



第七十届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

记者安全和有罪不罚问题

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 69/185 号决议的请求提交，阐述记者和媒体工作者安全方面的事态发展，以及为确保他们得到保护而采取的举措。

* A/70/150。



一. 引言

1. 大会关于记者安全和有罪不罚问题的第 69/185 号决议借鉴了大会关于这个问题的第一个决议，即第 68/163 号决议，谴责一切针对记者的暴力行为以及普遍存在的此类罪行不受惩罚现象，并呼吁各国建立和维护一个有利于记者的安全环境，防止侵害记者的罪行，并追究此类罪行的责任。在该决议中，大会还请秘书长向大会第七十届会议和人权理事会第三十届会议报告本决议执行情况。本报告是根据这项请求编写的。

2. 报告着重介绍自上次提交秘书的报告(A/69/268)以来出现的相关事态发展，提供记者和媒体工作者安全方面的最新资料，并概述为确保他们得到保护所采取的举措。在编写本报告时收到各国、政府间组织、国家人权机构、非政府组织和其他组织针对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的请求而提供的资料。¹

二. 记者和媒体工作者的安全状况

令人警醒的统计数据

3. 秘书长在其上次报告中对近年来遇害记者人数呈上升趋势，以及为使记者住嘴而把他们作为攻击目标的现象增多深表关切。他还强调，针对记者和媒体工作者的罪行几乎完全没有受到惩罚。对于 2014 年和 2015 年的事态发展无法得出更乐观的结论。最近杀害记者的消息成为世界各地的头条新闻，其中包括阿拉伯叙利亚共和国的 James Foley、Steve Sotloff 和 Kenji Goto，还有巴黎查理周刊办事处遇袭的 8 名记者。不过，这些可恶行径只是冰山一角。

4. 2014 年 11 月，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)公布了总干事关于“记者安全和有罪不罚危险”的最新报告，² 其中分析了 2006 年 1 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日 593 名记者、新闻工作者或社会媒体制作人被杀害的情况，对于他们的遇难已有大量公益性新闻报道，教科文组织总干事也予以公开谴责。2012 年有 123 人遇难，是自 2008 年汇编第一次报告以来死亡人数最多的一年。

¹ 秘书长收到下列国家的答复：巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、古巴、萨尔瓦多、格鲁吉亚、希腊、危地马拉、约旦、黎巴嫩、立陶宛、摩洛哥、巴拉圭、卡塔尔、塞尔维亚、斯洛伐克、苏丹、荷兰、乌克兰、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和赞比亚；还收到伊斯兰合作组织和欧洲安全与合作组织的代表就媒体自由问题作出的答复。秘书长收到下列国家：阿塞拜疆、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、格鲁吉亚、希腊、危地马拉、卢森堡、墨西哥和斯洛伐克等国家人权机构的答复。还收到以下非政府组织和其他组织的答复：促进巴林民主和人权的美国人联盟、媒体自由中心(联合王国谢菲尔德大学)、保护记者委员会、英联邦记者协会、红十字国际委员会、国际新闻工作者联合会、国际人权服务社、无国界记者组织和巴基斯坦农村媒体网络。本报告还从联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)提供的资料中受益。

² CI-14/CONF.202/Rev.2。

2013 年受到谴责的杀戮行为的遇难总人数为 91 人。2014 年的人数(86)和 2015 年上半年的人数(40)相似。教科文组织 2013 年、2014 年和 2015 年上半年的名单显示,大多数杀戮发生在伊拉克(22)、阿拉伯叙利亚共和国(17)、巴西(13)、墨西哥(12)、巴基斯坦(12)、菲律宾(11)、索马里(11)、乌克兰(9)、哥伦比亚(8)、法国(8)、³ 利比亚(8)、巴勒斯坦国(8)、埃及(7)、洪都拉斯(7)、巴拉圭(7)和也门(7)。

5. 教科文组织的报告发现,“传统媒体”受致命袭击的影响最严重。遇难最多的是文字记者,2006 年至 2013 年有 244 人死亡(41%),其次是电视记者,有 154 人死亡(26%),然后是电台记者,有 123 人死亡(21%)。博客撰稿人等完全在网上工作的记者也受到致命袭击。最为明显的是,2012 年有 33 名网上记者(5.6%)在阿拉伯叙利亚共和国被杀死。在 2006 年至 2013 年遇害的 593 名记者中,绝大多数人(94%)都是当地记者而非国际记者,94%左右为男性。

6. 民间社会组织汇编的数字显示存在同样令人担忧的趋势。2014 年,保护记者委员会记录了 61 名记者和 11 名媒体工作者因工作原因遇害(认定行凶动机已被确认)。2015 年头六个月,委员会记录了 33 次杀戮。2014 年遇难的大多数人都从事政治(69%)、战争(59%)或人权(54%)方面的报道工作,近一半人(44%)在网上工作。⁴ 根据委员会的统计,1992 年至 2015 年 7 月共有 1 135 名记者因其职业被杀害。委员会还报告说,2014 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 31 日,82 名记者在委员会的记者援助方案支持下流亡,2014 年有 221 名记者因其工作被拘留。在 60% 的此类案件中,记者因颠覆或恐怖主义指控被羁押,20% 则在没有任何指控的情况下被羁押。其中 50% 以上的记者都在网上工作。

7. 无国界记者组织报告说,自 2013 年 12 月 18 日大会首次关于记者安全和有罪不罚问题的决议(第 68/163 号决议)通过之日起至 2014 年 12 月 18 日大会就同一问题通过第 69/185 号决议之时,有 99 名记者、媒体工作者和公民记者遇难。同期,根据该组织的计算,共有 178 名记者、媒体工作者和“公民记者”被拘留、⁵ 139 人流亡、853 人被捕、1 846 人受到威胁或侵害。无国界记者组织认为,伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内被伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)控制的地区、利比亚东部、巴基斯坦俾路支地区、乌克兰顿涅茨克州和卢甘斯克州以及哥伦比亚的安蒂奥基亚地区都是记者最危险的地区。国际新闻工作者联合会

