



人权理事会

第二十四届会议

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
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

记者的人身安全问题

联合国人权事务高级专员办事处的报告

内容提要

本文是根据人权理事会第 21/12 号决议提交的报告。理事会该决议要求联合国人权事务高级专员办事处，与增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员合作汇编一份报告，阐述保护记者、防止袭击行径和整治袭击记者行径不受惩罚问题的良好做法。本报告载有对记者所面临的境况、适用法律以及成员国、联合国机构及它组织为维护记者人身安全所采取的举措，然后，辩明了一些良好做法，可有助于创造一个让记者享有人身安全，得以自由履行其职业的有利环境。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	3
二. 现状.....	2-9	3
三. 可适用的国际法.....	10-16	5
A. 国际人权法.....	11-13	5
B. 国际人道主义法.....	14-15	6
C. 依据国际人权法和国际人道主义法设立责任追查制.....	16	7
四. 维护记者人身安全的举措.....	17-46	7
A. 国家.....	17-31	7
B. 联合国机构.....	32-36	10
C. 特别程序和条约机构.....	37	11
D. 联合国教育、科学及文化组织.....	38-40	12
E. 其它组织.....	41-46	12
五. 维护记者人身安全的良好做法.....	47-68	14
A. 政治承诺.....	50-51	14
B. 立法措施.....	52-54	15
C. 打击有罪不罚现象的措施.....	55-59	15
D. 保护措施.....	60-66	16
E. 提高认识的措施.....	67-68	17
六. 结论和建议.....	69-73	17

一. 引言

1. 人权理事会第 21/12 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(高专办)与增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员合作, 同各国和其它相关利益攸关方磋商汇编一份报告, 阐述保护记者、防止袭击行径和整治袭击记者行径不受惩罚问题的良好做法, 并将汇编报告提交理事会第二十四届会议。本文系按此要求编撰的报告。

二. 现状

2. 记者和其他传媒职业人员通过确保处置公共事务和对其它公众关注事务透明度和责任追查的方式, 为使广大公众不断了解事态进展情况, 发挥了至关重要的作用。然而, 记者的最基本人权却往往遭受侵犯, 包括遭绑架、任意拘留、强迫失踪、驱逐、骚扰、杀戮、监视、搜查和没收、酷刑和威胁及其它形式的暴力迫害。女性记者在报道公众事件或遭拘留期间, 则面临更大的风险, 包括沦为性侵形式暴力的受害者。¹

3. 国家和非国家行为方诉诸这类威胁和袭击行为, 往往是为了钳制记者的声音, 不让他们记录和传播上述行为方视为敏感的信息或看法, 诸如涉及侵犯人权行为、环境问题、腐败现象、有组织犯罪、贩运毒品、公共危机、紧急事态或公众示威游行等方面的报道。²

4. 鉴于上述迫害抑制了信息的自由传播, 这些行为因遏制了对一系列广泛问题决定的报导, 对公民促进民主进程的能力造成了深刻影响后果。因此, 这些对记者的威胁和袭击行为, 还就此侵犯了见解和言论自由的基本权利。

5. 针对记者和其他传媒职业人员的威胁和袭击行为, 描绘了一幅令人极为不安的情景。报告显示, 自 1992 年以来, 大约有 984 位记者因履行新闻报告职业遭杀害; 另有 232 位记者被投入牢狱。³ 据其它消息来源称, 自 2013 年初起, 19 位记者被杀害; 另有 177 位记者入狱被羁。⁴ 2012 年, 90 位记者遭杀害。这是自 1995 年以来遇害记者数目最多的记录。⁵ 仅 2012 年, 就有 879 名记者遭逮

¹ A/HRC/20/17,第 52 段。还见保护记者委员会编撰的“钳制声音的罪行: 性侵暴力与记者”, 2011 年 6 月 7 日(可查阅: <http://cpj.org/reports/2011/06/silencing-crime-sexual-violence-journalists.php>)。

² A/HRC/20/17,第 51 段。

³ 见保护记者委员会网址: (www.cpj.org)。

⁴ 见“无国界记者”网址: (<http://en.rsf.org>)。

⁵ 见“无国界记者”编撰的“2012 年数字总汇”(可查阅: <http://en.rsf.org/IMG/pdf/bilanannuelgb.pdf>)。

捕；1,993 位遭威胁或人身袭击，另有 38 人遭绑架。约有 73 位记者因遭袭击或袭击威胁的影响后果，逃往海外。³

6. 一些记者会面临危险的国家是，当下或一直以来陷于武装冲突局势的国家。⁶ 自 1992 年以来，确实有 185 名记者在武装冲突情况下遇害。⁷ 然而，绝大部分侵害记者的暴力和袭击行为，却发生在武装冲突期间之外。此外，虽然外籍记者的死亡或受伤往往引起国际社会的关注，然而，大部分遭威胁或袭击之害的是报道当地问题的本土记者。据某一组织估算，自 1992 年以来，全世界遭害记者中 88% 为本土记者。³ 此外，大约有 42% 是因报道政治问题；35% 因报道战争；20% 因揭露腐败现象；16% 因报道人权问题和 15% 因报道犯罪行为期间遇害的记者。

7. 袭击记者不受惩罚是一个严峻和猖獗的问题，而且，若不是主要的，亦可谓是加强保护记者所面临的一个挑战问题。⁸ 例如，侵犯记者生命权的案犯，几乎可完全不受惩罚。据某些消息来源称，十起案件中有九起涉案罪犯逍遥法外；截止到 2013 年 5 月 16 日，自 1992 年以来在世界各地谋害了 594 名记者的罪责者，始终未被缉拿归案。⁹

