



大会

Distr.: General
18 July 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十九届会议

2025 年 6 月 16 日至 7 月 8 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 2025 年 7 月 7 日通过的决议

59/15. 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》，并回顾相关国际人权条约，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的所有决议，特别是大会 2023 年 12 月 19 日第 78/215 号决议和理事会 2022 年 10 月 6 日第 51/9 号决议，以及理事会关于意见和表达自由的 2024 年 7 月 10 日第 56/7 号决议，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中协调人网络在加强记者和媒体工作者的安全方面的重要作用，并注意到《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》十周年之际于 2022 年 11 月在维也纳举行的题为“记者安全：保护媒体以保护民主”的多利益攸关方高级别国际会议上通过的《政治宣言》，

还回顾《未来契约》，特别是关于需要尊重和保护在武装冲突局势中开展工作的记者、媒体专业人员和有关人员的行动 14(f)，

回顾《全球数字契约》，¹ 特别是其中承诺促进多样化和有韧性的信息生态系统，包括强化独立媒体和公共媒体，支持记者和媒体工作者，并承诺设计和推

¹ 见大会第 79/1 号决议，附件一。



出数字媒体和信息素养课程，以确保所有用户都具备安全和批判性地与内容和信息提供者进行互动的技能和知识，并增强抵御错误信息和虚假信息有害影响的能力，

欢迎联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织和相关的人权理事会特别程序(特别是促进和保护意见和表达自由权特别报告员)开展的重要工作，并欢迎各国、媒体组织和民间社会组织在记者安全方面采取的举措，包括它们在监测这一领域的动态、提高认识、能力建设和联盟建设方面的作用，

认识到表达自由以及自由、独立、多元和多样化的线上和线下媒体对于建设包容性社会和民主政体并支持其运作，对于公民知情、法治和参与公共事务以及对于以曝光腐败现象等手段对公共机构和官员进行问责均至关重要，

着重指出，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、接收及传播公共机关掌握的信息的权利，对这项权利的任何限制以完全符合国际法为限，并强调指出，获得信息对于记者和媒体工作者的工作十分重要，记者和媒体工作者本身在确保人们享有这项权利方面也发挥着关键作用，

认识到公众对新闻业的信任和新闻业的公信力十分重要，特别是认识到，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的行为越来越多，数字平台包括社交媒体平台的算法往往便利并加剧了虚假信息的传播，在这样的环境下，保持媒体专业性的难度很大，

欢迎秘书长推出的《联合国信息完整性全球原则》，根据其中对信息完整性的界定，信息的完整性意味着一个倡导人权、和平社会和可持续未来的多元化信息空间，它涉及为人们赋权，使其能够行使寻求、接收和传递各种信息和思想的权利以及不受干扰地持有观点的权利；同时认识到只有存在独立、自由和多元化的媒体才能实现信息完整性，

认识到调查性新闻报道的重要性，并认识到，媒体能够开展调查和发布调查结果(包括在网上发布)而无需担心报复对于社会而言具有重要作用，包括有助于对公共机构和官员进行问责或发现腐败案件，也有助于揭露工商企业的侵犯人权行为，

表示关切的是，媒体多样性和独立性面临持续和不断加深的威胁，主要原因包括：以政治借口关闭媒体资源；传统媒体广告收入大幅减少，广告收入向大型技术公司主导的数字空间转移；新闻制作受到削弱，特别是地方和调查性新闻报道；媒体所有权更加集中；公共服务媒体受到政治控制并且无法获得足够拨款；社区广播未得到充分发展；一直存在试图控制媒体，包括通过监管进行控制的做法，

着重指出，记者和媒体工作者在危机时期具有至关重要的作用，各国必须采取积极措施，确保个人和社区充分获知任何威胁给记者和媒体工作者的生命和健康带来的全部影响，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、选举纲领和进行中的辩论情况，并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，