³ 这 8 人在一个事件中被杀害。

⁴ 见 www.cpj.org。

⁵ 见 www.rsf.org。

报告称，2015 年头 6 个月有 55 名记者和媒体工作者遇难，⁶ 根据新闻徽章运动的计算，同期有 72 名记者遇难。⁷

普遍存在的有罪不罚现象

8. 在依法惩处杀害或攻击记者行为人方面，有罪不罚现象依然很普遍。2014 年教科文组织的报告(《世界表达自由和媒体发展趋势》)发现，2007 年至 2012 年只有不到十分之一的杀害记者案件被认定有罪。⁸ 教科文组织总干事最近关于“记者安全和有罪不罚现象”的报告证实了这个严峻的现实。2006 年至 2013 年期间，在发生杀害记者案件的 62 个国家中只有 36 个国家对总干事索要杀戮案司法调查资料的请求作出回应。在 593 个案件中，总干事仅收到 211 个案件的资料。资料显示在 593 个案件中，只有 39 个案件得到解决(6.6%)。其余 172 个案件(即 29%)仍在审理中，对于剩下的 383 个案件则没有收到任何资料(64%)。教科文组织索要资料呼吁的答复率甚低，加之杀害记者案件的整体定罪率偏低，使得许多国家作出的切实保护记者的承诺继续受到质疑。

9. 2014 年 10 月，保护记者委员会发布了其关于“伸张正义之路：打破杀害记者不受惩罚的循环”的报告。虽然报告发现，在大多数国家中，有罪不罚现象过去十年来的发生比率不断升高，在有罪不罚现象普遍存在的一些地方，记者很容易遭受新的暴力行为。报告还表明，2013 年被定罪的谋杀记者案件比 2004 年的上个高值增加一倍。虽然绝对定罪数目仍然极低，但委员会谨慎地认定，这可能表明国内和国际压力初见成效。尽管如此，进展幅度并不大。为扭转对记者犯罪而不受惩罚的顽固现象，仍有必要对这个问题予以持续和集中的关注。

10. 有罪不罚现象往往在冲突或普遍存在的武装暴力局势中滋生。但是，如果国家没有保护记者，也没有调查和起诉对记者的攻击行为，那么这往往是因为它们没有政治意志。有罪不罚现象还源于缺乏法治和普遍不尊重人权：滥用职权、腐败、法律框架弊端、执法不力和司法体制薄弱，或各种情况兼而有之。因此，解决这些基本问题和培育尊重人权、法治和民主的文化至关重要。

反恐背景下的记者安全

11. 许多国家和局势都会引起对记者安全的关注。关于记者安全的讨论有时需要侧重于武装冲突局势，伊黎伊斯兰国等恐怖团体袭击记者行为似乎也表明，主要实施者是非国家行为体。然而，虽然不可否认的是，记者在战患区内的处境特别危险，非国家武装团体也确实把他们当成目标，但 2006 年至 2013 年大多数记者

⁶ 见 www.ifj.org。

⁷ 见 www.pressebleme.ch。

⁸ 见教科文组织，《世界表达自由和媒体发展趋势》(2014 年，巴黎)。

被杀事件都发生在武装冲突局势之外。另外，记者还经常受到许多非国家和国家行为体的恐吓，也会遭受暴力。

12. 在采取反恐措施的情况下，记者的人身安全特别令人关切。世界面临着严重的安全威胁，包括来自恐怖主义团体的威胁，有些团体还直接以记者为攻击目标，以增强其信息力度和压制言论自由。为了应对这种威胁，一些国家采取了一些措施，对记者及其人权产生了直接影响。例如，广泛监视做法侵犯了隐私权，使记者难以在安全环境下工作和开展业务活动。一些国家颁布了宽泛的反恐立法，恐怖主义定义十分模糊，有可能产生任意或歧视性执法问题。立法也被错误地用于对付记者，包括一些国家将合法表达批评、抗议和反对政府等同于恐怖主义，实际上将表达自由视为犯罪。⁹ 这使记者处于特别脆弱的地位，面临恐怖分子以及政府打击恐怖主义的对策侵犯人权的双重威胁。

13. 各国有义务采取措施，保护人民免遭暴力和不安全之患，并伸张正义。然而，这种措施必须时时立足于尊重国际人权法。表达自由和媒体自由这两个重要的民主和法治支柱绝不能在反恐斗争中受到不合理的限制，因为不安全和恐怖主义往往在法治不彰和不尊重人权的时候滋生。联合国人权事务高级专员2015年3月在人权理事会发言时警告说，政府施加的种种限制是阻挠表达自由的主要障碍。¹⁰

数字时代的记者安全

14. 数字时代为传播信息和意见创造了大量机会，但也带来新的风险。数字监视、数据保留、匿名政策和技术、数据地方化和域名封锁都可能对媒体自由和记者安全产生深远和有时意想不到的后果，这些手段还可能对记者的表达自由产生寒蝉效应，使他们更难以与消息来源沟通，更难以交流和提出想法，从而可能导致实行自我审查。在一些国家，被认定为持不同政见者的人有时因数字监视所获信息而被逮捕，据称还受到酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

15. 最近几份专题报告深入分析了记者在数字时代面临的挑战。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2014年关于数字时代隐私权的报告(A/HRC/27/37)阐述了国际人权法对隐私权的保护，包括网上通信中的“干涉隐私权”含义、有关“任意和非法”干涉的定义以及权利保护对象和地点等问题。2015年3月，教

