势下暴力侵害记者的趋势、各国在国际人权法和国际人道主义法之下的义务，以及所谓的“公民记者”面临的困难。他还提供了在冲突和非冲突局势下，加强对记者和公民记者同等保护的建议。特别报告员及之前的任务负责人还在提交给人权理事会的年度报告中，包括了一个关于保护记者和新闻自由问题的部分。¹

2. 鉴于当前世界各地都存在为了压制被认为是“棘手”的信息，而压迫记者和媒体自由的情况，且通过互联网传播信息的记者在工作中也受到越来越多的限制，特别报告员希望再次提请人权理事会注意这一问题。本报告着重于在武装冲突局势之外保护记者的问题，因为大多数侵犯记者人权的事件发生在武装冲突局势之外，而法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员将向人权理事会提交关于冲突局势中保护记者问题的年度报告。此外，人权理事会于 2010 年 6 月 4 日就武装冲突局势中保护记者问题举行了一次小组讨论(A/HRC/15/54)，而联合国安全理事会，虽然其约束力并不涵盖平时时期以及和平未受威胁时期侵犯人权的行为，也在 2006 年 12 月 23 日通过的第 1738 号决议中谴责了冲突局势中袭击记者的行为。

3. 特别报告员断言，必须将新闻报道视为对任何社会而言都是必需服务的一项活动和职业，因为它为个人和整个社会提供了必要的信息，使之可以发展自己的思想，并自由地得出自己的结论和见解。个人通过行使“寻求和接受信息”的权利，可以作出知情的决定，自由地表达见解，并积极地参与到民主的体制中去。

4. 在此背景下，按照记者的职能和服务，将记者定义为观察并描述事件、记录并分析事件、声明、政策和任何可能影响社会的提议的个人，目的是系统化地整理这些信息以及收集到的事实和分析，以供社会的一些部门或者整个社会参考。对记者的这一定义包括了所有媒体工作者和支助人员，以及社区媒体工作者，还有所谓的“公民记者”，他们在发挥记者作用的时候也在记者的定义之内。

5. 确实，人权事务委员会在第 34 号一般性意见中，也通过对新闻报道的职能定义，将其定义为“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”（第 44 段）。

¹ 例如，见 A/HRC/4/27、A/HRC/7/14、A/HRC/11/4、A/HRC/14/23。

6. 特别报告员还强调，记者必须力求在学术上和实践中发展其职业能力；记者可以组成职业协会以维护专业操守和共同的道德标准；记者可以登记身份证明，从而得以进入一些特定的活动现场。然而，鉴于新闻报道这一职业只有在自由和保护得到充分保障的情况下才能发挥作用，国家当局不得在任何情况下将这些条件作为从事新闻报道的前提。

二. 特别报告员的活动

A. 来文

7. 2011年4月1日至2012年3月20日之间，特别报告员送出了218份来文，其中213份是与其他特别程序任务负责人联合提交的。来文的地域分布如下：亚洲和太平洋 29%；中东和北非 23%；；拉丁美洲和加勒比 21%；欧洲、中亚和北美 15%；非洲 12%。送出的来文和从各国政府收到的答复的概要见以下特别程序来文报告：A/HRC/18/51、A/HRC/19/44 和 A/HRC/20/30。

B. 国家访问

1. 2011年进行的访问

8. 2011年4月10日至17日，特别报告员对阿尔及利亚进行了访问。对该国政府的主要结论和建议见本报告附录(A/HRC/20/17/Add.1)。

9. 2011年12月6日至17日，特别报告员访问了以色列和巴勒斯坦被占领土。主要结论和建议见本报告附录(A/HRC/20/17/Add.2)。

2. 预定进行的访问

10. 2011年10月25日收到洪都拉斯政府的邀请之后，特别报告员正在最后敲定与美洲人权委员会言论自由问题特别报告员进行联合访问的日期。

11. 2012年2月7日收到巴基斯坦政府的邀请之后，特别报告员正在确定访问的具体日期。

3. 尚未得到答复的访问要求

12. 截至2012年3月，特别报告员发出的如下访问要求尚未得到答复：厄瓜多尔(最近于2012年2月提出)、伊朗(伊斯兰共和国)(2010年2月提出)、意大利(2009年提出)、斯里兰卡(2009年6月提出)、泰国(2012年提出)、突尼斯(2009年提出)、乌干达(2011年5月提出)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2003年和2009年提出)。

C. 新闻稿

13. 2011年3月22日，特别报告员就巴林不断恶化的局势发布了一篇联合新闻稿²，指出该国政府未能落实2012年2月作出的人权承诺。他呼吁巴林政府充分尊重和保障和平示威者表达合法关切和申诉的权利。

14. 2011年4月5日，在对匈牙利为期三天访问的最后一天，特别报告员强调了他对匈牙利媒体立法仍表关切，比如基于含混的概念限制媒体内容、缺少充分的保障措施以确保有执法权力的监管机构具有独立性和公正性、媒体可能遭到过度罚款和其他行政处罚，还有对新闻消息来源缺少足够保护。他建议该国政府就整个“一揽子媒体法律”以及当前的宪法改革，开展广泛的公共协商，以确保依照匈牙利的国际人权义务充分保障言论自由权。