深为关切记者和媒体工作者常因其工作而面临特定风险，可能遭受侵犯和践踏人权行为，包括杀害、酷刑、强迫失踪、任意逮捕和任意拘留、任意驱逐、被迫流离失所、身体暴力、种族暴力、性暴力和性别暴力、其他形式的暴力行为、域外打压以及线上和线下的各种恐吓、威胁和骚扰，包括以其家人为目标或任意突袭和搜查其住所，这往往会迫使记者不敢继续开展工作或助长自我审查，从而使社会无法了解重要信息，

表示严重关切的是，一些国家在其管辖范围之外通过数字、实物和其他手段，包括通过滥用间谍软件和其他侵入性监控软件，在国外开展镇压活动，以伤害、压制和恐吓记者和媒体工作者，并将记者和媒体工作者的家人、代表和同事作为打击目标，

表示关切在实体和数字空间，包括在线上对记者进行的任意和非法监视，包括使用闭路电视和空中监视工具，以及使用新的和新兴数字追踪工具，如生物识别技术，包括面部和情绪识别及国际移动用户身份捕捉器(“黄貂鱼”)，这些行为侵犯或践踏了记者的人权，包括隐私权，

注意到包括技术公司和社交媒体公司在内的公司有责任尊重人权并确保在其数字平台上人权得到尊重，还应遵循《工商企业与人权指导原则》，至少包括应实施人权尽责，以发现、防止或减轻公司的政策、产品和业务对人权的潜在或实际不利影响，应定期进行人权影响评估，并应设置补救程序，

感到震惊的是，存在政治领导人、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、报复和暴力的风险，损害了新闻业在公众心目中的公信力，

又感到震惊的是，存在对外国记者和媒体工作者的恐吓和报复行为，其中一些行为由政治领导人、公职人员和/或当局实施，包括任意和无端拒绝发放新闻工作所需证件或签证，

认识到符合各国国际人权义务和承诺的国家法律框架及预防措施是为记者创造安全和有利环境的一个基本条件，并表示深为关切国家法律、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的能力，

深为关切一切试图压制记者和媒体工作者的做法，包括制定可用于将新闻工作定罪化的立法，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、错误信息和虚假信息法、金融犯罪法以及反恐和反极端主义法，

表示严重关切反公众参与策略性诉讼有所增加，包括商业实体提起的此类诉讼增加，目的是对记者进行施压、恐吓或耗尽其资源和士气，从而阻止他们开展工作，包括就公共利益事项开展工作，

着重指出，在紧急措施中采取的任何措施或限制必须是必要的，与所评估的风险相称，以非歧视性方式实施，有具体的重心和期限，并符合国家根据适用的国际人权法所承担的义务，并着重指出，寻求、接受及传播信息的权利要求在紧急状态期间，包括在抗议或卫生危机期间保护媒体自由和记者安全，

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，包括在网络领域，必须采取顾及性别特点的方法，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、网上性别骚扰和凌虐(包括以私密内容勒索)、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,并确保切实解决女记者所经历的问题和提出的关切,

表示严重关切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,包括女记者在这一背景下面临的特定风险,在这方面回顾,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,他们只要没有采取任何对其平民身份有不利影响的行动,就应作为平民得到保护,

强调指出,在冲突局势中和占领情况下,平民以及当地和外国媒体及时获得准确信息十分重要,有时至关重要,同时承认当地和外国媒体工作者应根据国际人道法作为平民受到保护,强调指出,属于民用物体的媒体设施依国际人道法受到保护,并指出,对平民或民用物体的直接攻击违反国际人道法,

表示深为关切包括恐怖主义团体和犯罪组织在内的非国家行为体对记者安全构成日益严重的威胁,

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、黑客攻击(包括政府支持的黑客攻击)、恶意和间谍软件攻击、强迫移交数据或为迫使关闭特定媒体网站或服务而发起的拒绝服务攻击,这些行为侵犯了记者的隐私权和表达自由权;同时认识到这些风险带来的心理影响,

又强调在数字时代,加密、化名和匿名工具对许多记者自由开展工作和享有人权,特别是享有表达自由权和隐私权至关重要,包括有助于保障记者通信安全和为其消息来源保密,

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,又认识到国家报告和后续行动机制可为防止侵犯记者人权行为作出贡献,

