



第六十五届会议

临时议程\* 项目 69(c)

促进和保护人权：人权状况及  
特别报告员和代表的报告

促进和保护意见和言论自由权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员弗兰克·拉卢依照人权理事会第 12/16 号决议提交的报告。

\* A/65/150。



## 促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告依照人权理事会第 12/16 号决议提交，是促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员向大会提交的首份报告。报告第一节和第二节概述了特别报告员开展的活动，包括发出信函、参加会议和研讨会以及进行国家访问和请求进行国家访问。第三节审查了全球暴力侵害记者的趋势以及国际人权法规定的各国确保记者受到保护的义务。第四节探讨了武装冲突局势中暴力侵害记者的趋势，以及除了国际人权法之外，根据国际人道主义法向他们提供保护的情况。第五节揭示了“公民记者”面临的困难，并指出国家确保他们受到保护的适用义务。报告最后一节建议在冲突和非冲突局势中都要加强对记者和公民记者的保护。

## 目录

	页次
一. 导言.....	4
二. 特别报告员的活动.....	4
A. 信函.....	4
B. 参加的会议和研讨会.....	4
C. 国家访问.....	5
三. 保护记者和新闻自由.....	6
A. 趋势.....	7
B. 国际人权法规定的保护.....	9
四. 在武装冲突局势中保护记者.....	11
A. 趋势.....	11
B. 国际人道主义法和国际人权法规定的保护.....	12
C. 各利益攸关方采取的举措.....	14
五. 保护“公民记者”.....	16
A. 趋势.....	16
B. 国家的义务.....	19
六. 结论和建议.....	19
A. 会员国.....	20
B. 联合国.....	21
C. 记者、非政府组织、媒体组织和捐助者.....	21

## 一. 引言

1. 人权委员会在第 1993/45 号决议中确定了促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员的任务。人权理事会在承担了人权委员会的所有任务、机制、职能和责任后，于 2008 年 3 月 28 日通过第 7/36 号决议，把特别报告员的任务再延长 3 年。人权理事会在其第 12/16 号决议中，请特别报告员向人权理事会和大会各提交一份年度报告，汇报有关其任务的活动。

2. 根据人权理事会第 7/36 号决议，特别报告员的任务是收集一切有关侵犯寻求行使或增进行使见解和言论自由权的人的见解和言论自由权、对他们歧视、威胁或使用暴力、进行骚扰、迫害或恐吓的资料，无论情况发生在何处，包括作为一个高度优先事项，对记者或新闻领域其他专业人员的此类行为，并就如何更好地增进和保护见解和言论自由权提出建议。

3. 因此，特别报告员在向人权理事会提交的年度报告中用了一节的篇幅专门阐述保护记者和其他媒体专业人员的问题。前任任务负责人从 2005 年开始也在其年度报告中讨论了此问题。<sup>1</sup> 由于本报告是提交给大会的首份此类报告，特别报告员提请各会员国注意最近暴力侵害记者、媒体专业人员和有关人员的趋势以及各国保护他们的义务。第三节将阐述所有情况下暴力侵害新闻工作者的趋势和国际人权法规定的各国保护记者的义务，第四节将审查武装冲突局势中记者的具体保护需求，并着重讨论国际人道主义法规定的保护要求。第五节将探讨与非专业记者或“公民记者”有关的趋势和适用的国家义务。

## 二. 特别报告员的活动

### A. 信函

4. 目前的任务负责人自 2008 年 8 月 1 日就任以来，已发出 528 封信函，其中 487 封是与其他特别程序任务负责人联合发出的。<sup>2</sup> 已发信函的地域分布情况如下：亚洲和太平洋 34%；拉丁美洲和加勒比 21%；非洲 18%；欧洲、北美和中亚 14%；中东和北非 13%。

### B. 参加的会议和研讨会

5. 2010 年 4 月，特别报告员向人权理事会提交了一份报告(A/HRC/14/23)，其中介绍了他于 2009 年 4 月至 12 月期间进行的活动。自那以来，特别报告员参加了下列会议和研讨会。