15. 2007年4月27日，特别报告员对艾哈迈德·克鲁米遇害一事表示深深的震惊和悲伤。特别报告员近期对阿尔及利亚进行官方访问时曾会晤过克鲁米这位政治活动家。他呼吁阿尔及利亚政府对克鲁米遇害事件进行详细的独立调查，并将凶手绳之以法。

16. 2011年5月2日，为纪念5月3日世界新闻自由日，特别报告员就互联网言论自由权发布了一篇新闻稿，对在利比亚、叙利亚阿拉伯共和国和也门等国成为袭击目标的记者、博客作者和活动家表示特别关切。他呼吁所有国家政府选择改革而非压迫，坦然接受不同的观点，倾听民众的声音，并必须维护民众的言论自由，在民众的支持下，建设强盛的社会。

17. 2011年6月1日，特别报告员与美洲人权委员会言论自由问题特别报告员、欧洲安全与合作组织媒体自由问题代表、非洲人权和人民权利委员会言论自由问题特别报告员一道，共同发布了一项制定保护互联网言论自由准则的联合声明。

18. 2011年7月11日，特别报告员与任意拘留问题工作组主席兼报告员一道，对2011年7月9日马来西亚安全当局向净选盟2.0人民集会的和平抗议者使用催泪弹和水枪，据报道造成多人受伤一人死亡的行为表示失望。任务负责人还对当局逮捕1,600多人，并继续实施《紧急状态令》(允许不经审判最多拘留60天)，拘留马来西亚社会主义党六名领导人的做法表示关切。

19. 2011年8月5日，特别报告员与其他任务负责人一道，警告说叙利亚阿拉伯共和国暴力镇压的规模和严重程度依然没有减弱，并再次呼吁该国政府立即停止暴力镇压当前的示威。叙利亚政府不断通过拒绝外国记者入境，试图阻止全世界了解在该国领土上正在蔓延的暴行的残酷程度，特别报告员对此深表关切。

² 特别报告员发布的新闻稿 http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MID=SR_Freedom_Expressio。

20. 2011 年 10 月 10 日，特别报告员敦促泰国政府举行广泛的公共协商，以修正其关于大不敬的刑事法律，主要是泰国刑法第 112 条和 2007 年《计算机犯罪法》，二者分别规定了可长达 15 年和 5 年的有期徒刑。他强调，长期监禁刑罚的威胁，以及对构成诽谤、侮辱和威胁王室的言论定义含糊不清，都助长了自我审查，并扼杀了对公众关心的问题的认真讨论，而近期警方和法院处理的大不敬案件激增，说明亟需修订这些法律。对无数含有评论泰国王室内容的网站遭到封锁一事，他也继续表示关切。

21. 2011 年 10 月 14 日，特别报告员与其他任务负责人联合提出警告指出，柬埔寨目前的《结社和非政府组织法》公共草案如果得到通过，有可能侵犯基本权利，包括人权维护者的见解和言论自由权。任务负责人注意到柬埔寨大使向人权理事会作出的要进行进一步协商的声明，呼吁柬埔寨政府与各协会和非政府组织开展公开和有意义的讨论，审议法律草案。

22. 2011 年 11 月 1 日，特别报告员与其他任务负责人一道，对僧侣的基本权利遭到限制表示严重关切，这些僧侣一直在中国四川省藏传佛教格尔登寺地区及周边地区呼吁宗教自由。特别报告员注意到，2011 年 3 月以来，该地区紧张局势升级，他深感关切的是，据称互联网访问和手机短信服务在阿坝县已受到限制，且记者难以进入这一区域。任务负责人敦促中国政府充分尊重并维护少数群体的权利，停止任何限制性措施，不要使用任何暴力或恐吓手段。

23. 2011 年 11 月 21 日，特别报告员与其他任务负责人一道，对埃及 2011 年 11 月 28 日议会选举前严重暴力和局势恶化表示震惊。特别报告员敦促该国政府确保人人都能和平地表达不同的观点和见解，包括对当局的批评。

24. 2011 年 11 月 24 日，特别报告员在一篇联合新闻稿中警告说，白俄罗斯国民议会通过的新立法修正案可能会严重并任意地限制和平集会、结社和言论自由权利。任务负责人注意到，对白俄罗斯多项法律的修正案可能会加剧该国的恐惧和恐吓气氛，而且这些修正案可能与维阿斯纳人权中心主席阿莱什·比亚利亚茨基的处境及其因受到逃税指控而面临的法律诉讼有关。

25. 2011 年 12 月 7 日，特别报告员与其他任务负责人一道警告马来西亚新的和平集会法可能任意并过度限制和平集会权。他们对种种限制表示关切。这些限制包括禁止街头抗议、禁止非公民和不到 21 岁公民的和平集会，并对媒体进入公众集会现场作出限制不一而足。

26. 2011 年 12 月 23 日，特别报告员与其他任务负责人一道，谴责继续拘留高智晟的行为。高智晟是中国一位知名人权律师，于 2006 年在中国被任意逮捕。北京一法院已经撤回了高先生的五年缓刑并另判三年徒刑，他们对此表示关切。

27. 2012 年 2 月 2 日，特别报告员与其他任务负责人一道，发布了一篇新闻稿，对埃塞俄比亚继续滥用反恐立法限制言论自由的表示失望。有三名记者和两名反对派政治家被判刑，刑期从 14 年至终身监禁不等，特别报告员对此表示谴责。