8. 许多国家把诽谤、损誉和污蔑行为列为罪行。这类刑事法的制订和运用是为了威慑记者和其他传媒职业人员不得报道公众关注的问题。¹⁰ 因此类罪名被判刑的记者，往往会遭牢狱之灾、大额罚款或停止传媒从业执照，由此，反过来亦遏止了对公众人物的批评，更加肆无忌惮施加淫威的邪恶之风。¹¹ 鉴于边境警察和情报部门用于打击恐怖主义的实权，也被不当地利用为限制言论自由的手段，令人产生反恐立法对记者和其他传媒职业人员影响的担忧。¹⁵

9. 互联网和其它数字化传媒消息来源已成为传播新闻的基本媒体。由专职记者和那些虽未成经受过培训，然而却仍发挥着记录和传播信息重大作用的“公民记者”，共同形成了人数日益递增的“在线记者”群。¹² 人权事务委员会第 34 号一般性意见界定新闻报道为：“由一系列广泛的报道者，包括专业全职记者和分析人员，以及博客撰写人和其他以印刷、网上和别处自行发表方式参与的人们，共同履行的职能”。¹³ 随着网上记者人数的扩大，对他们的袭击行为也随之加剧，

⁶ 见 www.cpj.org/killed/。

⁷ 见 www.cpj.org/killed/in-combat.php。

⁸ 见例如，A/65/284, 第 28 段；A/HRC/14/23, 第 94 段；和 A/HRC/20/17, 第 65 段。

⁹ 见 www.cpj.org/killed/impunity.php。

¹⁰ A/HRC/20/17, 第 79 段。

¹¹ A/HRC/4/27, 第 51 段。

¹² A/HRC/20/17, 第 61 段。还见，A/65/284。

¹³ CCPR/C/GC/34, 第 44 段。还见，A/HRC/20/17, 第 4-5 段；和 A/HRC/20/22, 第 26 段。

诸如非法窃取他们的账号、监督他们的在在线活动、任意逮捕和拘留，甚至封闭他们载有某些抨击当局资讯的的网址。

三. 可适用的国际法

10. 国际人权法和国际人道主义法确立了一系列的准则和标准，规定要为记者和其他传媒职业人员提供行使其言论自由权和免遭威胁和袭击迫害的有效规范性保护。履行现行立法是加强对记者保护的至为关键。¹⁴

A. 国际人权法

11. 威胁和袭击记者行为违反了国际条约法和国际习惯法确立的一系列广泛人权准则。¹⁵ 记者和其他传媒职业人员尤其蒙受了侵犯其生命权、¹⁶ 人身自由权和人身安全权、¹⁷ 享有公平审理权、¹⁸ 法律面前的平等权、¹⁹ 在法律面前得到承认的权利，²⁰ 以及隐私、家庭和住宅权²¹ 的迫害。袭击记者行为也违反了不得实施酷刑和其他残忍，不人道或有辱人格待遇或惩罚²² 和不得制造强迫失踪的

¹⁴ 见例如，A/HRC/20/17,第 56 段。

¹⁵ 《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》所确立的权利被公认为具有国际习惯法地位的权利。见，例如，人权事务委员会第 24 号(CCPR/C/21/Rev.1/Add.6)和第 29 号(CCPR/C/21/Rev.1/Add.11)一般性意见。

¹⁶ 《世界人权宣言》第三条；《公民权利和政治权利国际公约》第六条；《非洲人权和人民权利宪章》第四条；《美洲人权公约》第四条；《阿拉伯人权宪章》第五条；《欧洲人权公约》第二条第 2 款。还见，A/HRC/17/28。

¹⁷ 《世界人权宣言》第三条和第九条；《公民权利和政治权利国际公约》第九条；《非洲人权和人民权利宪章》第六条；《美洲人权公约》第七条；《阿拉伯人权宪章》第十四条；《欧洲人权公约》第五条。

¹⁸ 《世界人权宣言》第十条和第十一条；《公民权利和政治权利国际公约》第十四条；《非洲人权和人民权利宪章》第七条；《美洲人权公约》第八条；《阿拉伯人权宪章》第十三条；《欧洲人权公约》第六条。

¹⁹ 《世界人权宣言》第七条；《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条；《非洲人权和人民权利宪章》第七条；《美洲人权公约》第二十四条；《阿拉伯人权宪章》第十一条；《欧洲人权公约》的《第十二号议定书》。

²⁰ 《世界人权宣言》第六条；《公民权利和政治权利国际公约》第十六条；《非洲人权和人民权利宪章》第五条；《美洲人权公约》第三条；《阿拉伯人权宪章》第二十二條。

²¹ 《世界人权宣言》第十二条；《公民权利和政治权利国际公约》第十七条；《非洲人权和人民权利宪章》第十八条；《美洲人权公约》第十一条；《阿拉伯人权宪章》第二十一条；《欧洲人权公约》第八条。

²² 《世界人权宣言》第五条；《公民权利和政治权利国际公约》第七条；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；《非洲人权和人民权利宪章》第五条；《美洲人权公约》第五条；《阿拉伯人权宪章》第八条；《欧洲人权公约》第三条。

基本禁止条款。²³ 除了构成侵犯人权的行为之外，某些行为可相当于犯下国际罪行，包括杀戮罪；实施酷刑和其他残忍，不人道或有辱人格待遇罪；以及强迫失踪罪。

12. 整个社会所拥有的一项个体权利和集体权利：言论自由权，也可遭到严重损害。²⁴ 见解自由权，与言论自由权一并，均为每一个自由和民主社会的先决条件。若无这样的自由，那么就根本谈不上什么具备知情、积极和参与意识的全体公民。为此，虽然言论自由并非是绝对性的，然而，这项自由只有在《公民权利和政治权利国际公约》第四条所述的例外情况下，或在按《公约》第十九条第3款所列限制规定予以制约，才可加以贬损。人权事务委员会一般性意见断然阐明：第十九条第3款绝不可用以作为钳制倡导多元民主体制、民主精髓或人权声音的理由，也绝不可在任何情况下，因某人行使他或她的见解或言论自由权，用以对之实施人身攻击，包括实施以任意逮捕、酷刑、威胁生命或杀人害命恫吓的借口，系为符合第十九条规定的解说。²⁵