⁹ 概览全文见联合国人权事务高级专员关于在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的报告(A/HRC/28/28)。

¹⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15642&LangID=E#sthash.SI6Lz6k5.dpuf。

科文组织发表了其出版物《建设新闻数字安全》，这是一份关于记者及其消息来源面临的关键数字威胁的研究报告。¹¹

16. 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员在其提交人权理事会的报告中阐述了数字通信加密和匿名问题(A/HRC/29/32)。他认为，加密和匿名提供了数字时代行使意见和表达自由权所必要的隐私和安全，同时注意到加密和匿名工具对记者自由从业和行使人权至关重要。例如，记者依赖加密和匿名来屏蔽自己和消息来源、客户和伙伴，使之免受监视和骚扰。特别报告员的结论是，加密和匿名应得到有力保护，建议保护记者的立法和条例也能允许利用和支持这些技术保障和保护记者通信。法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告则通过调查现有的信息和通信技术促进、保护和监测人权的应用程序，述及这个问题的另一个方面(A/HRC/29/37)。这些应用程序包括记者可用来发出遭受危险的信号的警报程序。

三. 保护记者和媒体工作者的法律框架

17. 秘书长上一次报告阐述了保护记者和媒体工作者的可适用国际法律框架，提及国际人权法和国际人道主义法。¹² 秘书长指出，国际法律框架已经到位，但强调主要挑战仍是要确保遵守这一框架，并保证追究攻击记者行为人的责任。在本报告所述期间，这些结论仍然有效。

四. 为确保记者和媒体工作者的安全而采取的举措

A. 安全理事会和大会

18. 2015年5月27日，安全理事会通过了关于武装冲突局势中记者安全的第2222(2015)号决议，这是自第1738(2006)号决议以来第一个关于记者安全专题的决议。在该决议中，安理会确认记者、媒体专业人员和有关人员可在保护平民和防止冲突方面发挥重要作用，发现和报告可能引发国际罪行的局势，并表示关切武装冲突中常有记者遭受暴力、恐怖主义团体日趋构成严重威胁以及对记者的犯罪行为没有受到惩罚。2014年7月1日至2015年6月30日，安全理事会还在国别决议，即关于阿富汗的决议(第2210(2015)号决议)、关于阿拉伯叙利亚共和国的决议(第2165(2014)和2191(2014)号决议)、关于索马里的决议(第2182(2014)号决议)和关于苏丹和南苏丹的决议(第2187(2014)、2206(2015)和2223(2015)号决议)中提及记者安全。

¹¹ 见 www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/building_digital_safety_for_journalism_unesco_launches_a_new_publication/。

¹² A/69/268，第10至12段。

19. 在第 2222(2015)号决议中，安全理事会请秘书长在关于武装冲突中保护平民问题的报告中始终把记者安全问题列为一个分项，并在有关国别报告中列入攻击和暴力侵害记者行为以及为防止此类事件采取行动的相关信息。过去一年来，秘书长在其报告中，包括在关于伊拉克的报告(S/2014/774)、关于利比亚的报告(S/2015/144)、关于索马里的报告(S/2015/331)和关于南苏丹的报告(S/2015/296)中，提请安理会注意若干有关局势。

20. 安全理事会在通过第 2222(2015)号决议前举行了一次高级别辩论。常务副秘书长在情况通报中提出了安全理事会可推进其议程的五个具体办法：(a) 始终明确谴责在冲突局势中杀害记者，包括在涉及当地记者时进行谴责；(b) 继续定期举行辩论，讨论保护记者问题，包括听取记者、民间社会以及相关联合国和区域任务负责方的意见；(c) 鼓励安全理事会授权的特派团作为保护平民任务的一部分，调查记者安全问题；(d) 鼓励这些特派团确保将表达自由和记者安全作为人权和司法改革的必要组成部分；(e) 支持联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划。

B. 联合国人权系统

人权理事会及其机制

21. 2014 年 6 月 11 日，人权理事会举办了关于记者安全问题的小组讨论会(A/HRC/27/35)，随后借鉴 2012 年关于记者安全的第 21/12 号决议，通过了第 27/5 号决议。理事会在第 27/5 号决议中认识到，记者特别容易成为侵犯隐私权和表达自由权的非法或任意监视和(或)侦听通讯的目标，理事会特别吁请各国制定和执行各项战略，打击暴力侵害记者行为不受惩罚的现象，包括酌情采用良好做法，例如，2014 年 6 月 11 日小组讨论期间确定的良好做法以及(或)人权高专办关于记者安全方面良好做法的报告(A/HRC/24/23)中汇编的良好做法。

22. 在人权理事会第二十七届、第二十八届和第二十九届会议期间，与记者安全有关的具体问题，包括秘书长关于记者安全的报告及其关于柬埔寨人权状况的报告(A/HRC/27/43)和关于伊朗伊斯兰共和国人权状况的报告(A/HRC/28/26)的结论所述问题，多次引起理事会的注意。人权高专办在其关于刚果民主共和国的报告(A/HRC/27/42)、关于危地马拉的报告(A/HRC/28/3/Add.1)、关于利比亚的报告(A/HRC/28/51)、关于南苏丹的报告(A/HRC/28/49 和 A/HRC/28/53)、关于乌克兰的报告(A/HRC/27/75)、关于也门的报告(A/HRC/27/44)以及关于记者安全的摘要报告(A/HRC/27/35)和关于增进和保护民间社会空间重要性的摘要报告(A/HRC/27/33)中都对记者的安全表示关切。此外，人权理事会的独立专家和特别报告员也在其关于柬埔寨的报告(A/HRC/27/70)、关于冈比亚的报告(A/HRC/28/68/Add.4)、关于缅甸的报告(A/HRC/28/72)、关于索马里的报告(A/HRC/27/71)和关于苏丹的报告(A/HRC/27/69)中向理事会通报了记者安全问题，并就此提出警告。理事会在国别决议中，包括在关于白俄罗斯的决议(第 29/17 号