<sup>1</sup> E/CN.4/2006/55、A/HRC/4/27、A/HRC/7/14、A/HRC/11/4 和 A/HRC/14/23。

<sup>2</sup> 截至 2010 年 8 月 3 日。

6. 2010年2月17日至19日,特别报告员作为发言人参加了由人权第一和自由之家在华盛顿特区举办的题为“2010年人权首脑会议:申明基本自由”的会议。
7. 2010年4月30日,特别报告员参加了沃克利基金会在澳大利亚悉尼组织的澳大利亚新闻自由媒体晚宴。2010年5月2日和3日,特别报告员参加了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)为纪念世界新闻自由日在澳大利亚布里斯班举办的活动。
8. 2010年6月3日,特别报告员向人权理事会提交了年度报告(A/HRC/14/23以及Add.1和2)。他在报告中探讨了四个主要问题:(a)关于见解和言论自由权的一般性考虑;(b)需要特别关注的群体的言论自由以及言论自由对消除歧视的作用;(c)允许对言论自由权采取的管制和限制;及(d)保护记者和新闻自由。
9. 2010年6月4日,特别报告员作为5位小组成员之一参加了人权理事会关于在武装冲突中保护记者的小组讨论。
10. 2010年6月16日和17日,特别报告员出席了瑞典外交部在隆德大学举办的关于人权和互联网的专家会议。
11. 2010年6月28日至7月2日,特别报告员参加了联合国人权事务高级专员办事处在日内瓦举办的人权理事会第十七届特别报告员、代表、独立专家和工作组主席年会。
12. 2010年7月2日至4日,特别报告员出席了民主政体共同体常设秘书处为纪念民主政体共同体十周年而举办的高级别民主会议,由波兰政府在克拉科夫主办。
13. 2010年7月8日,特别报告员参加了法国外交和欧洲事务部在巴黎举办的主题为“互联网与言论自由”的会议。

## C. 国家访问

14. 国家访问是特别报告员任务的核心和基本要素。特别报告员在向各国政府发出正式访问请求时,考虑了各种因素。这些因素包括以前的任务负责人进行的访问和发出的访问请求、分析特别报告员发出的函件出现的趋势和地域平衡。

### 已经进行的访问

15. 自1993年任务确定以来,对下列国家进行了访问:马拉维(1994年)、大韩民国(1995年)、伊朗伊斯兰共和国(1996年)、土耳其(1996年)、白俄罗斯(1997年)、波兰(1997年)、马来西亚(1998年)、匈牙利(1998年)、苏丹(1999年)、爱尔兰(1999年)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(1999年)、突尼斯(1999年)、阿尔巴尼亚(2000年)、阿根廷(2000年)、赤道几内亚(2002年)、伊朗伊斯兰共和国(2003年)、意大利(2004年)、科特迪瓦(2004年)、哥伦比亚(2004年)、塞

尔维亚和黑山(2004年)、阿塞拜疆(2007年)、乌克兰(2007年)、洪都拉斯(2007年)、马尔代夫(2009年)和大韩民国(2010年)。

16. 特别报告员自2008年8月就职以来,先后访问了马尔代夫(2009年3月1日至5日(见A/HRC/11/4/Add.3))和大韩民国(2010年5月6日至17日)。大韩民国访问报告将于2011年6月提交给人权理事会。

#### 即将进行的访问

17. 2010年8月9日至24日,特别报告员将与美洲国家组织言论自由特别报告员卡塔利娜·博特罗女士一起正式访问墨西哥。

18. 特别报告员感谢以色列政府同意目前已商定的新的访问日期2011年1月。

#### 等候答复的请求

19. 截至2010年8月,特别报告员向下列国家发出的请求尚无回音:意大利(2009年发出请求,2010年再次发出请求)、伊朗伊斯兰共和国(2010年2月发出请求)、斯里兰卡(2009年6月发出请求)、突尼斯(2009年发出请求)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2003年和2009年分别发出请求)。

### 三. 保护记者和新闻自由

20. 言论自由权是公认的基本权利,是民主社会的重要基础之一。事实上,记者作为社会制衡制度的一部分,发挥了关键作用,他们行使言论自由权,搜集、分析和传播信息,确保了公众的知情权,有助于发展和加强民主。

21. 记者是专门通过任何类型的书面媒体、广播媒体(电视或电台)或电子媒体定期和专业地调查、分析和传播信息的个人。随着新的通讯方式的出现,新闻业已经扩展到新的领域,包括公民新闻业(见第五节)。特别报告员强调,不应向记者施加不合理的条件限制,例如强制要求加入专业协会或要求具有大学文凭才能从事新闻业。<sup>3</sup>特别报告员在本报告中使用的记者一词也指其他专业媒体人士和有关人员,因为他们也收集和传播信息,也是“新闻界”的一部分,因此往往也成为攻击目标。