13. 国家要承担起尊重和确保记者和其他传媒职业人员人权的整体义务。该义务包括国家要主动承担责任，确保受保护的人，免遭任何有损他享有其权利行为之害，包括要采取有效措施或勤勉履行尽之职，防止对个人或实体造成任何伤害。这项保护义务对面临非国家行为者威胁和袭击情势的记者更为重要。

B. 国际人道主义法

14. 根据国际人权法和国际人道主义法，战争时期，记者享有为平民提供的一切同等保护。蓄意侵害平民包括记者的袭击行动构成战争罪。²⁶ 记者只要直接参与敌对行动，那么就会丧失对之的保护。参战行为不包括，诸如对平民或交战者进行采访、拍摄静止或移动图片、进行录音或任何其它新闻采访的惯常做法等活动。记者的宣传报告不等于直接参战行为。²⁷

²³ 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

²⁴ 《世界人权宣言》第十九条；《公民权利和政治权利国际公约》第十九条；A/HRC/14/23,第29和105段；CCPR/C/GC/34,第11-12段。

²⁵ CCPR/C/GC/34,第23段。还见，A/65/284,第35-36段。

²⁶ 《国际刑事法院罗马规约》第八条第2款(a)项(i)分项、第2款(b)项(i)分项、第2款(c)项(i)分项和第2款(e)项(i)分项；《关于改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》第五十条；《关于改善海上武装部队伤者病者及船难者之日内瓦公约》第五十一条；《关于战俘待遇之日内瓦公约》第一三〇条；《一九四九年关于战时保护平民之日内瓦公约》第一四七条；第一附加议定书第八十五条。

²⁷ A/HRC/20/22,第67段。还见，2000年6月13日向为审议北约轰炸南斯拉夫联盟共和国行动设立的委员会提交的检察官最后报告。可查阅：www.icty.org/sid/10052。

15. 在国际武装冲突情况下，凡得到认证并随同采访武装部队的战地记者，一旦被俘，可被定性为战俘身份。²⁸ 在非国际性武装冲突情况下，国际人道主义法未对战地记者与其他记者之间划分出区别，而记者可享有与平民同等的保护。

C. 依据国际人权法和国际人道主义法设立责任追查制

16. 一旦发生了据称违反国际人权法和国际人道主义法的情况时，各国负有义务有效调查该指控，并按情节轻重对责任者进行追究。²⁹ 若不进行追究，即本身单独产生了违反《公民权利和政治权利国际公约》的行为。³⁰ 此外，违反国际人权法和国际人道主义法的行为，赋予了受害者寻求有效补救的权利，包括平等和有效诉诸司法权，以及就所蒙受的伤害获得充分、切实和及时的赔偿。³¹ 赔偿包括补偿、归还、恢复、满足和保证不再重犯等内容。

四. 维护记者人身安全的举措

A. 国家

17. 在回复高专办 2013 年 1 月 11 日向各国发出的普通照会³² 时，各国罗列了旨在保护言论自由或信息自由权，尤其是确保记者人身安全的一系列广泛的立法措施，以及各类政策和做法。

²⁸ 日内瓦第三公约第 4A 条。

²⁹ 见《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第四、五、七、十二和十三条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三条；关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为受害者获得补救和赔偿权利的基本原则和准则(大会第 60/147 号决议)，原则 3；经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》原则 1 和 9；人权事务委员会第 31 号一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)，第 8 段。

³⁰ CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 第 15 和 18 段。

³¹ 《世界人权宣言》第八条；《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第十四条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第八条和第二十条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条；《美洲人权公约》第二十五条；《阿拉伯人权宪章》第二十三条；《欧洲人权公约》第十三条；关于《陆战法规和习惯公约》(1907)第三条决议的附件；《日内瓦四公约》第一四八条；第一附加议定书第九十一条；《国际刑事法院罗马规约》第六十八条和第七十五条；关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为受害者获得补救和赔偿权利的基本原则和准则的第 60/147 号决议，原则 11；经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》，原则 34；人权事务委员会第 31 号一般性意见，第 8 段和第 15 至 19 段。

³² 各作出回复的国家如下：奥地利、保加利亚、哥伦比亚、捷克共和国、丹麦、格鲁吉亚、格林纳达、约旦、哈萨克斯坦、立陶宛、墨西哥、蒙古、黑山、波兰、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛文尼亚、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土库曼斯坦、乌克兰和乌拉圭。

1. 法律举措

18. 许多国家指出其本国宪法保护言论自由和知情权。各国还述及旨在贯彻言论自由权的国家立法。另一些国家指出，法律规定，量刑判决时，侵犯言论自由的罪行，会被视为加重罪责的情节。

19. 根据上述回复，一些国家若非最近刚举行过，即是眼下正在进行立法审查，拟依据国际标准，加强确保言论自由和信息自由的机制；据报称，例如，格林纳达、墨西哥、黑山、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塞尔维亚和乌拉圭等国家最近刚废除了诽谤、污蔑、蔑视或损誉罪。

20. 此外，有些国家提及了针对信息自由问题出台的行动计划。以摩尔多瓦共和国为例，最近该国遵照人权事务委员会在普遍定期审议期间提出的建议，修订了(2011-2014 年)国家人权行动计划，纳入了有关增进大众传媒独立性和言论自由的活动。据报称，蒙古在 2012-2014 年国家人权委员会战略计划中列入了关于监督执行和提高公众对信息透明度和知情权法律认识的内容。