决议)、关于刚果民主共和国的决议(第 27/27 号决议)、关于厄立特里亚的决议(第 29/18 号决议)、关于利比亚的决议(第 28/30 号决议)、关于缅甸的决议(第 28/23 号决议)、关于南苏丹的决议(第 29/13 号决议)、关于苏丹的决议(第 27/29 号决议)、关于阿拉伯叙利亚共和国的决议(第 27/16 号决议)和关于也门的决议(第 27/19 号决议)中插入越来越多的与记者安全有关的文字。

23. 人权理事会授权设立的国际调查委员会继续审议记者安全问题。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会认定,“伊黎伊斯兰国蓄意杀害叙利亚记者、国际记者和援助工作者,试图控制其管区内的信息流通。致力于记录伊黎伊斯兰国统治下地方族群所受侵害和虐待的记者和活动人员被剥夺了国际法赋予他们的特别保护而强迫失踪、被拘留、受酷刑和遭杀害”。¹³ 厄立特里亚人权调查委员会在其报告中阐述了普遍侵犯记者权利的情况(A/HRC/29/42 和 A/HRC/29/CRP.1)。报告认定厄立特里亚自 2001 年以来没有新闻自由,厄立特里亚政府压制新兴自由新闻媒体,关闭了独立报纸并通过逮捕、拘留、酷刑和使人失踪来压制记者的声音。¹⁴

24. 人权理事会特别程序任务负责人继续在与各国进行的机密通信以及在新闻稿、声明和报告中述及记者的处境。最近三份特别程序来文报告汇总了 2014 年 3 月 1 日至 2015 年 2 月 28 日所有紧急呼吁、控告书和其他信函以及 2014 年 5 月 1 日至 2015 年 4 月 30 日从各国收到的答复,报告中开列了 31 份关于记者安全的来文,涉及对以下国家的控告:阿尔及利亚、阿塞拜疆(2)、孟加拉国、巴西、布基纳法索、埃及(3)、埃塞俄比亚(3)、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国(2)、肯尼亚、科威特、马来西亚、马尔代夫、摩洛哥、缅甸、尼泊尔、尼日利亚、菲律宾、瑞典、塔吉克斯坦、泰国、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和越南。¹⁵ 这些来文涉及与记者有关的控告,内容十分广泛,包括死亡威胁、单独监禁、用诽谤法限制言论自由、任意逮捕和拘留、暴力和恐吓升级、以骚扰报复与联合国机制的合作、以及随时被驱逐到可能受到骚扰或攻击地方。上文第 16 段着重介绍了这两位特别报告员的相关专题报告。

25. 记者安全问题在普遍定期审议中被越来越多地问及,有时还要求各国采取紧急保护措施。在 2014 年和 2015 年举行的审查进程第十九届至第二十一届会议期

¹³ A/HRC/28/69, 第 259 段; 另见 A/HRC/27/60, 第 13 至 15、63 和 114 段; 以及 A/HRC/28/69, 第 67、82、83 和 91 段。

¹⁴ A/HRC/29/CRP.1, 第 508 至 575、763、770、776、818、873 和 1530 段。

¹⁵ A/HRC/27/72、A/HRC/28/85 和 A/HRC/29/50。

间，70%的国别审查内容都是同行们提出的与记者安全直接有关的问题，并向有关国家提出建议。¹⁶

人权条约机构

26. 负责评估各国遵守国际人权文书义务情况的联合国人权条约机构也在它们审议缔约国的报告后发表的结论性意见中提及记者权利问题。负责监测遵守《公民权利和政治权利国际公约》情况的人权事务委员会在其第 111 次会议(2014 年 7 月)、第 112 次会议(2014 年 10 月)和第 113 次会议(2015 年 3 月)上，对记者安全问题表示关切，并对以下国家提出具体了建议：布隆迪(CCPR/C/BDI/CO/2 和 Corr.1)、柬埔寨(CCPR/C/KHM/CO/2)、乍得(CCPR/C/TCD/CO/2)、克罗地亚(CCPR/C/HRV/CO/3)、格鲁吉亚(CCPR/C/GEO/CO/4)、海地(CCPR/C/HTI/CO/1)、吉尔吉斯斯坦(CCPR/C/KGZ/CO/2)、拉脱维亚(CCPR/C/LVA/CO/3)、马拉维(CCPR/C/MWI/CO/1/Add.1)、黑山(CCPR/C/MNE/CO/1)、尼泊尔(CCPR/C/NPL/CO/2)、俄罗斯联邦(CCPR/C/RUS/CO/7)、斯里兰卡(CCPR/C/LKA/CO/5)和苏丹(CCPR/C/SDN/CO/4)。提出的问题包括：对记者因其专业活动而被杀戮、威胁、骚扰或恐吓表示关切；需要采取具体措施保护记者；将诽谤定为刑事犯罪；以及对攻击记者行为没有调查和起诉，或起诉和调查进展缓慢。禁止酷刑委员会讨论了关于记者安全的关切问题，并在其关于黑山的结论意见(CAT/C/MNE/CO/2)、关于泰国的结论意见(CAT/C/THA/CO/1)和关于委内瑞拉玻利瓦尔共和国的结论意见(CAT/C/VEN/CO/3 和 4)中提出具体建议。消除对妇女歧视委员会对关于阿塞拜疆女性记者工作限制的报告，包括对某些逮捕和拘留案件表示关切(CEDAW/C/AZE/CO/5)。