28. 2012年2月16日，特别报告员与美洲国家组织美洲人权委员会言论自由问题特别报告员一道，就厄瓜多尔国家司法法院因《宇宙报》三名主管和一名记者发表了一篇触怒总统拉斐尔·科雷亚的文章，判处他们三年监禁，并处4,000万美元罚款一事，发布了一篇联合新闻稿。

29. 2012年2月21日，特别报告员与其他任务负责人一道，谴责阿拉伯叙利亚共和国逮捕包括叙利亚知名人权人士在内的至少16人一事，并关切地指出，这些人遭到逮捕和拘留，与叙利亚媒体和言论自由中心的活动有直接联系。还对这些人可能会遭到酷刑和虐待表示关切。

30. 2012年2月24日，特别报告员与和平集会和结社自由权问题特别报告员一道，敦促塞内加尔当局采取一切必要措施，确保总统选举自由、公平、透明，反映塞内加尔人民的意愿。他们还呼吁各方在选举前后和选举期间都不要使用暴力。

31. 2012年2月28日，特别报告员与其他任务负责人一道，呼吁孟加拉国政府确保所有露天采煤政策都纳入严格的保障措施，以保护人权。在此期间，他们呼吁孟加拉国政府不要允许开采普尔巴里煤矿，因为这会使成千上万的人流离失所，并导致对基本人权的侵犯。

32. 2012年3月19日，特别报告员与其他21位任务负责人一道，呼吁各国在纽约开始联合国关于可持续发展的里约+20会议首轮非正式对非正式谈判时，将普遍公认的国际人权准则和标准以及健全的问责机制纳入里约+20会议的目标。

D. 参加会议和研讨会的情况

33. 2011年5月1日至3日，特别报告员参加了由教科文组织在华盛顿特区组织的关于21世纪媒体的“世界新闻自由日”全球会议。

34. 2011年5月16日至17日，特别报告员参加了由日内瓦国际人道主义法与人权学院在日内瓦组织的“公民抗议与和平演变：坚持人权”研讨会。

35. 2011年5月30日至6月1日，特别报告员参加了由开放社会研究所组织、由中欧大学在布达佩斯主办的国家安全与信息获取专家协商会议。

36. 2011年7月6日至7日以及2011年10月12日至13日，特别报告员参加了由人权事务高级专员办事处(人权高专办)分别在亚太地区 and 美洲地区举办的关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的地区专家研讨会。

37. 2011年7月8日至16日，特别报告员参加了由亚洲人权与发展论坛在曼谷、金边、吉隆坡和雅加达举办的关于言论自由的学术活动。

38. 2011年9月13日至14日，特别报告员参加了教科文组织在巴黎举办的记者安全和有罪不罚问题联合国机构间会议。

39. 2011年9月17日至19日，特别报告员参加了由非洲信息获取平台工作组、教科文组织和非洲联盟委员会在南非开普敦国际会议中心主办的泛非洲信息获取问题会议。
40. 2011年9月23日至24日，特别报告员在德国纽伦堡参加了言论自由与新闻自由国际会议。
41. 2011年9月27日至30日，特别报告员作为小组成员参加了在联合国驻内罗毕办事处举办的2011年互联网管理论坛。
42. 2011年11月7日至11日，特别报告员参加了由开放社会基金会、亚洲人权与发展论坛、Yayasan Tifa 和国防、安全与和平研究所在雅加达举行的“关于国家安全和信息权利原则的亚洲民间社会协商”会议。
43. 2011年11月23日，特别报告员参加了由奥地利联邦欧洲与国际事务部在维也纳举行的“记者安全：建设更加有效的国际保护框架”专家协商会议。
44. 2012年1月10日至16日，特别报告员在泰国参加了一系列协商会议，并出席了由亚洲人权与发展论坛在新加坡组织的亚洲社交媒体、言论自由与煽动仇恨区域专题讨论会。
45. 2012年2月29日，特别报告员作为小组成员在瑞士日内瓦参加了人权理事会关于互联网言论自由的小组讨论。
46. 2012年3月1日至2日，特别报告员参加了由法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员以及治理与人权中心在联合王国剑桥大学举办的记者安全问题专家会议。
47. 2012年3月25日至27日，以及2012年3月28日至30日，特别报告员分别在意大利的佛罗伦萨和罗马参加了几场学术会议。

三. 在武装冲突局势之外保护记者和媒体自由的挑战

A. 概述

48. 记者在开展职业工作时遇到的挑战是多重的。虽然外国记者频频在武装冲突局势中丧生或陷入困境，吸引了国际社会的注意，然而在尚未达到武装冲突界限，但经常发生暴力、违法和(或)压迫现象的局势中，本地记者依然每天都面临挑战。这些挑战包括：行动被限制，包括被递解出境和拒绝进入某个国家或特定地区；被任意逮捕和拘留，特别是在公共危机或示威期间；遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括女记者遭受性暴力；设备被没收或破坏；信息被盗窃、被非法监视和闯入办公室；被恐吓，包括被传唤到警察局审讯、家庭成员被骚扰、遭受死亡威胁、被污蔑和诽谤以及名誉被损坏；被绑架或强迫失踪，乃至被杀害。