21. 有些国家更具体地介绍了一些以保护记者为要旨的宪法和立法措施；例如，墨西哥阐明，最近对宪法做出了修订之后，侵害记者罪行被列为隶属联邦裁处的罪行。哥伦比亚《宪法》第 73 条具体规定，“新闻报道业将享有保障其新闻自由和职业独立性所必需的保护”。

22. 另一些实例包括，摩尔多瓦共和国颁布的《视听传媒管理法》，据此，只要记者遭到可能会限制其履行专业职责的压力或威胁时，国家主管机构就要确保对记者的保护。塞尔维亚指出，最近对《刑法》所作的修订，将记者列入了从事公共信息领域业务的重要人员群体，将威胁记者履行专业职责的行为列为犯罪行为。同样，俄罗斯联邦阐明，2011 年对俄罗斯联邦《刑法》作了修订，列入规定阐明，要针对以暴力或威胁使用暴力的方式，阻碍记者履行专业职责的行为，追究刑事责任。据报称，波兰《新闻法》规定，对采用暴力形式侵害记者的施暴者，按与暴力伤害政府官员的同等罪责论处。

2. 打击有罪不罚现象的举措

23. 其他国家讨论了确保调查和追究侵害记者和其他传媒职业人员袭击行为的机制。为此，哥伦比亚说，公共检察厅设有一个特别分支机构负责调查侵害记者的罪行。据报告，墨西哥主管侵犯言论自由罪行问题的特别检察官有权指示、协调和监督调查工作，并可酌情追究侵害记者的罪行。同时，该机构还可参与编撰袭击记者行径资料的体制化工作。

24. 塞尔维亚报告称，2012 年 1 月建立了一个国家委员会，负责审查 1990 年代杀害三位知名记者：Dada Vujanović、Slavko Ćuruvija 和 Milan Pantić 案件，并提出今后完善调查工作的建议。瑞典说，瑞典监督并采取了应对侵害记者、博客撰写人和人权捍卫者事件的举措，而且瑞典记者联盟还提出了法律咨询意见，并为专职记者工作提供保护。

3. 保护举措

25. 哥伦比亚报称，加强保护记者的措施包括 2000 年设立的“记者保护方案”和“社会事务专员”，同时还有“保护人权捍卫者方案”，旨在保护面临暴力威胁的记者和传媒职业人员。作为该方案部分之一，民间社会组织负责监督对记者的威胁，并向风险评判和管控委员会呈报案情，由这个跨机构性的委员会确定拟实施的保护措施。哥伦比亚还设立了一个全国负责保护记者的单位，主管提供设备和援助，采取一些保护记者的实质性措施，诸如移动电话等，防弹车辆以及紧急撤离和转移至本国其它地区，甚至国外的证人保护方案。这些举措整合了哥伦比亚境内先前各自为阵，分头负责保护法官、检察官、证人、人权捍卫者和其他人的方案。

26. 墨西哥阐明，2012 年颁布的《保护人权捍卫者和记者法律》创立了加强联邦与各州机构和民间社会之间的相互合作机制，以实施保护人权捍卫者和记者的措施。早期预警制度的目的，就是为记者一旦遭到威胁时，提供一条直接与主管当局联络的通道。

27. 黑山的回复称，警方先就所有遭威胁的传媒雇员或其家庭成员进行风险评估，而后再对之采取保护性措施，包括警方提供的保护。此外，据报称，政府对曾犯有侵害记者袭击行为前科的人员进行了核查。

28. 格鲁吉亚在回复中指出，格鲁吉亚与美利坚合众国所设主管促进欧洲安全与合作组织(欧安组织)事务的机构合作，为传媒职业人员和警察举行了培训，以增强记者，包括公共示威游行期间的人身安全。丹麦为攻读新闻专业学生开设的课程，包括了“风险通报”，向学生传授如何在危机或冲突区域安全从事报道业务的知识。据报称，黑山的司法人员教育中心设有一个包含若干期关于言论自由问题讲座在内的法官年度培训方案。俄罗斯联邦报告举行了若干期由政府实体和传媒组织参与的采访惯例培训讲座。

29. 其他各国，包括丹麦、格林纳达以及特立尼达和多巴哥均指出，公众对袭击记者行为的谴责，是一项重要的保护措施。

4. 宣传和提高认识举措

30. 从各国收到的回复表明，各国采纳了一系列广泛的举措，提醒注意言论和记者人身安全问题。这些举措包括设立促进言论自由奉献奖，并设立纪念日着重突出记者和自由新闻在民主社会中所发挥的至关重要作用。至于上述纪念日活动，包括了乌拉圭设立的“表达思想自由日”(9 月 20 日)和“全国新闻自由日”(11 月 15 日)；以及瑞典设立的“被囚禁作者日”(10 月 23 日)。各国还指出，通过举行国家、区域和国际各层级的大会和会议，讨论言论自由和保护记者问题，提高了对之的认识。例如，2012 年 6 月，特立尼达和多巴哥举行了国际新闻机构世界大会，主题为“传媒面前充满挑战的世界：360 度纵览”，包括保护记者问题的焦点探讨。瑞典报告称，瑞典开设了一个网站，上载了包括言论自由在内的一系列人权问题资料。

31. 此外，各国注意到，通过相互交流做法，加强旨在保护记者的举措。例如，2012年11月，美洲新闻协会召集了派驻洪都拉斯和墨西哥的各办事处，在洪都拉斯举行会议，交流相关做法。