27. 人权事务委员会和其他人权条约机构也有权接受和审查个人来文。不过，允许采取临时措施的这些申诉机制不经常被用于处理与记者和媒体工作者安全与有关的案件。¹⁷

28. 联合国人权系统对大批国家和局势中的记者安全问题提出了多项关切，这些关切表明，这个问题具有全球性，涉及面很大，而且根深蒂固。这些关切还表明，记者安全已成为重要的人权问题，联合国人权系统越来越多地被采用，成为处理这一问题的有效机制。

¹⁶ 这些国家包括：阿尔巴尼亚、安哥拉、亚美尼亚、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、文莱达鲁萨兰国、刚果民主共和国、朝鲜民主主义人民共和国、埃及、萨尔瓦多、赤道几内亚、埃塞俄比亚、斐济、冈比亚、几内亚、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、意大利、哈萨克斯坦、肯尼亚、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、科威特、老挝人民民主共和国、莱索托、马达加斯加、尼加拉瓜、卡塔尔和土耳其。

¹⁷ 2014 年 10 月 29 日，人权事务委员会通过对 2004 年被单独禁闭的尼泊尔记者一案的观点，断定拘留相当于强迫失踪，违反了《公民权利和政治权利国际公约》的若干规定：见 CCPR/C/112/D/2051/2011。

C. 联合国各机构、部门、基金和方案

联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划

29. 2014 年 11 月 4 日，教科文组织、人权高专办和欧洲委员会在法国斯特拉斯堡共同主办了联合国第三次关于记者安全和有罪不罚问题的机构间会议，审查执行 2013 年和 2014 年联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划执行情况。关于《行动计划》执行情况的审查报告已发布，其中概述了采取的各项行动。¹⁸ 报告指出，2013 年和 2014 年取得的主要成就包括：强化联合国规范框架；制订区域规范性文书；提高会员国对这一问题重要性的认识；以及在一些国家实施具体行动。报告得出的总体结论是，需要做更多的工作，特别是在国家一级。报告认为，联合国行动计划对于下一个四年仍然有效。

30. 审查报告提出了若干建议，其中包括：(a) 全球和区域势头与局部机制齐头并进，并补充局部机制；(b) 将记者安全进一步纳入联合国机构的各自工作范围；(c) 联合国和区域组织加强国别行动；(d) 国家人权机构更持久地参与执行《联合国行动计划》。民间社会组织在一份单独声明中重申支持更有力地注重让地方各级利益攸关方参与，提高国别行动的一致性并进一步建立国家机制。

制定标准

31. 教科文组织执行局 2015 年 4 月第 196 届会议通过的关于记者安全和有罪不罚问题的第 196 EX/31 号决定进一步加强关于记者安全的现行国际标准。执行局在该决定中明确谴责对记者、媒体工作者和社会媒体制作人的一切攻击和暴力行为。

提高认识

32. 大会第 68/163 号决议宣布 11 月 2 日为“终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日”。教科文组织 2014 年牵头进行了该国际日的首次纪念活动，在欧洲人权法院举办了一场活动。参加这次活动的有法官和律师，以及媒体、民间社会、政府和联合国办事处的代表，他们共同讨论了当前针对记者犯罪不受惩罚的现象。活动中转达了联合国人权事务高级专员的致辞并通过社交媒体加以传播。2015 年，教科文组织将在美洲人权法院组织一场类似的活动。

33. 在 2015 年 5 月 3 日每年一次的世界新闻自由日之际，秘书长、联合国人权事务高级专员和教科文组织总干事发出了联合致辞。¹⁹ 国际日的庆祝活动旨在弘扬新闻自由的基本原则，并向记者特别是殉职记者表示敬意。教科文组织 5 月

¹⁸ 见 www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/3rd_interagency_meeting_statement_civil_society.pdf。

¹⁹ 见 www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/Joint_Message_WPFD_2015_EN.pdf。

2日至4日在拉脱维亚举行了2015年世界新闻自由日会议，会议的主题是“让新闻媒体蓬勃发展！力求改进数字时代的新闻报道、性别平等和媒体安全”。教科文组织外地办事处和其他新闻自由倡导者在世界各地举办了80至100场庆祝活动。每年一度的教科文组织/吉列尔莫·卡诺世界新闻自由奖旨在表彰为捍卫和(或)促进新闻自由做出杰出贡献的人员、组织或机构，今年的获奖人是叙利亚记者Mazen Darwish。

34. 为进一步提高人们对记者安全和有罪不罚问题的认识，教科文组织指定有线电视新闻网首席国际记者Christiane Amanpour为其第一位表达自由和记者安全亲善大使。

计量和评估

35. 教科文组织制定了“记者安全指标”，以便能够对各国记者安全和有罪不罚现象的重要基线数据进行全面评估和收集。这类信息将用于指导决策和计量进展情况。地方或区域研究机构在危地马拉、洪都拉斯和巴基斯坦首先进行了三次指标试点评估。这些评估报告已完成，用来与国家利益攸关方进行讨论。2015年上半年在伊拉克、肯尼亚和尼泊尔开展了新的评估，计划于2016年初另在缅甸进行一次评估。除了这些正式评估外，还在利比里亚和尼日利亚当地进行了两次记者安全情况的初步评估。

支持能力建设

36. 教科文组织和无国界记者组织更新了1998年记者安全实用指南，并将其翻译成多种语文。教科文组织举办了人身安全和数字安全讲习班，并继续每年为培训全球各地的数百名记者特别是女记者提供支持。

37. 自2013年起，教科文组织与拉丁美洲国家的最高法院、包括与巴西和墨西哥最高法院合作，为法官和律师制定了记者安全问题培训方案。2014年10月，教科文组织与墨西哥最高法院以及得克萨斯大学美洲奈特新闻中心一道为墨西哥司法系统官员制定了一个“大规模网上开放式课程”。一个月内有800多人参加了该课程，250人完成了课程并得到了证书。包括智利、巴拉圭和乌拉圭在内的该区域其他国家的最高法院也表示有兴趣推广这一课程。