感到震惊的是,针对记者的罪行很多没有受到惩罚,铭记攻击和暴力侵害记者行为不受惩罚是记者安全的最大挑战之一,确保就针对记者的犯罪行为追究责任是预防今后发生攻击记者事件的一个关键因素,

强调司法机关、检察机关、法医专业人员和执法人员在确保记者的安全、诉诸司法和有效补救以及确保就针对记者的罪行和攻击进行问责方面具有至关重要的作用,因而可以为维护法治作出贡献,

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,例如杀害、酷刑、强迫失踪、任意逮捕和任意拘留、驱逐、恐吓、任意或非法监视、线上和线下威胁及骚扰,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**在域外打压记者和媒体工作者的行为,包括杀害、强迫失踪、骚扰、监视和线上攻击,敦促各国和非国家行为体停止和/或避免此类攻击或措施;

3. **还坚决谴责**因女记者和女性媒体工作者的工作而对她们进行特定攻击,例如线上和线下的性别歧视、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现象，表示严重关切这些犯罪绝大多数未受惩罚，从而助长了此类犯罪的一再发生，强调指出必须打击有罪不罚现象，确保迅速将侵犯和践踏记者和其他媒体工作者人权行为的责任人绳之以法；

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、和平的知识型社会和民主政体的努力造成不可挽回的损失；

6. **表示关切**散布虚假信息、信息操纵和政治宣传，包括互联网上的这种行为，例如通过数字平台实施以及由于滥用人工智能系统而加剧的此类行为，筹划和实施此类行为可能是为了进行误导以及侵犯和践踏人权，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，并煽动暴力、歧视和敌意；强调记者在对抗这一趋势方面作出的重要贡献；

7. **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，避免对女记者使用厌女性语言或任何歧视性语言，避免损害记者的信誉以及对独立新闻工作重要地位的尊重；

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

9. **吁请**各国：

(a) 使本国法律、政策和做法完全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无不当干扰的情况下开展工作的能力；

(b) 建立预防和保护机制，如预警和快速反应机制，在记者和媒体工作者受到威胁时，使他们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当局；

(c) 避免将记者、媒体工作者及媒体设施作为攻击目标，包括在冲突局势和占领情况下，不因其报道而对其进行任何形式的报复，并避免在可能对记者造成伤害的情况下使用、传播或鼓励第三方传播信息；

(d) 通过对各自管辖范围内所有指控的暴力侵害、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，将犯罪人，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；

(e) 制定并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：(1) 设立特别调查单位或独立委员会；(2) 任命一名专门检察官；(3) 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根据国际法承担的义务、促进性别平等，并考虑到相关国际人权标准；(4) 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；

(f) 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；

(g) 支持在司法和检察机关、法医专业人员、执法人员、军事和安全人员以及媒体组织、记者和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所承担的国际人权法和国际人道法义务和承诺；

(h) 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，以及保护他们的安全的必要性，即使抗议已被宣布为非法或已被驱散；

(i) 遵守各国根据国际人权法承担的义务，确保不滥用污蔑和诽谤法，特别是不以刑事制裁为手段，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；

(j) 采取措施保护记者和媒体工作者免遭反公众参与策略性诉讼，防止滥用财务、诽谤或污蔑法对记者施压、使其噤声或进行恐吓，并酌情制定相关法律和政策，以预防、遏制和/或减少此类案件的发生，包括确保尽早驳回毫无根据的诉讼、为滥诉受害者提供补救、对滥诉责任人处以适当惩罚，坚持维护和捍卫公共利益，杜绝“挑选诉讼地”行为，并为受害者提供法律援助，此外，还应对检察官、法官、律师和法医专业人员开展培训，使其能够识别并妥善处理此类案件；

(k) 遵守各国根据国际人权法承担的义务，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；

(l) 通过并实施透明、明确和实用的法律和政策，规定必须有效披露公共当局掌握的信息，包括在线披露，并赋予公众索取和接收信息的普遍权利，仅有的例外是属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；