B. 联合国机构

32. 联合国机关和机构采取了各类举措，处置危害记者人身安全的问题。³³

1. 安全理事会和联大

33. 联大强调各国必须确保尊重和保护在武装冲突情况下从事报道的记者。³⁴ 安全理事会第1738(2006)号决议谴责，在武装冲突背景下，袭击记者、传媒职业和协助人员的行为，特别呼吁上述人员应被视为平民，并应为之得到尊重和保护。理事会敦请各国及武装冲突的其他各方，竭尽全力防止违反国际人权法和国际人道主义法，侵害平民，包括侵害记者、传媒职业人员和协助人员的行径。决议还呼吁结束袭击行为，强调各国负有责任确保追究严重违反国际人道主义法行为的责任。理事会该决议还决定，在保护武装冲突中的平民百姓问题议程项目下，探讨保护记者问题，并请秘书长将记者、传媒职业人员和协助人员的人身安全和保障问题，列为他关于在武装冲突中保护平民百姓问题报告的内容分项目。³⁵

34. 秘书长最近关于保护平民百姓问题的报告着重指出了在阿拉伯叙利亚共和国境内以及在利比亚冲突期间从事报道工作的记者面临的危险，提醒各国他们有义务防止侵害记者的袭击行为并追究上述袭击行为的责任者。秘书长还欢迎，奥地利政府和一些特别程序任务负责人在人权理事会上推出了加强保护记者的倡议计划。³⁶

2. 人权理事会

35. 自2006年成立以来，人权理事会已就言论和见解自由权，定期探讨了记者人身安全问题。³⁷ 第21/12号决议是理事会第一个以记者人身安全问题为具体着重点的决议。³⁸ 理事会该决议具体表示关切持续不断发生侵犯言论和见解自由

³³ 关于针对发送给联合国机构、方案和基金及其它国际和区域组织的普通照会，以及向众多非政府组织征集资料要求的回复情况，收到了传媒自由中心、红十字国际委员会、国际新闻工作者联合会以及国际劳工组织的回复。

³⁴ 见例如，大会第2673(XXV)、2854(XXVI)和3500(XXX)号决议。

³⁵ 还见，安全理事会第1973(2011)、2096(2013)和2093(2013)号决议。

³⁶ S/2012/376,第14-15段。还见，S/2010/579和S/2009/277。

³⁷ 见人权理事会第7/36、12/16、16/4、19/35和21/12号决议。还见，人权委员会第1993/45号决议

³⁸ 还见，人权理事会关于在武装冲突情况下保护记者的第13/24号决议。

权行为的情况；以最强烈的措辞谴责一切迫害记者的袭击和暴力行为；并强调必须确保加大对所有传媒职业人员和消息来源的保护力度。理事会还表示关切，对袭击记者行为往往出现有罪不罚的现象，并呼吁各国确保追查责任，以及增强可让记者独立、不受不当干扰地履行工作的安全有益环境。

36. 最近，受人权理事会委托，并在高专办的支持下，各个国际调查委员会也一直在明确处置记者的安全问题。例如，最近负责阿拉伯叙利亚共和国境内人权情况的国际调查委员会编撰的报告，以文献形式记录了以记者为迫害目标，以及地方和国际记者遭任意拘留、被当作人质抓捕，并在长期敌视对峙情势下遭杀害等具体事件，系为违反冲突双方依据国际人道主义法所承担义务的行径。³⁹ 2011年，国际调查委员会还调查了，据称阿拉伯利比亚民众国境内所有违反国际人权法的行为，重点调查了严重侵害记者和其他传媒职业人员，包括任意逮捕、酷刑、虐待、骚扰、恫吓和强迫失踪等事件，以及一些针对性的袭击行为。⁴⁰

C. 特别程序和条约机构

37. 记者和其他传媒职业人员的人身安全问题也是特别程序和人权事务委员会的关切问题。若干任务负责人的报告相当重视提高认识和相关倡导活动(诸如参与专家咨商和会议，并举行新闻发布)，以及通过来文程序，就个体案件对政府进行直接干预。⁴¹ 这一直是增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员；⁴² 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员⁴³和人权捍卫者境况特别报告员⁴⁴尤其着重关注的问题。上述各位任务负责人着重指出了，袭击记者行为对全面实现人权的危害性影响。各位任务负责人受命就上述问题编撰报告和提出咨询意见，并提出了旨确保加大对记者和其他传媒职业人员保护力度的建议。任意拘留问题工作组⁴⁵和强迫或非自愿失踪问题工作组⁴⁶均通过个体或联合来文，处置了隶属他们各自任务管辖范围的所涉记者案件。人权事务委员会也一直在处置，尤其最近人权事务委员会发表的关于《公民权利和政治权利国际公约》十九条的

³⁹ A/HRC/22/59,第 46-54 和 139 段，附件十二，第 2 段。

⁴⁰ A/HRC/17/44,第 117、144-154、248 和 254 段。

⁴¹ 例如，2012 年的前 11 个月期间，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员，针对危害记者及其他传媒工作人员生命的权袭击行为，至少发送出 15 份来文。

⁴² 见，E/CN.4/2005/64、E/CN.4/2006/55、A/HRC/4/27、A/HRC/7/14、A/HRC/11/4、A/HRC/14/23 和 Add.2,以及 A/HRC/20/17。

⁴³ 见 A/HRC/20/22。

⁴⁴ 见 A/HRC/13/22 和 A/HRC/19/55。

⁴⁵ 自 2000 年以来，工作组针对任意拘留记者的指控发表了 20 多项意见。

⁴⁶ 见 A/HRC/16/48,第 441 段；A/HRC/19/58/Rev.1,附件一，第 159、160、335、444-448、520 和 549 段；以及 A/HRC/22/45 和 Corr.1,第 140-143 和 414 段。