38. 在突尼斯，教科文组织和人权高专办与突尼斯内政部合作，就表达自由和包括在公众示威期间切实尊重新闻自由问题对安全部队进行了培训。教科文组织更新了新闻教育示范课程，现在纳入了记者安全问题，作为新闻专业学生的一个专门课程。2015年4月，教科文组织与黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和也门各大学的代表举办了一次专家会议，以示范课程为基础制定了记者安全课程。

39. 人权高专办继续与国家行为体共同应对与记者最相关的人权问题，包括其安全问题。在墨西哥，人权高专办为国家保护记者和人权维护者的机制提供了支助；

在危地马拉和洪都拉斯，人权高专办为建立这样一个机制提供了技术援助。人权高专办在柬埔寨等国许多涉及记者的案件中与当局进行了交涉。人权高专办举办了若干讲习班，包括在马达加斯加为制定媒体法草案举办了讲习班，还在多哥举办了媒体专业化讲习班。在突尼斯，人权高专办完成了一项有关起诉记者问题的研究。人权高专办单独或与伙伴组织一道还为记者举办了多次关于人权问题包括涉及其自身安全问题的培训班。

D. 区域组织和其他组织

40. 积极促进记者和媒体工作者人身安全的许多区域组织及其他组织开展的重要倡议列述如下。

41. 非洲人权和人民权利委员会在其若干国别决议中表示严重关切侵犯记者权利问题。²⁰ 非洲区域的法院作出了若干重要裁定。例如，2014年6月10日，西非国家经济共同体的共同体法院认定，冈比亚政府未能就一名记者被谋杀的案件进行有效和公正的调查。法院在裁决中判定要赔偿受害者家属的损失，强调各国有关义务制止侵害行为。²¹ 2014年12月5日，非洲人权和人民权利法院对一名记者提起的 *Konaté* 诉布基纳法索案作出了史无前例的判决。法院裁定，因诽谤罪监禁他人违反了表达自由权，并下令布基纳法索政府修改其刑事诽谤法。²² 2015年5月28日，东非法院在布隆迪记者联盟提起的一个诉讼中裁定，被用来压制记者工作的《布隆迪新闻法》的某些部分违反了民主和法治的基本原则，其中，表达自由被认为是一个重要组成部分。²³ 这些判决表明，非洲区域的法院是记者寻求补救办法的有效工具，有助于制定该区域新闻自由的标准。

42. 欧洲委员会与5个伙伴组织合作，²⁴ 推出了一个因特网平台，让伙伴组织可以就记者和新闻自由面临的威胁发出警报，从而使欧洲委员会能够及时采取行动。后续行动以及会员国作出的答复均被纳入这个平台。该平台是2015年4月2日公开推出的，仅在头四个星期就核实了40多起事件报告。该平台是区域政府间组织、记者组织和其他非政府组织合作设立和运行的第一个此类平台。

43. 美洲人权委员会(美洲国家组织)促进表达自由问题特别报告员办公室 2014年年度报告载有关于暴力侵害记者和媒体机构的调查结果和对会员国的建议清单。²⁵ 欧洲安全与合作组织(欧安组织)媒体自由问题代表继续观察加入国的媒体

²⁰ 关于斯威士兰表达自由的第286(2014)号决议；关于埃及人权状况恶化的第287(2015)号和第297(2015)号决议。

²¹ 见 www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Hydrara%20Judgment.pdf。

²² 见 www.african-court.org/en/images/documents/Judgment/Konate%20Judgment%20Engl.pdf。

²³ 见 <http://eacj.org/wp-content/uploads/2015/05/Reference-No.7-of-2013-Final-15th-May-2c-2015-Very-Final1.pdf>。

²⁴ 第19条、欧洲记者协会、欧洲新闻工作者联合会、国际新闻工作者联合会和无国界记者组织。

²⁵ 见 www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/annual/Annual%20Report%202014.pdf。

发展情况，并继续开展活动，促进充分遵守欧安组织关于表达自由和媒体自由的原则。她还履行预警职能，并在发生严重违规行为时做出快速反应。该代表在两个场合与欧安组织成员国分享了意见和建议。²⁶ 在2015年世界新闻自由日之际，促进表达自由问题特别报告员、媒体自由问题代表、非洲人权和人民权利委员会表达自由和获取信息问题特别报告员以及人权理事会促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员发表了关于表达自由和应对冲突局势的联合声明。²⁷

44. 红十字国际委员会(红十字委员会)继续为派往危险局势的记者开通热线，如果记者被逮捕、受伤、被拘留、失踪或被杀害，他们及其家属和媒体组织可通过这条热线请求红十字委员会提供协助。呼叫热线的数目平均每年15次，最近几次呼叫请求涉及阿拉伯叙利亚共和国。红十字委员会还继续开办国际人道主义法和保护记者方面的培训。

45. 非政府组织和民间社会行为者在若干方面发挥重大作用，包括记录暴力侵害记者行为、提高认识、报告情况、协助制定保护记者的立法和政策、培训和提供直接援助。联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划执行情况的审查报告概述了民间社会组织最近在这方面所做努力。¹⁸