49. 2011年1月1日以来，特别报告员已就限制记者或暴力侵害记者事件向以下国家政府提交了来文：安哥拉、阿塞拜疆、白俄罗斯、中国、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、洪都拉斯、伊朗(伊斯兰共和国)、伊拉克、哈萨克斯坦、利比亚、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马尔代夫、墨西哥、摩洛哥、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、俄罗斯联邦、西班牙、斯里兰卡、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、突尼斯、土耳其、乌干达、阿拉伯联合酋长国、乌兹别克斯坦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南和也门。³

50. 2011年的一个显著趋势是，记者在报道街头抗议和示威时遇袭事件的数量上升，这些袭击包括任意逮捕和拘留、语言和身体攻击、没收或破坏设备，以及在安哥拉、白俄罗斯、埃及、格鲁吉亚、伊拉克、哈萨克斯坦、利比亚、马拉维、马尔代夫、俄罗斯联邦、西班牙、斯里兰卡、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯和也门等国发生的记者遇害事件。⁴

51. 袭击记者的行为者可能有很多种，可能是国家的，也可能是非国家的，例如有组织犯罪团体、恐怖主义团体、安全部队或民兵。记者因记录和传播被视为“棘手”的信息而有遇袭的危险，这些“棘手”信息包括侵犯人权的行为、环境问题、腐败、有组织犯罪、贩毒、公共危机、紧急状态或公共示威。

52. 女记者还面临额外的危险，如性侵犯、以报道公共事件的记者为目标的聚众性暴力，或者在拘留或关押期间的性虐待。很多这样的袭击事件无人报案，因为担心在文化上和职业上被污名。⁵ 因此，在审议暴力侵害记者问题的处理措施时，需要性别敏感的方针。

53. 对记者自由和新闻自由的另一个威胁是，政府官员日益利用诽谤、诋毁或中伤等刑事法律压制对其个人活动或公共政策的批评。仅仅是使用这些“司法骚扰”，就产生了恐惧的气氛和“寒蝉效应”，助长了自我审查。下文关于以言定罪的D部分中将进一步探讨这个问题。

54. 袭击记者，不仅侵犯了记者传递信息的权利，还有损广大个人和社会寻求和接受信息的权利，这两项权利都是由《世界人权宣言》第十九条和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条所保障的。确实，不尊重言论自由，特别是不尊重新闻自由，就不可能有知情、积极和参与的公民群体。因此，袭击记者就是攻击透明和问责的原则，就是攻击持有见解并参与公共辩论的权利，而这些原则和权利是民主所必需的。

³ 见 A/HRC/18/51、A/HRC/19/14、A/HRC/20/30。

⁴ 同上。

⁵ 劳伦·沃尔夫，“沉默的犯罪：对记者的性暴力”，特别报告，保护记者委员会，2011年6月7日。可查阅 <http://cpj.org/reports/2011/06/silencing-crime-sexual-violence-journalists.php>。

55. 记者受《宣言》第十九条和《公约》第十九条保护，有权通过任何传播媒介寻求、接受和传递信息和思想，除此之外，记者还受到国际人权法其他条款的保护，包括生命权、不遭受酷刑和任意逮捕和拘留的权利，以及获得有效补救的权利。

56. 尽管国际人权法中有条款保护记者探求、接受和传递一切种类信息和思想的权利，世界各地的记者在开展工作时仍然面临危险和挑战。特别报告员重申，暴力侵害记者事件持续和增多的问题，并不是因为缺少法律标准而造成的，而是因为未能落实现行的准则和标准(A/65/284, 第 83 段)。因此，必须在国际一级落实这些现行准则和标准。特别报告员希望再次强调，虽然一开始也许并不知晓暴力行动的起因，但是保护记者、充分调查每个案件并起诉责任人的主要责任应由各国政府和机构承担(A/HRC/4/27)。

57. 各国不仅有义务防止侵犯记者人权的行爲，例如杀害、虐待或非法逮捕，还有责任确保其国家法律体制不允许在这些行为发生时，出现有罪不罚的现象。有罪不罚问题将在下文进一步讨论。

58. 特别报告员希望强调，考虑到具体情况不同，暴力以及有罪不罚的起因也各不相同，制定保护记者的战略或保护机制时，必须贴合地方需要，根据记者的不同需要因地制宜。

59. 各国还有责任确保不使用反恐法律和国家安全法律等法律措施通过逮捕和拘留记者，或在记者中引发对被捕和拘留的恐惧，从而限制言论自由。以言论自由定罪的问题直接影响记者开展工作的能力，下文将进一步审视这一问题。

60. 就记者和媒体组织而言，他们也有责任采取预防性安全措施，确保对自己的保护。此外，记者通过自愿遵守全球职业标准，可以增强他们在社会眼中的可信度及其获得必要保护的需要。这些新闻职业精神的标准包括由记者和媒体工作者自己制定和采用的标准，例如国际新闻工作者联合会的《记者行为原则宣言》，《宣言》宣告，“尊重真相以及公众知晓真相的权利，是记者的首要职责。”⁶

B. 网上记者的安全和保护

61. 大部分的网下媒体都开发了网上版本，而且鉴于互联网已经成为了向全球受众传播新闻的重要的经济可行的媒介，随之产生了“网上记者”——既有职业记者也有所谓的“公民记者”，“公民记者”没有受过训练，但能随时实地记录和传播新闻事件，因而正在发挥愈发重要的作用。参与传播信息的个人群体队伍的扩张，拓宽了获取信息的渠道，推动了知情的分析，并促进了多种见解的表达，在危机时刻尤为如此，从而丰富了媒体格局。