22. 新闻界的公信力来自其对真理和追求准确性、公正性和客观性的坚持。事实上,特别报告员认为,记者应自觉维持道德和专业精神的最高标准,确保在公众心目中的公信力,这有助于加强对其自身的保护。在这方面,特别报告员欢迎记者制定和通过了各种标准,例如《记者行为原则宣言》,这一宣言规定了专业行

<sup>3</sup> 见例如1994年3月11日通过的《美洲言论自由原则宣言》和《查普尔特佩克宣言》等。

为的全球标准，国际新闻工作者联合会(新联)为鼓励记者自觉遵守这一宣言采取了若干举措。

23. 此外，特别报告员强调，记者必须提高警惕，防止媒体进一步加剧歧视的危险，并尽力避免加剧基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他状况的歧视。在这方面，特别报告员指出，国际人权法规定，应禁止发表任何煽动歧视、敌视或暴力行为的民族、种族或宗教仇恨言论，还应禁止传播基于种族优越或仇恨的思想。此外，特别报告员鼓励记者通过他们的工作，促进和加深对种族、文化和宗教多样性的了解，并帮助发展更好的跨文化关系。

## A. 趋势

24. 记者让公众了解信息，发挥了重要的监督作用，确保了在公共事务运作和普遍关心的其他事项方面的透明度和问责制。不过，正是因为他们具有监督的作用和影响公众舆论的能力，从而导致他们的人权常常遭到各种侵犯，包括劫持、任意拘留、殴打、强迫失踪、驱逐、法外处决、骚扰、绑架、威胁以及暴力和歧视行为、监禁、迫害和酷刑以及监视、搜查和扣押。首先，这些行为侵犯了记者的言论自由权和新闻自由，因为这些行为的意图是阻止记者报导和表达对敏感问题的观点。攻击记者也侵犯了公众的知情权。

25. 暴力侵害记者行为的最严重的形式是通常所谓的“杀一儆百”。新联称，2009年，全球139名记者和媒体人员遇害，其中113人(81%)死于有针对性的谋杀。<sup>4</sup>此外，保护新闻工作者委员会称，2009年的记者和媒体人员遇害人数是1992年以来的最高值，主要是因为2009年11月23日，30名记者和媒体人员在菲律宾马京达瑙省惨遭屠杀。<sup>5</sup>特别报告员指出，2009年记者遇害人数最多的6个国家由高至低依次为菲律宾、索马里、伊拉克、巴基斯坦、墨西哥和俄罗斯联邦。<sup>6</sup>

26. 1992年以来谋杀记者案件的嫌犯包括政治团体(30%)、政府官员(24%)、犯罪集团(13%)、准军事团体(7%)、军官(5%)、当地居民(2%)和暴民(2%)，其余身份不明(19%)。<sup>7</sup>

<sup>4</sup> International Federation of Journalists, “End of a deadly decade: journalists and media staff killed in 2009, available at <http://www.ifj.org/assets/docs/059/046/c93b13b-7a4a82e.pdf>.”

<sup>5</sup> Committee to Protect Journalists (CPJ), 见 <http://www.cpj.org/killed/2009>。关于特别报告员就马京达瑙屠杀事件发布的新闻稿，见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9657&LangID=E>。

<sup>6</sup> CPJ, <http://www.cpj.org/killed>。

<sup>7</sup> 同上。

27. 虽然在武装冲突局势中进行报导显著增加了对记者的生命威胁，但事实上，更多的记者是死于非冲突局势，而不是死于武装冲突局势。<sup>8</sup> 特别报告员强调，大多数伤亡不是国际战地记者，而是在本国工作、主要在和平时期报导当地新闻的当地记者。特别报告员重申，报导有组织犯罪或贩毒等社会问题、批评政府或权贵、或报导侵犯人权或腐败行为的记者的处境尤其危险，特别报告员与三位言论自由区域报告员在联合发表的声明中也强调了这一点。<sup>9</sup> 报导环境问题、选举进程、游行和内乱也常常招致危险。特别报告员还指出，10 起谋杀记者案件中至少有 4 起，受害者在遇害前曾报告受到威胁。<sup>10</sup>