第 34 号一般性意见，阐述了袭击记者行为，此类袭击行为不受惩罚问题，及其对各项权利形成的影响后果问题。⁴⁷

D. 联合国教育、科学及文化组织

38. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)除开展其它各活动之外，采取了若干加强保护记者的重大举措，作为教科文组织维护言论和新闻自由的任务部分。教科文组织分别在巴黎(2012 年 9 月)和维也纳(2012 年 11 月)举行了两次联合国机构间会议，召集联合国各机构和非政府组织及政府间组织、独立专家、传媒社团和职业协会举行会议，探讨了记者人身安全和有罪不罚问题，推出了一项全球和国家各级维护记者人身安全和整治有罪不罚现象的战略。

39. 上述会议最终在与高专办和联合国其它机构合作下，经教科文组织编拟出台了“联合国关于记者人身安全和有罪不罚问题的行动计划”。该计划的宗旨是创建一个有利于记者和传媒职业人员在冲突和非冲突情况下自由和安全履职的环境，并打击袭击记者行为不受惩罚的现象。这些措施包括设立一个机构间机制，加强联合国每个行为方为记者人身安全问题所作的贡献，并增强本组织范围就此问题形成的凝聚力，以及与各成员国合作，拟订维护记者人身安全的立法及其它机制，建立合作伙伴关系，实施提高认识和有助益的举措。

40. 同时还须提及的是，1993 年联大采纳教科文组织大会的建议，宣布 5 月 3 日为“世界新闻自由日”。这一天是对新闻自由重要意义的一种提醒，提请注意全世界危害新闻自由，包括以袭击记者的手段，形成的种种威胁，并鼓励采取各项举措，加强新闻自由。此外，自 1997 年以来，教科文组织一直在宣传和监督记者的人身安全以及袭击记者行为不受惩罚问题。⁴⁸ 教科文组织总干事编撰了一份关于记者人身安全问题和有罪不罚现象危险性的两年期报告，阐述了文献记录的杀戮记者问题，以及就此问题对各国进行调查得到的回复。

E. 其它组织

41. 许多其它政府和非政府组织以及民间社会行为方均参与了增进言论自由和保护记者问题的探讨。

⁴⁷ CCPR/C/GC/34,第 13 和 23 段。还见，第 30、38、39-49 段。还见，*Njaru 诉喀麦隆案*，第 1353/2005 号来文(CCPR/C/89/D/1353/2005)和 *Marques de Morais 诉安哥拉案*，第 1128/2002 号来文(CCPR/C/83/D/1128/2002)。

⁴⁸ 见 1997 年 11 月教科文组织大会第 29 号决议。

42. 各区域机制受命承担的增进和保护言论自由，包括保护记者任务，系为主要关注问题。⁴⁹ 1997 年，美洲国家组织设立了一个言论自由问题特别报告员办事处，负责除其它之外，向美洲人权法院提供咨询意见，协助评估个人申诉；编撰国别和年度报告，由此向各成员国提出如何处置侵害记者暴力问题的建议⁵⁰；进行实地走访，开展提高认识活动，诸如公开谴责袭击记者的行为等。1997 年，欧安组织也设立了传媒自由事务代表的主管任务，负责就侵犯言论自由行为发出早期预警，并倡导全面遵循欧安组织关于言论和传媒自由的原则和义务。2011 年，欧安组织颁布了《欧安组织记者人身安全问题指南》，列出了如何处置记者人身安全问题的良好做法。2004 年，非洲人权和人民权利委员会设立了非洲言论和信息自由问题特别报告员负责的任务。

43. 美洲人权法院和欧洲人权法院判定，袭击记者的行为侵犯了言论自由权及诸多其它权利，而各国要承担起义务，积极保护记者并切实调查所指控的每起袭击行为。⁵¹ 2012 年 9 月，美洲人权法院就 *Vélez Restrepo* 案下达了迄今为止国家在惩治暴力侵害记者方面所承担义务涉及范围最广的裁决，⁵² 责令该国为受害者及其家庭提供一系列广泛的赔偿，包括继续给予保护、支付医疗费、切实调查该事件造成的损害，以及就思想和言论自由权和记者与社会评论者的作用问题，对武装部队进行培训。

44. 红十字国际委员会(红十字会)发挥了在武装冲突下保护记者和其他传媒职业人员的重大作用。亦如红十字会在答复中所述，自 1985 年以来，红十字会为派往危险区域的记者开设了救助热线，据此，那些受伤、被拘禁或失踪的记者，及其家人和中间组织可请求红十字会给予援助。红十字会往往在其它组织的配合下，开展有关国际人道主义法培训并提供医务职业人员的初步救治。2011 年 11 月举行的红十字会和红新月会第三十一届国际会议通过了执行国际人道主义法的四年行动计划。会议确认了记者的重要性，并提出了旨在武装冲突情况下保护记者的建议。

⁴⁹ 见自 1999 年以来，增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员和言论自由权问题区域特别报告员每年发表的联合声明，他们的联合声明一如既往地强调记者的人身安全问题是应对言论自由挑战性问题的关键所在。

⁵⁰ 见美洲人权委员会的年度报告“2012 年言论自由问题特别报告员的报告”(可查阅：www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/annual/Annual%20Report%202012.pdf)第 248 段。

⁵¹ 见欧洲人权法院案例：例如，*Dink 及其他人诉土耳其案*，第 2668/07、6102/08、30079/08、7072/09 和 7124/09 申诉，2010 年 9 月 14 日判决书；和 *Kili 诉土耳其案*，第 22492/93 号申诉，2000 年 3 月 28 日判决书。还见，美洲人权法院案例：例如，*Fontevicchia 和 D'Amico 诉阿根廷案*，2011 年 11 月 29 日判决书；和 *zcátegui 及其他人诉委内瑞拉案*，2012 年 9 月 3 日判决书。