⁶ 见 <http://www.ifj.org/en/articles/ifj-declaration-of-principles-on-the-conduct-of-journalists>。

62. 特别报告员已经审视了与互联网言论自由权(A/HRC/17/27)和公民记者(A/65/284)有关的问题,但依然对通过互联网传播信息的个人所面临的日渐增长的危险表示关切。墨西哥记者玛利亚·伊丽莎白·马西亚斯·卡斯特罗遇害就是一个典型的例子,人们在新拉雷多市附近发现了她被斩首的尸身,同时发现了一张纸条,上面写着她被杀是因为在社会媒体网站上报道新闻。

63. 此外,特别报告员对网上记者和博客作者受到的骚扰深表关切,这些骚扰例如非法侵入他们的账号、监控他们的网上活动、任意逮捕和拘留,以及封锁载有批评当局信息的网站。这些都是恐吓和审查行为。

64. 特别报告员重申,网上的言论自由权应和网下内容一样得到充分保障。如果对通过互联网行使这一权利有任何限制,则限制手段必须符合《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第3款所列的标准。这意味着,任何作为特殊措施施加的限制必须:(一)合乎清楚并为人人所知的法律规定;(二)旨在实现《公约》第十九条第3款所阐述的合法宗旨;(三)经证明是实现所称的目的所必需且限制性最小的。

C. 有罪不罚现象以及防止袭击记者行为

65. 确保对记者的保护,最大的挑战之一是有罪不罚现象,或者是未能将侵犯人权的人绳之以法。就此,特别报告员已多次强调,对袭击和(或)杀害记者的人有罪不罚,是保障记者和新闻自由得到保护的首要障碍,因为这样纵容了犯罪者和潜在的犯罪者袭击记者而不需承担任何法律后果。确实,每年都有太多的记者遇袭或遇害,有罪不罚即便不是主要原因,也是原因之一。各国必须认识到,在暴力侵害记者的案件中,有罪不罚会产生更多的暴力,进入恶性循环。

66. 据保护记者委员会称,十起谋杀记者案件中,有九起案件的凶手逍遥法外。从1992年起至2012年3月20日,已有565名记者被谋杀,而凶手有罪不罚。⁷有罪不罚现象的根本原因可能因具体情况而异,但主要归咎于缺少进行调查的政治意愿,包括害怕强大犯罪网络的报复、法律框架欠缺和司法体系孱弱、警方和司法机构缺乏成效,缺乏专业素养、划拨给执法和司法系统的资源不足,以及渎职和腐败。因为这些障碍,很多记者对受到的威胁或者身体攻击后不敢报案,进一步助长了有罪不罚的循环。

67. 特别报告员欢迎各组织打击有罪不罚现象的努力,以及国际言论自由交流网于2011年将11月23日定为停止有罪不罚国际日。之所以选择这一日期,是为了纪念菲律宾马京达瑙大屠杀两周年,在大屠杀中有30多名记者遇害。如第二章所提到的,特别报告员出席了记者安全和有罪不罚问题机构间会议,并欢迎为通过记者安全和有罪不罚问题联合国联合行动计划所作的努力,目前这一事务

⁷ 见保护记者委员会,全球打击有罪不罚运动,网址 <http://www.cpj.org/campaigns/impunity/>。

正由教科文组织进行协调。他希望，这一联合行动计划将通过联合国各驻外机构、基金会和计(规)划署，加强对外勤记者的保护。他呼吁所有国家支持这一计划。

打击有罪不罚的举措

68. 就危地马拉而言，于 2007 年 9 月开始运作的打击危地马拉有罪不罚国际委员会承担空前重大的任务，在联合国和国际上为促进问责、加强法治的努力中占据突出的地位。委员会旨在调查并瓦解危地马拉的暴力犯罪组织，这些组织被认为是该国有罪不罚现象的祸首，威胁了司法体系和民主制度。委员会根据国际人权标准，按照危地马拉的法律，遵循危地马拉的程序，进行了独立调查。委员会巩固了危地马拉的公共政策框架和司法部门体制，提出了法律改革建议，向司法部门机构提供了技术援助，并在标志性案件的公诉工作上与总检察长办公室密切合作。虽然打击危地马拉有罪不罚国际委员会并不特别针对记者，但它使人们关注有罪不罚现象的核心问题。

69. 关于特别针对记者的举措，向哥伦比亚记者提供保护的已经受到欢迎，主要是因为哥伦比亚承认保护记者是该国国内的一个重要问题，必须采取措施以应对这一现象。哥伦比亚政府于 2000 年依第 1592 号法令许可，成立了记者和社会传播者保护方案，同时成立的还有人权维护者保护方案。方案旨在保护因工作而陷入危险境地或受到威胁的记者和媒体工作者。民间社会组织已经通过展示、调查这些威胁记者的行为并采取后续行动，为方案作出了贡献；危险评估和监管委员会这一机构间委员会针对各个案件确定和实行必要的保护措施。

70. 哥伦比亚的多项保护方案，包括保护记者的方案，随后整合为了一个方案，于 2011 年 12 月第 4912 号法令通过之后，正式成为了内政部的下设机构。上一届政府执政期间，暗杀记者案件高发，第一年有八名记者遇害，最后六年又有六名记者遇害，因此必须成立这一方案。然而，哥伦比亚局势对记者来说仍不理想，事实上，哥伦比亚在无国界记者新闻自由指数上的排名有所下降，2002 年在 179 个国家中列第 114 位，2011 至 2012 年则下降到 143 位。