28. 也许加剧记者遭受威胁和实际暴力行为的风险的最大因素之一是有罪不罚、或缺乏对实施行为的调查和对责任人的起诉。特别报告员在最近向人权理事会提交的报告中指出，在 2009 年的谋杀记者案件中，94% 的行凶者完全不受惩罚，即使只采取了部分正义措施的案件数量也极少。<sup>11</sup> 让杀人凶手逍遥法外，这无形中鼓励了那些希望记者保持沉默的人效仿其做法，从而导致恶性循环长期存在，这从长远来看，正如秘书长所强调的，“将对整个社会产生腐蚀和破坏作用”。<sup>12</sup>

29. 特别报告员指出，悬而未决的谋杀记者案件数量占本国人口的比例最高的 12 个国家(由高至低依次)为：伊拉克(88)、索马里(9)、菲律宾(55)、斯里兰卡(10)、哥伦比亚(13)、阿富汗(7)、尼泊尔(6)、俄罗斯联邦(18)、墨西哥(9)、巴基斯坦(12)、孟加拉国(7)和印度(7)。<sup>10</sup>

30. 遭到攻击、威胁甚至可能被监禁的记者为了保全性命，常常被迫逃离本国。自 2001 年以来，据报告有 500 多名记者逃离了其原籍国，截至 2010 年 6 月，仍有 454 人流亡在外。<sup>13</sup> 自 2009 年 6 月 1 日至 2010 年 5 月 31 日，至少有 85 名记者逃离本国，比上年多了一倍。<sup>14</sup> 此外，自 2009 年 6 月以来，至少有 29 名编辑、通讯员和摄影师逃离了伊朗伊斯兰共和国，是十年来一个国家一年内记者逃离人

<sup>8</sup> 国际通信发展方案政府间理事会总干事的报告，联合国教育、科学及文化组织，CI-10/CONF.202/4/Bis 2，2010 年 3 月 30 日。

<sup>9</sup> “今后十年里言论自由方面的十大关键挑战”（见 A/HRC/14/23/Add.2）。

<sup>10</sup> CPJ，“Getting Away with Murder”，2010 Impunity Index，available at <http://cpj.org/reports/2010/04/cpj-2010-impunity-index-getting-away-with-murder.php>。

<sup>11</sup> A/HRC/14/23，第 94 段。

<sup>12</sup> 秘书长 2010 年世界新闻自由日致辞，见 <http://www.un.org/en/events/pressfreedomday/sg.shtml>。

<sup>13</sup> CPJ，“Journalists in Exile 2010: An Exodus from Iran, East Africa”，available at <http://cpj.org/reports/2010/06/journalists-exile-2010-iran-africa-exodus.php>。

<sup>14</sup> 同上。



数的最高数字。<sup>15</sup> 此外，据称逃离非洲的记者的流亡人数在过去一年中增加了 2 倍，至少有 42 名记者逃离家园，大部分来自埃塞俄比亚和索马里。

31. 特别报告员提请各国注意被迫离开原籍国的记者面临的困境，不到 1/3 的流亡记者能够继续从事本专业工作。<sup>16</sup> 他们还要努力获得新的法律身份并适应不同的语言和文化，这一过程也是困难重重。对于符合 1951 年《关于难民地位的公约》第 1A 条规定的标准的记者，接受国有义务给予他们难民身份，不将其驱逐或遣返到将危及其生命或自由的领土的边境，并确保流亡记者享有自己的权利。然而，特别报告员强调，所有国家的首要义务是确保保护本国记者。

## B. 国际人权法规定的保护

32. 虽然国际人道主义法的规定不适用于伴随着尚未演变成武装冲突的暴力的内乱局势，但记者可根据国际人权法获得保护。

33. 人人享有意见和言论自由的权利载于《世界人权宣言》第十九条和《公民及政治权利国际公约》第十九条第二款，该款指出：“人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。”特别报告员指出，已有 166 个国家批准了《公民及政治权利国际公约》，占联合国会员国的大多数，有 72 个国家已签署。<sup>17</sup>

34. 特别报告员重申，国际人权法、特别是《公民及政治权利国际公约》第二条规定，各国有义务尊重并确保所有境内受其管辖之人一律享有意见和表达自由权。尊重义务意味着各国不得限制所有个人行使意见和言论自由权，除非符合《公约》第十九条第三款的某些标准，下面将作详细说明。确保该权利的义务是指在以下方面负有积极责任：(一) 保护个人免受非国家行为者违反有关国际条约的行为，以及(二) 履行或促进行使这一权利。