⁵² 美洲人权法院，*Vélez Restrepo 及家庭诉哥伦比亚案*，2012 年 9 月 3 日判决书。

45. 非政府组织和民间社会行为方也发挥了重要作用，协助汇编关于侵害记者暴力问题的文献记录、提高认识、编撰报告、协助制订有关保护记者的立法和政策、开展培训，并采取遏制暴力的步骤，包括直接给予援助。

46. 国际新闻工作者联合会如其回复所述，该联合会建立了一个数据库，通过提供有关可能会发生侵害记者的暴力行为和暴力威胁的资讯，履行发出早期预警行动。此外，由区域和国别联盟构建起的网络结构，为信息交流和行动配合提供了便利。该联合会还指出，该组织与记者和政府携手一起协助转移和保护记者。联合会通过国际人身安全基金，为遭受暴力或面对暴力威胁的记者及其家人提供现时资金救助。至于提高认识问题，联合会为记者编撰了有关国际法和国际人道主义法手册，并形成了每当记者遭袭击或政府不就某威胁或某袭击行为采取应对措施时，即公开发表声讨的惯例。一旦国家主管机构不愿采取必要调查和追究行动时，该联合会还参与将案情向各区域机制投诉的工作。

五. 维护记者人身安全的良好做法

47. 要确保记者和其他传媒职业人员可有效履行其工作，就必须阻止侵害他们的威胁和袭击行为，并保证追究责任，以及创建一个可供独立、自由和多元媒体运作的的环境。

48. 通过透彻审议各国做法，包括各国针对 2013 年 1 月 11 日高专办所发普通照会的回应，增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员提出的建议，和法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员和人权捍卫者境况特别报告员提出的建议，还有各个国际、区域和非政府组织及其他民间社会行为方先前着重推荐的良好做法，确定了以下所述各项促进记者人身安全的良好做法。

49. 这些良好做法表明，一项保护记者的做法是否有效，取决于政治承诺是否得到明确有效的立法和有切实可行保障，制止对记者的威胁和袭击行为，保证为履行责任追究措施提供支持。由于每个制度都必须专门针对各自情势下的暴力根源，为满足地方需求，包括受危害记者和其他传媒职业人员的需求所定制，因此，各个特定保护制度的确切性质各有差异。

A. 政治承诺

50. 确保记者安全履职的坚定政治承诺，是任何保护制度的关键先决条件。为此，政府最高层须就记者在社会中所发挥的重要作用，采取明确的官方立场，且必须确保记者得到充分保护，免遭侵犯其权利行为之害。各国还应为关注保护记者和言论自由问题的传媒组织和民间社会提供支持和便利。

51. 确保记者和其他传媒职业人员人身安全的政策；对任何形式侵害记者暴力的零容忍态度；和充分追查任何此类暴力的责任，应全面融入地方、国家、区域和国家各级政府和国际层级敏感注重性别问题的方针。

B. 法律措施

52. 政治承诺也必须依据各国承担的国际人权义务，转化为制订、颁布和充分履行保护记者的法律。

53. 国家法律必须通过例如，修订《民法》和《刑法》方式，给予记者特别的保护，赋予他们履行公共职能的应有承认。法律不妨考虑将记者和其他传媒职业人员融入任何保护人权捍卫者的现行法律框架。

54. 保护见解和言论自由权法律的逐步演进至关重要。任何对该权利的限制必须以法律为据，只有按《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第3款所列的理由，才可予以限制，不仅得出于必要而且要相应适度。任何限制的设定还应有足够充分的精准度，以使个人可据此调整他或她的行为举止，并应便于公众悉知了解。将任何形式的言论自由列为罪行的措施，一律都得撤销，除非这些措施构成可允许的合法限制规定。各国还应确保各项法律措施，诸如，反恐法或国家安全法均不可用以威胁或损害记者的人身安全。

C. 打击有罪不罚现象的措施

55. 确保追查袭击记者行为的责任，是防止今后发生此类袭击行为的关键；若不追查即会违反国家承担的人权义务，会为这种侵害暴力推波助澜，滋长有罪不罚的邪恶之风。这也可被人理解为政府容忍，甚至默许这种暴力行径。为此，国内刑事司法制度通过有效履行职责，调查和追究所有侵害记者的袭击行为，并为受害者提供补救办法，系为势在必行之举。

56. 在一些据报称侵害记者袭击行为高发率的国家，尤其应由一特设调查机构或独立的国家机制，对各起涉嫌袭击行为进行调查。法律应设立这类单位或机制并赋予权力，监督和调查危害保护记者和其他传媒职业人员的案件和问题。不妨授权该机构协调各不同政府主管机构的政策和行动，并承担向政府提建议的主管职责。该单位或机制必须配备充足的资源和经适当培训的工作人员，确保该机制独立和有效的运作。记者和民间社会组织应能参与这类机构的设置、履职和评估工作。

57. 对涉嫌侵害记者的袭击行径应进行有效、及时、彻底、独立和公正的调查。这可通过制订各项处置程序和依靠警察和检察官予以增强。调查期间应考虑到涉嫌袭击行为与记者的职业活动之间的联系。只要掌握必备的证据，就必须追究对被控应为袭击行为负责的人。

58. 诸如数据库之类，信息收集的机制应予以设立，以便收集经核实的威胁和袭击记者行为相关资料。信息的收集不应仅向警方通报必要保护性措施的发展情况和必要的评估，而且也有助于进行追究。只要设有诸如信息收集机制的民间社会团体，那么就应强烈鼓励这些社团与政府的合作，以便于利用这些信息加强责任追查制度。