71. 人权高专办哥伦比亚办事处欢迎内政和司法部的保护方案，但也强调了关切的问题，包括评估危险和实行保护措施过程中存在延误、没有因地制宜的方针，以及将保护计划移交给私人公司。人权高专办哥伦比亚办事处继续提供援助和建议，以便在不同的保护机制之间建立更大的一致和协调。尽管有这些缺陷，特别报告员欢迎为将不同的保护方案结合起来，积极加强各国家机构、记者和民间社会组织之间的协调，并认为这是防止记者遭到暗杀迈出的重要一步。

72. 哥伦比亚成立了保护记者和其他各类易受害人士的全国小组，这也是值得一提的良好做法。然而，这一机制只处理所谓的“实体保护措施”，如手机、防弹车辆、紧急疏散或转移至国内其他区域或国外等，与证人保护方案提供的措施类似。特别报告员认为有必要指出，保护记者需要一个整体方针，要包括物质保

护措施、法律保护措施和政治保护措施，特别要包括对袭击记者行为的公众谴责，以及国家高官对新闻自由的支持。

73. 在墨西哥，联邦政府为了应对该国记者所处的严峻境况，在共和国总检察长办公室(总检办)之下成立了打击侵害言论自由犯罪特别检察官办公室(特检办)。

74. 然而，2010年特别报告员访问墨西哥期间，提出保留意见认为，特检办取得的成果数量少，且倾向于推脱某些交由其管辖的案件，部分是因为官员不愿意承接案件并实行合适的工作方案，也是因为缺少自主权和资源，且联邦法律并没有禁止暴力侵害记者行为。特别报告员虽然对访问墨西哥期间特检办正在实行的工作计划表示欢迎(A/HRC/17/27/Add.3)，但强调，必须立刻建立一个保护记者的国家机制，通过一个由高层官员组成的机构间委员会进行设计和实行，在负责协调各不同机构的联邦权力机构的领导下，配备充足资源，并有记者和民间社会组织参与设计、整合、运作和评估。特别报告员强调，这类机构必须有足够的自主权和资源，以及调查权和向政府提出建议的权限。

75. 特别报告员还建议墨西哥国会将暴力侵害记者的行为入刑，并授予联邦法院权限，对这种行为进行起诉。他已得知，国会已经通过了一项这样的法律，目前正由墨西哥各州当局审议是否通过。

76. 以上这些在暴力或有罪不罚现象广泛存在的局势下保护记者的挑战和良好做法的例证均来自于拉丁美洲，但拉美并不是值得关切的唯一区域。如上文第二章和第三章所述，特别报告员已就有罪不罚、记者报告遭受暴力和有组织犯罪等问题，向若干国家发送了来文。

77. 打击有罪不罚并确保对记者的保护，需要加强对法治的尊重，并确保国内法律框架和制度促进言论自由权，且支持建立自由、独立和多元的媒体。特别报告员关切地注意到，以言定罪的国内法律依然存在且在使用之中。

D. 以言定罪

78. 确保记者有效开展工作，不仅意味着防止暴力侵害记者的行为，并起诉责任人，还意味着建立环境，让独立、自由和多元的媒体可以蓬勃发展，而记者不会有遭到监禁的危险。据报道，当前全球遭到监禁的记者总数为1996年以来最高，2011年12月1日时，有179名记者身陷牢狱⁸，特别报告员对此深表关切。据报道，86名(超过总数一半)被囚记者的作品主要是出现在网上。此外，记者可能遭到短期拘留，而这也加重恐吓的气氛。这些拘留事件往往在统计上难以记录。

⁸ 见保护记者委员会特别报告，“全球监禁事件数量骤升，伊朗最严重”，可查阅 <http://www.cpj.org/reports/2011/12/journalist-imprisonments-jump-worldwide-and-iran-i.php>。

79. 确实，特别报告员仍感关切的是，针对记者和媒体成员的刑事法律依然存在且继续得到执行，当局往往藉此压制“棘手”的信息，并防止记者将来报道类似事件。因此，出现了寒蝉效应，扼杀了对公众关心问题的报道。在全球，记者依然面临叛国、颠覆和违反国家利益等指控，还面临恐怖主义指控以及报道假新闻或参与民族或宗教亵渎的刑事诽谤指控。

80. 如之前强调的，包括在提交给大会的报告(A/66/290)中强调的，要求各国根据国际法禁止的言论和信息有四种：儿童色情；煽动种族灭绝；宣扬民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌意或暴力；煽动恐怖主义。还有一些类型的信息和言论，不要求各国予以禁止，但各国可在特殊和有限的情况下，主要是出于保护他人权利的情况下，根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第3款的规定加以限制。然而，虽然保护个人不受虚假和恶意指控、保护国家安全或反恐都是合理的利益，但特别报告员仍感关切的是，当局使用这些理由过度地控制和审查媒体，并逃避透明度要求或者压制对公共政策的批评。

81. 特别报告员重申，任何对言论自由权的限制都必须满足《公约》第十九条第3款所阐述的三点标准：(一)所施加的限制必须合乎清楚并为人人所知的法律规定；(二)必须经证明，是保护他人的权利和声誉、国家安全或公共秩序、公共健康或道德所必需和合理的；(三)必须经证明是实现所称目的的限制性最小、最适度的方式。