E. 国家一级的举措

46. 根据人权高专办的要求，会员国、国家人权机构和民间社会组织都提交了资料，介绍了各国为确保记者安全而开展的一系列举措。²⁸

终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日

47. 提交的几份材料介绍了为纪念终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日所开展的一些具体活动或行动。哥伦比亚指出，哥伦比亚为庆祝国际日在波哥大举行了一个活动。希腊报告说，其常驻纽约联合国代表团与阿根廷、澳大利亚、哥斯达黎加、法国和突尼斯常驻代表团一道举办了一个高级别小组讨论会，主题是：“结束有罪不罚现象：维护法治”。荷兰指出，荷兰外交部长发表了一份公开声明，呼吁国际社会处理暴力侵害记者不受惩处问题。荷兰还组织了一次关于在中东的记者人身安全的辩论会。卡塔尔报告说，多哈媒体自由中心举办了一个题为“努力结束有罪不罚现象”的论坛，召集媒体和法律专家就如何打击针对记者犯罪不受惩罚问题提出具体建议。论坛最后提出了打击有罪不罚问题多哈行动计划，其中包括多项建议，如设立一个基金向成为攻击目标后遇害或受伤的记者的家人提供支持，协调旨在提高政治意愿的游说工作和提高认识活动，并设立一个对记

²⁶ 报告可查阅：www.osce.org/fom/119957 和 www.osce.org/fom/127656。

²⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15921&LangID=E。

²⁸ 本节只概述了收到的答复情况，全文见秘书处文档。

者犯罪问题特别报告员的职位。黎巴嫩报告说，它打算在这一年里举办一个活动，塞尔维亚则宣布了关于公布未决谋杀案件调查结果的计划。

48. 智利、哥伦比亚和危地马拉的国家人权机构报告说，它们为纪念该国际日发表了特别声明或新闻报道；国际新闻工作者联合会报告说，它发起了一个推特运动，敦促对记者危险最大的国家的国家元首和政府首脑采取具体行动保护记者。

采取措施防止暴力侵害记者和营造安全和有利的环境

49. 一些国家和组织报告说，它们公开谴责了针对记者的袭击事件。

50. 在监测和报告针对记者的攻击行为方面，波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，波黑记者协会在 2006 年至 2014 年间在该国启动了一项关于对记者犯罪的研究。研究发现，对记者实施了 60 项犯罪行为，其中只有 9 项(15%)被起诉。危地马拉回顾说，危地马拉分析攻击人权维护者的机构于 2007 年开始运作，每周都举行会议。斯洛伐克指出，其犯罪数据包括了政治人物辱骂记者及其在诽谤案件中索要超额资金赔偿的一些案件。乌克兰报告说，乌克兰内政部对刑事案件进行了监测，2010 年至 2015 年，有 1 366 起针对记者的刑事犯罪案件(截至 2015 年 5 月 19 日，632 起尚未结案)。哥伦比亚监察员报告说，哥伦比亚的预警系统曾对记者哥伦比亚八个省面临的风险发出警报。危地马拉国家人权研究所报告说，其研究部门每日记录袭击记者案件。

51. 几个国家介绍了本国关于表达自由和新闻自由的法律框架。萨尔瓦多、格鲁吉亚、立陶宛和乌克兰强调了本国立法中将暴力侵害记者行为定为刑事犯罪或将以记者为攻击目标的行为定为加重处罚情节的具体规定。萨尔瓦多报告说，该国已不再将诽谤和其他针对个人或实体声誉的行为视为刑事犯罪。摩洛哥表示，摩洛哥制定了一个新闻法草案，目前正在审查一项关于获取信息的法律草案。乌克兰报告说，乌克兰正在审议一项法律草案，以加强对记者合法职业活动的保障。赞比亚指出，它为应对记者安全和有罪不罚问题正在起草一项全面的媒体和信息政策。

52. 哥伦比亚报告说，哥伦比亚国家检察官办公室过渡时期司法事务局于 2013 年和 2014 年制定了一项应对优先情况和案件的行动计划。该计划优先调查严重侵犯记者权利行为。立陶宛报告说，立陶宛警方与立陶宛记者协会合作，已采取措施为记者建设一个更加安全的环境。美国报告说，美国召开了一次会议，讨论采取哪些具体步骤弥合资源缺口和克服在冲突地区工作的记者安全培训方面存在的差距。智利国家人权机构报告说，2014 年 8 月，国家警察部队散发了维持公共秩序议定书，其中包括关于媒体待遇和与媒体对话的议定书，要求警察采取行动时尊重媒体和保持克制。希腊国家人权机构指出，2012 年 4 月，希腊警方发布了警察和大众媒体代表的合作准则，同时指出，该准则尚未生效。

53. 在培训和提高认识方面，哥伦比亚指出，哥伦比亚为公务员举办了人权和国际人道主义法方面的强化培训，其警察和军队还接受了关于人权问题的培训。危地马拉报告说，危地马拉举办了 7 场记者安全培训讲习班，内政部还举办了一次研讨会，明确指出记者等人员所面临的风险。格鲁吉亚报告说，内政部向新募警察提供了关于媒体关系的培训课程，内容包括记者的权利和警察对记者的义务。斯洛伐克报告说，斯洛伐克司法学院定期为法官和检察官组织活动和(或)进行培训，内容包括与记者安全有关的问题。赞比亚报告说，赞比亚开办了讲习班，使公众及其他利益攸关方认识和了解确保新闻自由的必要性。墨西哥国家人权机构报告说，墨西哥针对有意在国家公安部门工作的人开办了关于记者人权的若干培训课程和讲习班，其中一个涉及人权维护者和记者的保护机制。

54. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，波黑记者协会于 2014 年举办了一个特别的“记者学院”，有 80 人参加。该活动为一些记者和学生提供了选举前竞选中的记者权利和义务方面的培训。美国报告说，其因特网自由方案向世界各地的弱势民间社会群体和独立新闻工作者提供了工具和培训，并就数字安全问题帮助培训了 10 000 多名处境危险的记者和人权捍卫者。委内瑞拉玻利瓦尔共和国指出，自 2013 年以来，委内瑞拉国家检察官学院为记者提供了 3 个人权方案。该国还向警察和军人提供了人权培训。伊斯兰合作组织报告说它已发布决议，呼吁加强记者和媒体机构的能力，包括为媒体从业人员开办关于人权等问题的培训方案。