59. 各国还应与任何区域责任追查机制，包括人权法庭合作，惩治侵害记者的袭击行为。

D. 保护措施

60. 国家可诉诸一系列广泛的举措，采取防范措施，保护记者和其他传媒职业人员以及减少袭击行为的危害性影响。针对任何侵害记者和其他传媒职业人员的袭击行为，当即发表坚定不移的公开谴责是一项重要的措施。

61. 培训是防止袭击行为的关键问题。按标准程序而论，应为执法人员、军队、检察官和司法机构人员开展，他们依国际人权法和国际人道主义法所承担的义务，以及如何确保有效履行上述义务的培训。这类培训也可依据国际人权法标准，集中探讨如何应对，诸如在抗议和公共之类事件期间对记者风险尤其大的领域。

62. 同时，针对武装部队成员、新闻报道和传媒组织成员应开展关于武装冲突期间适用的国际人权法和国际人道主义法义务、记者在武装冲突情况下采访报道的合法性，以及如何最大程度降低记者风险的做法和程序等方面培训。在国际和区域组织与民间社会的配合下，开展这类培训可大为增强培训的效益。

63. 各主管机构应及时和彻查，所有揭露威胁记者行为的举报，并采取任何必要和适当的步骤，确保当事人得到保护，不受进一步威胁和/或人身侵袭。为此，通过设立预警和快速反应机制，为记者和其他传媒职业人员提供一旦遭到威胁，即可直接诉诸当局的渠道和保护措施的方式，可大为加强对记者的保护。该机制应为一个得到高层确认的官方实体，并具备可切实有效履职的充足资金。该机制应在经与记者和其他传媒职业人员及各组织磋商后设立，并应得到传媒界的信赖。一旦要设立该机制，即应包含各主管执法和人权事务各相关国家机关的代表，同时还得有民间社会、包括新闻和传媒组织的代表加入。

64. 记者和其他传媒职业人员，尤其是从事诸如，腐败和组织犯罪之类高风险问题报道工作的记者，都应能诉诸该机制。当作出了任何关于某人需要保护的裁定之后，机制应能为之提供实质性的保护措施，包括移动电话和防弹背心，以及设立隐蔽安置处，以及应急撤离或转移至本国或其他国家安全地点的保护方案。这类方案包括证人保护方案，必须可切实有效运作，并以快速应对为基础，且不应用于不当地限制记者和其他传媒职业人员的报道工作。至于发生过令人甚感关注袭击记者事件的国家，各国应与记者和民间社会磋商，认真考虑设立各专门的保护方案。

65. 凡传媒组织或民间社会业已设立了诸如电话热线或 24 小时紧急联络点的国家，应为被确认面临风险的个人及其家庭提供直接寻求援助的便利。

66. 只要发生了袭击事件，国家就应采取步骤减轻袭击造成的影响，包括提供诸如免费医疗照顾、心理支持和法律服务，以及协助转移记者及其家人等各类服务。各国还不妨建立或提供资金，支持基金或其它机制为遇害记者亲属提供支助，包括提供资助金、教育捐助和医疗及心理治疗。

E. 提高认识措施

67. 在地方和国家各级层面应落实各项举措，增强公众对记者人身安全问题的认识，以及对侵害记者暴力行为的零容忍态度，包括将记者人身安全问题列入公立常规教学大纲。这类活动也可纳入国家为着重突出记者的作用及其所面临风险设定的纪念日，并且向公众推出“世界新闻自由日”。

68. 各国还应在政府间组织，包括人权理事会，区域和国际组织，以及通过区域和国际大会和会议，增强记者人身安全问题。各国还不妨考虑支持国际和区域组织以及民间社会团体开展的提高认识和信息交流活动。

六. 结论和建议

69. 在各个社会中，记者和其他传媒职业人员均发挥了至关重要的作用，然而，却因许多记者在履行报道职责期间遭遇到的暴力伤害经历，严重削弱了记者的作用。这些侵害记者的威胁和袭击行为，构成了违法，包括严重违反基本人权的行为；这些侵害行为所起的作用，还在于恫吓记者和其他传媒职业人员，钳制他们的声音，对言论和见解自由权产生了重大和令人高度不安的影响。

70. 各国有责任通过执行和实施现行准则和标准，确保记者的人身安全。为之，各国应履行按国际人权法和国际人道主义法规定所承担的义务，确保记者和其他传媒职业人员享有的权利，包括尊重所有记者和其他传媒职业人员的见解和言论自由权及其它基本权利。

71. 本报告所描述的那些良好做法，包括可让记者和其他传媒职业人员享有不受阻碍地开展工作的安全和有助益环境框架所含各关键要素。每个国家具体保护制度的确实性质可能各有差异。然而，却包含了将坚定的政治承诺转化为明确无误和切实有效的法律措施，以防止侵害记者和其他传媒职业人员的威胁和袭击行为；并对每一起侵袭行为进行责任追查等一些基本组成要素。

72. 如何终止有关侵害记者暴力和袭击行为不受惩罚的泛滥现象，是为了确保对记者和其他传媒职业人员的保护，必须积极出手解决的挑战问题。各国必须确保切实、及时、彻底、独立和公正的调查威胁和袭击行为，而且只要有证为据，即应提出起诉。同时，依据国际法必须为受害者提供补救办法。除非潜在的罪犯或罪犯们知道任何迫害记者或其他传媒职业人员的威胁或袭击行为，都将会带来法律追究的后果，否则，保护记者仍将是一个严重的问题。

73. 各国应被鼓励通过第二轮普遍定期审议期间提交的国家报告，以及通过其它区域和国际论坛会议和倡议活动，分享各自为保护记者所采取的举措，继续发展保护记者人身安全的良好做法。各国还应被鼓励在人权理事会的工作中以及相关专题组的讨论和会外活动期间，继续增进记者的人身安全。