82. 此外，任何限制言论自由权的立法，必须由独立于任何政治、商业或其他不正当势力的机构加以实施，必须是非任意或非歧视性的，有充分的保障防止滥用，包括具有对其滥用进行质疑和补救的可能性。

1. 诽谤

83. 诽谤法律保护个人的声誉不受虚假和恶意攻击的伤害，并构成限制言论自由的有效理由。几乎所有国家都有某种形式的诽谤法，虽然用词不同，例如中伤、污蔑、诋毁、侮辱、藐视或大不敬。然而，诽谤案件的问题是，这些案件常常掩盖了政治和经济力量因为受到管理不善或腐败的批评或指控，存心进行报复并向媒体施加过度压力。

84. 特别报告员尤其仍感关切的是，在世界上很多国家，诽谤依然被归为刑事犯罪而非民事过失。正如他在很多场合强调过，刑事诽谤法律本质上就是严苛的，对自由言论有着过度的寒蝉效应。个人持续面临着被捕、被审前拘留、经受代价高昂的刑事审判、罚款和监禁，以及因为有犯罪记录而被污名的危险。

85. 即便是在将诽谤归为民事过失的国家，对诽谤行为施加的经济处罚也可能过高和过重，可能使小型和独立媒体破产，并对全国媒体自由造成负面后果。

86. 很多记者不断告知特别报告员，系统性地实施不合理的刑事诉讼甚至是伴有过重经济处罚的民事过失诉讼，破坏了新闻调查，并产生了恐吓的气氛，是一种司法骚扰的形式。

87. 因此特别报告员呼吁所有国家，废除那些允许起诉媒体内容作者的刑事诽谤条款，并对诽谤的民事法律处罚加以限制，使之与诽谤所造成的伤害相称。他强调，对诽谤的刑事起诉不可避免地成为一种政治审查机制，与言论自由和新闻自由相悖。

88. 此外，特别报告员强调，公务人员，包括国家首脑和公众人物，因身负公共职能，应比普通人能容忍更多的审视，且针对媒体的诽谤言论，不应获准拥有更多的保护。

2. 国家安全和反恐立法

89. 特别报告员仍感关切的是，旨在保护国家安全或反恐的法律继续被用来惩治报道公众关心的敏感或重大问题的记者，或者强迫记者透露其信息来源。

90. 特别报告员强调了记者获取信息权的重要性，这是《世界人权宣言》第十九条和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条所规定的寻求和接受信息权利的一部分。他希望强调，各国政府应当只将那些经证明会危害国家安全和国家其他重要利益的资料归为机密。此外，对机密信息应有清晰的分类标准和登记，标准和登记应由法律规定且人人可以查阅。另外，机密资料应受到定期审查，如不再需要保密，应予以解密。

91. 特别报告员仍表关切的是，记者因为接受、储存和传播非法取得的机密资料，包括泄露的资料和从不明来源收到的信息，而被问责。就此，他强调，记者不应为信息来源负责，也不应被迫透露信息来源。特别报告员进一步强调，各国必须为获取官方信息历史记录提供便利，让侵犯人权行为的受害者得以行使获得真相的权利，并便于记者和学者出于调查目的获取信息。

四. 结论和建议

A. 结论

92. 尽管国际人权法中的条款，包括《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》保障了记者的权利，但记者仍然因为传播“棘手”信息而成为袭击目标。问题并不在于缺少国际标准，而是因为各国政府没有能力或没有意愿确保对记者的保护。

93. 虽然武装冲突局势可能将记者置于险境，但特别报告员注意到，大部分袭击记者事件发生在武装冲突局势之外。报道公共示威，报道腐败、侵犯人权行为、环境问题、有组织犯罪、贩毒、公共危机或紧急状态等问题的个人尤其有遭到暴力的危险。尽管如此，特别报告员还强调了以下关切。

94. 记者人权遭受侵犯方面的重点挑战包括各种形式的恐吓、身体攻击(包括绑架和杀害)、任意拘留，以及有罪不罚和适用刑事法律监禁并恐吓记者。女记者

面临更多的危险，如性侵犯、公共事件中的团伙性暴力或拘留或关押期间的性虐待。因为担心在社会、文化和职业上被污名，很多这样的袭击事件无人报案。

95. 这些危险的存在使记者不敢继续开展工作，或者助长了敏感问题上的自我审查。结果是，整个社会可能无法获得重要信息。

96. “网上记者”（既有职业记者和未受过训练的所谓“公民记者”）的出现，在实时实地记录和传播新闻方面发挥着愈发重要的作用。在网上发布作品的记者也应当获得《世界人权宣言》第十九条和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条的同等保护。任何对网络内容的限制必须符合《公约》第十九条第 3 款所阐述的三点标准。

97. 各国继续执行以言定罪的法律以监禁传播“棘手”信息的记者。往往是基于含糊的反恐或国家安全法律，记者可能遭到逮捕或拘留，特别是在选举前夕。特别报告员深感关切的是，身陷牢狱的记者人数目前为 1996 年以来的最高。对记者的刑事起诉产生了“寒蝉效应”，扼杀了对公众关心问题的报道。