为确保追究暴力侵害和袭击新闻记者的责任所采取的措施

55. 哥伦比亚报告说，2014 年，国家检察官办公室人权和国际人道主义法事务局有 36 起未结案件，其中 20 起处于调查或初始阶段，15 起在调查中，下令逮捕 64 人，21 人被定罪。塞尔维亚指出，2013 年建立的塞尔维亚调查谋杀记者委员会继续开展工作，内政部的若干工作组和警察也在处理未决案件。塞尔维亚报告称，贝尔格莱德上诉法院已确认对国家安全局 4 名成员进行起诉，他们被控谋杀了 1999 年遇难的记者 Slavko Curuvija。

56. 阿塞拜疆监察员报告说，她关注了表达自由方面的动态，并对记者不良待遇案件采取了后续行动。格鲁吉亚监察员报告说，自 2014 年 5 月起审查了 4 起涉及记者的案件。在其中 3 起案件中，检察官办公室已启动调查。监察员还提到格鲁吉亚 2014-2020 年国家人权战略和行动计划，其中强调必须迅速和有效地调查干涉记者专业活动的情况。

记者及其家属受威胁时的保护机制

57. 哥伦比亚报告说，哥伦比亚国家保护股这个负责保护某些类别人员的实体向 104 名记者提供了保护计划。记者也被视为集体赔偿方案中的优先群体，因为记者被认为在该国的长期武装冲突中受到严重伤害。危地马拉报告称，继 2013 年

商定制订“记者保护方案”以来，初步草案已于 2015 年获得批准，定于在 2015 年 5 月的区域协商中进行审查。

58. 波斯尼亚和黑塞哥维那指出，波斯尼亚和黑塞哥维那的自由媒体救助热线每年收到 100 至 120 次呼叫。这些呼叫请求会进入一个提供信息并帮助解决问题的律师网络。求助热线也为权利受到侵犯的记者提供免费法律援助。约旦报告说，约旦记者联盟设有记者热线，还有一个公益律师小组在法庭上为记者辩护。

59. 立陶宛和斯洛伐克报告说，本国关于暴力罪行所造成的损害赔偿的法律也适用于对记者的暴力犯罪。波黑记者协会拥有自己的团结基金，可向遭受暴力的记者提供一次性援助。国际新闻工作者联合会报告说，它设有一个国际安全基金，该基金是许多记者的生命线。

五. 结论和建议

60. 我在第一次报告(A/69/268)中提出的所有结论和建议仍然有效，务必予以执行。

61. 许多国家和情势都会产生对记者安全问题的关切从而表明这个问题具有全球性，涉及面很广且根深蒂固。我对记者面临的定向暴力行为的频率和规模没有减少和此类罪行几乎完全没有受到惩罚深感关切。

62. 记者和媒体工作者在社会中发挥了重要作用。独立的新闻和媒体是健康的民主和法治的组成部分。记者必须按照最高职业标准接受适当培训并得到支持，以发展履行职责所需的技能。至关重要的是确保他们的人身安全。

63. 记者身处恐怖主义和其他暴力袭击的危险之中，他们的权利也在许多国家的反恐工作中受到限制。在应对安全威胁时，各国采取的措施必须永远植根于对国际人权法的尊重。各国应审查本国反恐措施，包括立法、拘留政策、刑事司法规则和惯例、监视方案和对表达自由的限制，使之完全符合国际人权法为其规定的义务，并确保记者和媒体工作者的权利得到充分尊重。

64. 数字世界尽管扩大了记者和媒体工作者的行动能力，但对他们的工作也带来了特殊挑战。人权适用于所有情况，无论是在线还是离线。我敦促各国促进、尊重和保护记者和媒体工作者在数字世界的权利，尤其要注意其表达自由权和隐私权。匿名和加密只要可促进记者的表达自由就应受到保护，不得加以不合理的限制。各国政府、联合国相关机构、专家、学术界和民间社会组织应当进一步研究和应对记者在数字世界所面临的挑战，努力设法确保改进保护。

65. 在打击有罪不罚现象时，必须更有效地落实现行规范。各国必须在国家、区域和国际各级制定合规机制，提供能力和资源，系统关注记者和媒体工作者的人

身安全。我对普遍存在的有罪不罚现象深为关切，鼓励各国在自愿基础上与相关机制交流信息，了解有关攻击和暴力侵害记者和媒体工作者行为的调查情况。

66. 我还邀请各国和包括民间社会组织在内的其他利益攸关方继续将记者安全纳入联合国人权体系的议程。各国应在记者安全问题上与人权理事会及其各个机制积极协作，适当审议向其提出的各项建议并就此采取行动。我鼓励权利受到侵犯且无法在国内寻求补救办法的记者和媒体工作者考虑利用联合国相关人权机制，作为寻求正义的一个渠道。

67. 我赞扬会员国和区域组织采取举措，加强记者和媒体工作者的表达自由及其保护和安全。我呼吁所有会员国与区域组织创建的促进记者和媒体工作者安全和保护的专门机制和举措充分合作。各国如果尚未制订关于表达自由和记者安全的区域任务，则应当考虑制订此类任务。邀请各国、区域组织和机制、民间社会组织和媒体组织考察欧洲委员会开办的因特网保护记者平台，并酌情采取类似举措。

68. 我要求安全理事会授权的特派团在其保护平民任务框架内特别关注记者和媒体工作者的人身安全问题，并根据安全理事会第 2222 (2015) 号决议，在其有关国家报告中纳入关于攻击和暴力侵害记者和媒体工作者事件和为防止此类事件所采取行动的信息。

69. 我还呼吁各国、联合国相关办事处、区域组织和机制以及民间社会组织加倍努力执行联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划，特别是确保在国家和地方各级改善对记者的保护。