



人权理事会

第四十五届会议

2020年9月14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 2020 年 10 月 6 日通过的决议

45/18. 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》；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 2019 年 12 月 18 日第 74/157 号决议和理事会 2018 年 10 月 5 日第 39/6 号决议，以及理事会关于意见和表达自由的 2020 年 7 月 16 日第 44/12 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、科学及文化组织为记者安全所做的重要工作，包括在监测此领域的事态发展、提高认识和能力建设方面所发挥的作用，

又欢迎由国家、媒体组织和民间社会采取的有关记者安全的举措，在这方面注意到媒体自由联盟的成立，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“自由职业记者安全原则”和《关于保护记者的国际宣言》，

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》第十九条保障的人人都享有的一项人权，它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，



回顾根据《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款，表达自由权的行使也带有特殊的义务和责任，

确认表达自由以及自由、独立、多元、多样化的网上和网下媒体，对于建设包容的知识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政府机构和官员的责任，均至关重要，

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、接受和传递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，并强调自由获取信息对记者和媒体工作者工作的重要性，他们本身在这项权利的享有方面也发挥着关键作用，

又强调根据紧急措施采取的任何措施或限制都必须是必要的，与所评估的风险相称且不具歧视性，必须有着具体的重点和时限，且必须符合本国在适用的国际人权法下承担的义务，寻求、接受和传递信息的权利要求，在紧急状态期间，包括在抗议活动中，保护媒体自由和记者的安全，

还强调，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对其生命和健康构成的威胁，以便作出适当的个人选择和决定，

确认公众对新闻业的信任和新闻业的信誉十分重要，特别是在新媒体形式不断演变发展、为诋毁记者工作蓄意散布虚假信息和抹黑行为越来越多的环境中，保持媒体专业性的难度很大，

又确认调查性新闻的重要性，确认媒体调查和发表调查结果的能力，包括在互联网上发表调查结果而不害怕报复的能力，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，

着重指出，媒体必须制定并遵循自愿的职业原则和道德，

感到震惊的是，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，增加了记者遭受威胁和暴力的风险，损害了新闻业在公众心目中的信誉，

又感到震惊的是，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)当局通过任意和无端拒绝给予与其新闻工作有关的认证或签证予以报复，

确认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、其选举纲领和当前的辩论情况；表示严重关切选举期间攻击记者和媒体工作者的情况增多，

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受侵犯和践踏的特殊风险，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、身体暴力和性暴力，以及各种恐吓、威胁和骚扰，其家庭成员也成为目标，其住所遭到任意突袭和搜查，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，从而使社会无法了解重要信息，

同样关切的是，记者和媒体工作者在域外遭到针对，包括骚扰、监视和任意剥夺生命，

深为关切旨在使记者和媒体工作者噤声的所有企图，包括通过可对新闻报道定罪的立法，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和反极端主义立法，以及商业实体和个人利用针对公众参与的战略诉讼向记者施压并阻止他们进行批判性和(或)调查性报道，

又深为关切的是，冠状病毒病(COVID-19)危机对记者和媒体工作者的工作、健康和具有重大影响，在这方面关切这场大流行的经济影响的后果，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，通过限制获取广泛可靠信息和意见的途径，加剧了错误和虚假信息传播的风险，

感到震惊的是，记者和媒体工作者因报道这场大流行而遭到威胁、逮捕和非自愿失踪，并在获取信息或审查、行动自由或认证方面受到过度和不当的限制，

深感震惊的是，女记者面临与工作有关的特定风险，在这方面着重指出，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，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成见，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，

考虑到记者可能因各种形式的歧视，例如但不限于性别、种族、宗教、族裔、少数群体地位、残疾或政治派别歧视，而面临与其工作有关的特定风险，

欢迎暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员的工作；注意到特别报告员关于打击暴力侵害女记者行为的报告，¹

表示严重关切在武装冲突局势中攻击和暴力侵害记者和媒体工作者的行为，以及女记者因工作面临的特定风险；为此指出，在武装冲突地区从事危险职业任务的记者和媒体工作者，只要没有采取任何有损其平民身份的举动，是国际人道法所规定的平民并应作为平民得到保护，

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，

强调数字时代与记者安全有关的特殊风险，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，被黑客(包括政府支持的黑客)攻击，还有为迫使特定媒体网站或服务关闭而发动的拒绝服务攻击，使其隐私权和表达自由权受到侵犯，

又强调加密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，尤其是记者的表达自由权和隐私权(包括保证通信可靠和对消息来源保密的权利)至关重要；

¹ A/HRC/44/52。

确认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一个基本条件；表示深为关切的是，国家法律、政策和实践被滥用于阻碍或限制记者在独立且无不当干扰的情况下开展工作，

又确认国家人权机构可通过监测、教育和提高认识活动，并通过审理申诉，在促进和保护人权(包括表达自由权)和处理侵犯记者人权的行为方面发挥重要作用；还确认国家报告和后续行动机制可为防止记者人权受到侵犯做出贡献，

强调国际合作有助于支持各国努力防止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，包括防止对记者的攻击和暴力行为的能力，合作方式包括应有关国家的请求并按其确定的优先事项提供技术援助，

铭记攻击和暴力侵害记者行为不受惩罚是记者安全方面的最大挑战之一，确保对侵害记者的犯罪行为追究责任是防止今后发生此类攻击行为的一项关键因素，

强调需要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，包括有效调查这些侵犯或践踏行为是否与受害者的新闻工作有关，