98. 有罪不罚的文化进一步加剧了记者的危险处境。不进行有效调查、不起诉袭击记者行为的责任人，就等于进一步犯下暴力，并损害了记者未来报道类似问题的能力。

99. 保护记者、打击有罪不罚现象，需要因地制宜的措施，处理各种情况下的特定危险，并有效地处理袭击的根源。虽然有很多组织致力于确保所有各级对记者的保护，在国际一级尚缺乏合作和联合战略。因此，特别报告员欢迎起草联合国保护记者和解决有罪不罚问题联合行动计划的举措，并期待对行动计划的有效实行。

B. 建议

1. 各国

100. 考虑到国际人权法律中载有在武装冲突局势之外保护职业记者的标准，特别报告员敦促各国作为保护记者责任的主要承担者，在国家一级落实这些标准。这包括确保不通过任何过度限制记者言论自由的立法，确保记者的身心不受侵害，并采取步骤，解决对侵犯记者人权责任人有罪不罚的问题。

101. 要打击有罪不罚现象并防止侵犯记者人权的行爲，各国必须采取措施，推动司法部门、记者和民间社会对相关国际标准的认识，并表现出努力落实这些标准的意愿。

102. 必须将必要的资源用于防止和调查袭击事件，或用于将责任人绳之以法。应当实行专门措施以处理袭击事件并为因受袭击而流离失所的记者提供支助。

103. 特别报告员还呼吁所有国家在最高政治层面公开谴责一切形式的袭击记者事件。

104. 作为各国增进言论自由权积极义务的一部分，各国应在政治上充分支持加强媒体自由，并确保独立、多元和多样的媒体蓬勃发展。任何规范媒体工作的法律应当遵守见解和言论自由的最高国际标准，并按照多样性和多元化的原则，允许在媒体上畅所欲言地展开辩论。

105. 所有国家都应不再将诽谤入刑。刑事诽谤法律本质上是严苛的，且对言论自由权有过度的寒蝉效应。

106. 在将诽谤归为民事过失的国家，所施加的经济处罚必须与诽谤所造成的伤害完全相称，并受到法律限制。

107. 记者不应该因为接受、储存和传播非法取得的机密资料，包括泄露的资料和从不明来源收到的信息，而被问责。

108. 各国政府应当只将那些经证明会危害国家安全和国家其他重要利益的资料列为机密。机密资料应受到定期审查，且如不再需要保密，应予以解密。清晰的保密标准和机密信息的登记应由法律规定并予以公布。

109. 既在网上又在网下工作的记者应可以自由使用多种信息来源，包括从不愿意表明身份的来源获得的信息。任何时候都不应强迫记者透露信息来源，除非是在特定的例外情况下，调查严重犯罪的利益或保护他人生命的利益高于来源可能面临的危险。这样的迫切需求必须由一个独立的法院清楚地展示出来并作出指令。

110. 特别报告员赞赏哥伦比亚和墨西哥等国作出的努力，这些国家设立了机构，工作包括向记者提供更大保护。特别报告员强调，这些机构必须有意愿且有能力和能力将范围广、数量大的案件和问题纳入管辖之下；有工作自主权；配备充足资源并有权在不同管理机构之间进行协调。此外，特别报告员建议记者和民间社会组织参与这些机构的设计、整合、运作和评估；这些机构应有调查权；应有向各自国家政府提出建议的职权；应进行迅速和有效的评估；应迅速地执行措施；并采取因地制宜的方针。保护措施必须有整体性，包括各种不同的物质、法律和政治措施。

2. 民间社会

111. 特别报告员建议民间社会组织努力提高对记者面临的危险的认识、对保护记者的现行国际标准的认识，以及宣传如何通过活动和培训举措落实这些国际标准；他建议民间社会组织，包括记者，作出努力以确保达到全球职业行为标准，从而增强记者的可信度和对记者的保护；还建议他们互相协调一致，并与联合国协调一致，从而确保工作互补。

112. 民间社会协会，包括记者，应该积极参与政府建立保护机制的举措。

3. 联合国

113. 特别报告员欢迎联合国的举措，如创立了打击危地马拉有罪不罚国际委员会。对考虑在其他侵犯人权有罪不罚现象严重的国家实行类似举措的想法，他表示支持。

114. 联合国驻外机构应支持各国实行保护记者的措施，如人权高专办驻哥伦比亚办事处为哥伦比亚的保护机制提供了支持。

115. 特别报告员鼓励联合国机构和举措之间协调一致，这些举措例如联合国保护记者和有罪不罚问题联合行动计划。联合国机构之间在筹资和方案方面更加协调一致，也许能更加有效地使用资源，并减少重复工作。特别报告员欢迎在举措中包括与民间社会协商，并鼓励在保护记者方面强化联合国机构与民间社会的联系。

116. 为了与联合国行动 2 方案步调一致，特别报告员鼓励其他联合国机构通过确保在国家一级的联合国行动立足于人权原则，以国际准则和标准为指引，支持对人权的保护。为了保护记者，可以量身设计培训和工具包，联合国开发计划署(开发署)为报道艾滋病毒/艾滋病和腐败问题的记者提供的培训和工具包就是一例。

4. 区域行为者

117. 特别报告员欢迎不同区域机制中对言论自由和记者保护的支持，以及已经采取的措施，如特别报告员职位的设立。鉴于区域行为者尚未设立保护记者标准，特别报告员鼓励他们制订标准时与国际现行标准保持一致。