(m) 避免对信息和思想的自由流动施加与《公民及政治权利国际公约》第十九条不符的新限制，并取消现有限制，这些限制包括通过使用断网和网络审查等手段，故意阻止或扰乱在线获取或传播信息，取缔或关停出版物或其他媒体，滥用行政措施、刑事定罪和审查，以及对获取或使用信息和通信技术(特别是广播、电视和互联网)施加限制；

(n) 避免干扰加密和匿名工具等技术的使用，避免使用非法或任意监控技术，包括黑客攻击或使用间谍软件；

(o) 建立关于使用监控技术的有效监管框架，以减轻和补救此类技术可能造成的危害，确保只在符合合法性、正当性、必要性和相称性等人权原则的情况下使用定向监控技术，并确保为与监控相关的侵犯和践踏人权行为的受害者提供法律补救机制和有效补救措施；

(p) 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可持续性问题；

(q) 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，鼓励举报骚扰或暴力行为，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；

(r) 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；

(s) 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定量和定性分类数据，并根据可持续发展目标之指标 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；

(t) 为民间社会组织提供有利环境，以便其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，呼吁妥善调查针对他们的犯罪行为，并酌情要求改进关于为记者和媒体工作者创造有利环境的法律框架；

(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) 酌情考虑制定国家行动计划或类似措施，以改善记者安全，或审查现有计划，以考虑到新的和新出现的威胁，包括数字空间中的此类威胁；

(w) 确保加强内部协调和信息共享，特别是加强地方和国家各级有关部委、执法部门和司法部门内部以及相互之间的协调和信息共享；

(x) 签署、批准并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；

(y) 促进多样化和有韧性的信息生态系统，包括加强独立媒体和公共媒体，并为记者和媒体工作者提供支持；

(z) 采取适当措施，以符合国际人权法的方式防止虚假信息的传播和扩散，并减轻信息操纵风险，特别是保护民主进程的完整性，包括通过有效的政策和法规，确保打击虚假信息的努力能够促进、保护和尊重个人的表达自由以及寻求、接收和传播信息的自由；

(aa) 寻求联合国相关机构、基金和方案，特别是高级专员办事处和联合国教育、科学及文化组织以及其他多边组织的技术援助和能力建设，以加强国家预

防、保护和起诉框架，确保记者的安全，打击有罪不罚现象，并确保就针对记者和媒体工作者的犯罪行为追究责任；

10. **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报告所受到的威胁或攻击，或通过相关平台进行报告，包括向人权理事会相关特别程序报告；

11. **吁请**包括监控技术公司在内的所有工商企业按照《工商企业与人权指导原则》公开申明并履行尊重人权的责任，对所有拟议的监控技术转让开展严格的人权尽责并公开披露其结果，如果监控技术有被用于侵犯和践踏人权的重大风险，则应避免出口该技术；

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，并鼓励国家、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，继续处理与记者安全相关的问题；

14. **又强调指出**，数字平台和社交媒体公司需采取有效、透明和负责任的措施，防止虚假信息的传播和扩散，防止助长骚扰行为，包括对记者和媒体工作者进行基于性别的协同攻击；需定期对产品、业务和政策进行人权影响评估，并落实尽责程序，以查明、防止或减轻对人权以及记者安全和记者工作的任何实际或潜在不利影响；还需建立便捷的升级渠道，使记者能够方便地举报网络暴力行为；

15. **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；

16. **鼓励**各国自愿分享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、科学及文化组织通过其国际传播发展计划运作的机制提出的请求分享调查情况；

17. **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；

18. **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以及所有其他相关利益攸关方就《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》十周年之际提出的建议和成果采取后续行动，以加强《行动计划》的执行工作，为此应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；

19. **请**高级专员与联合国教育、科学及文化组织以及其他利益攸关方协商，开展一项全面研究，评估国家记者保护框架的有效性，总结经验教训，并就

如何调整这些框架以应对影响记者和媒体机构的新威胁(包括数字、法律和犯罪威胁)提出建议；组织网上协商，为研究工作收集意见；并将高级专员办事处就这些问题开展的研究和活动的成果以报告形式提交人权理事会第六十五届会议；

20. **决定**按照理事会的工作方案继续审议记者的安全问题。

2025 年 7 月 7 日

第 32 次会议

[未经表决获得通过。]