又强调需要更加重视采取预防措施，并创造符合本国国际人权义务和承诺的有利的国内法律框架，以确保记者和媒体工作者享有安全和有利的环境，

1. 坚决谴责在冲突和非冲突局势中一切攻击、报复和暴力侵害记者和媒体工作者的行为，如杀戮、酷刑、强迫失踪、任意逮捕和任意拘留、驱逐、恐吓、威胁及骚扰，不论是网上还是网下，包括攻击或强行关闭他们的办公室和新闻媒体；

2. 又坚决谴责女记者和女媒体工作者因工作受到的特定攻击，如性别歧视，包括网上和网下的性暴力、性别暴力、威胁、恐吓和骚扰；

3. 强烈谴责攻击和暴力侵害记者行为普遍不受惩罚现象，表示严重关切这些罪行绝大多数未受惩罚，从而助长了这类犯罪的一再发生；

4. 坚决谴责违反国际人权法、旨在或有意阻止或干扰网上和网下获取或传播信息、妨碍记者向公众提供信息的措施，包括通过使用断网等手段或非法或任意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；

5. 表示关切(故意散布虚假信息和进行宣传的现象，包括在互联网上，设计和散布这种虚假信息和宣传的目的可能是故意误导，可能是侵犯人权，包括隐私权和表达自由权，可能是传播仇恨、种族主义、仇外心理、负面成见或污名化，也可能是煽动暴力、歧视和敌意；强调记者对于扭转这种趋势的重要贡献；

6. 强调必须充分尊重意见和表达自由权所包括的寻求、接受和传递信息的权利，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普通公众从媒体获得信息的权利，记者和媒体工作者的安全对于确保这些权利不可或缺；

7. 促请政治领导人、公职人员和(或)当局不要诋毁、恐吓或威胁媒体(包括记者个人)，或对女记者使用厌恶女性或任何歧视性措辞，不要因此损害记者的信誉，影响对独立新闻业的重要地位的尊重；

8. 促请立即和无条件释放被任意逮捕或任意拘留、被扣为人质或成为强迫失踪受害者的记者和媒体工作者；

9. 强调必须为民间社会组织的工作提供有利环境，因为它们在加强记者和媒体工作者的安全和安保方面发挥着至关重要的作用；

10. 吁请各国：

(a) 使本国的法律、政策和实践充分符合国际人权法所规定的义务和承诺，对其进行审查并在必要时加以废除或修订，使之不会限制记者和媒体工作者在独立且无不当干扰的情况下开展工作的能力；

(b) 建立预防机制，例如早期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拥有充足资源、能够提供有效保护措施的主管机关；

(c) 制定和执行战略打击攻击和暴力侵害记者行为不受惩罚的现象，除其他外，包括(一) 设立特别调查单位或独立委员会；(二) 任命一名专门的检察官；(三) 通过具体的调查和起诉规程和办法；

(d) 通过对各自司法管辖范围内所有暴力侵害、威胁和攻击记者和媒体工作者的指控开展公正、迅速、全面、独立和有效的调查，从而确保追究责任，将罪犯(包括指挥、策划、协助和煽动或掩盖此类罪行的人)绳之以法，并确保受害者及其家人能获得适当补救、补偿和援助；

(e) 确保反恐和维护国家安全、公共秩序和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、军人和公安人员中并在媒体组织、记者及民间社会中开展能力建设、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，并保护他们的安全；

(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，特别是不会以过度的刑事制裁，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) 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；

(j) 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；

(k) 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其他方式使用非法或任意的监视技术；

(l) 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；

(m) 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脆弱性；

(n) 与记者、媒体和民间社会组织合作，评估 COVID-19 大流行对向公众提供重要信息和媒体环境可持续性造成的损害，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自主权的情况下提供支持；

(o) 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，消除社会中基于性别的陈规定型观念，并通过符合国际人权法的相关政策和法律措施，禁止在网上和网下煽动对女记者的仇恨，以及其他形式的虐待和骚扰；

(p) 全力支持在网上和网下发展独立、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，避免口头攻击记者、煽动对他们的仇恨或对独立记者的不信任；

(q) 建立或加强数据库等信息收集和监测机制，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；

(r) 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；

(s) 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；

(t) 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；

(u) 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、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；

11. 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；

12. 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；

13. 强调指出，有必要确保在国际层面加强合作与协调，包括提供技术援助及开展能力建设，以保障记者安全；鼓励国家、次区域、区域和国际人权机制与机构，包括人权理事会有关特别程序、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；

14. 请联合国各机构、基金和方案、其他国际和区域组织、会员国和所有相关利益攸关方，酌情在各自任务范围内进一步开展合作，以提高对《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》的认识并落实该计划；为此呼吁各国与联合国有关实体，特别是与联合国教育、科学及文化组织、人权理事会有关特别程序以及国际和区域人权机制开展合作；

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

16. 请各国在自愿基础上通报对攻击和暴力侵害记者行为的调查情况，包括应联合国教育、科学及文化组织的请求通过其国际通信发展方案下的机制通报情况；

17. 鼓励各国通过普遍定期审议进程继续处理记者的安全问题；

18. 请高级专员向人权理事会第四十八届会议提交一份报告，说明各国政府为应对 COVID-19 大流行而采取的措施对记者和媒体工作者的安全和工作的影响和后果，同时纳入性别视角，并查明趋势，收集良好做法，特别是高级专员办事处如何能够在其任务范围内并与联合国其他相关实体合作，应请求帮助制订保护记者的国家办法；

19. 鼓励各国和其他所有相关利益攸关方利用宣布 11 月 2 日为“终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日”这一机会，提高对记者安全问题的认识，并在这方面采取具体举措；

20. 决定根据理事会工作方案继续审议记者的安全问题。

2020 年 10 月 6 日

第 37 次会议

[未经表决获得通过。]