35. 尊重义务意味着各国不得干涉个人行使这些权利。虽然《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款允许各国对言论自由权施加某些限制，但特别报告员担心，各国常常以这一条款为借口，过分干涉记者的言论自由权，阻止他们揭露腐败、政府或势力强大的私人实体的不当行为、或报导其他政治敏感问题。尽管可能是按照第十九条第三款的要求制定的法律来设置这些限制，但在许多情况下，这些法律条款含糊不清，刑罚严厉，包括监禁和过高的罚款。特别报告员提醒各国，对言论自

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 《联合国条约汇编》，[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en)。

由权的限制必须是例外而不是通则。特别报告员在最近向人权理事会提交的报告中，进一步详细阐述了国家在试图限制言论自由权时必须满足的标准。<sup>18</sup>

36. 特别报告员指出，当出现危及国家存亡的社会紧急状态并根据国际法经过合法正式宣布时，一国可以克减某些权利，包括言论自由权。但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限，此等措施并不得与它根据国际法所负有的义务相矛盾。<sup>19</sup> 此外，不得克减《公民及政治权利国际公约》第四条第二款概述的若干权利。因此，在任何情况下，记者都不得被任意剥夺生命，不得遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或刑罚，不得仅仅由于无力履行约定义务而被监禁，不得由于在其发生时不构成刑事罪的任何行为或不行为被判处犯有刑事罪，不得被剥夺在法律面前人格得到承认的权利，也不得被剥夺思想、良心和宗教自由的权利。

37. 保护义务对非国家行为者暴力侵害记者的行为尤为重要。具体来说，各国义务采取适当措施或作出应有努力，防止私人或私营实体对记者的伤害，不这样做可能构成违反《公民及政治权利国际公约》第二条。<sup>20</sup>

38. 各国要履行实现或促进享有言论自由权利的义务，就必须采取积极主动措施，例如，充分关注并分配足够资源，以防止对记者的攻击，还要采取特殊措施处理此类攻击事件，包括为记者提供保护。这项义务还包括创造条件，防止侵犯言论自由权，包括确保相关国家立法符合其国际人权义务并得到有效执行。

39. 此外，各国义务通过独立公正的机构，迅速、彻底和有效地调查针对记者的暴力威胁或暴力行为。<sup>21</sup> 调查后，各国必须确保将责任人绳之以法，以防止有罪不罚，并向权利受到侵犯的人提供赔偿。后者一般涉及适当的补偿，可酌情涉及归还、恢复原状和各种使人满意的措施，如公开道歉、树立公共纪念碑、保证不重犯、修改相关法律和惯例。<sup>22</sup>

40. 此外，在记者身处另一国领土的情况下，东道国也有义务尊重、保护和实现他们的权利，包括他们的意见和言论自由权。这项义务也适用于在占领情况下的占领国，以及缔约国在境外行动的部队，例如构成缔约国派往国际维持和平或执行和平行动的国家特遣队的部队。<sup>23</sup>

<sup>18</sup> A/HRC/14/23，第 72-87 段。

<sup>19</sup> 见《公民及政治权利国际公约》第四条和人权事务委员会第 29 号一般性意见 (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11)。

<sup>20</sup> 见人权事务委员会第 31 号一般性意见，“公约缔约国所承担普遍法律义务的性质” (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13)，第 8 段。

<sup>21</sup> 同上，第 15 段。另见人权理事会第 12/16 号决议，第 5 段。

<sup>22</sup> CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13，第 16 段。

<sup>23</sup> 同上，第 10 段。

41. 总之，国际人权法保障所有个人、包括记者的言论自由权，以及他们的生命权、自由权和人身安全等权利。然而，尽管有这些现行规范和标准，如上文(见第 24-31 段)所述，袭击记者的事件仍在发生。特别报告员大力强调，各国必须遵守其国际义务，实地采取更有效的措施，确保切实保护记者，特别是在记者持续不断遭受袭击的地方。

## 四. 在武装冲突局势中保护记者

### A. 趋势

42. 特别报告员强调，记者在武装冲突局势中发挥关键作用，因为他们让人们了解到战场上发生的事件，包括冲突各方可能违反国际人权和人道主义法的情况。在“Randal”一案中，前南斯拉夫问题国际法庭上诉分庭指出，在战区工作的记者是为“公共利益”服务的，因为他们“在提请国际社会注意冲突的恐怖和现实情况方面发挥重要作用”。<sup>24</sup> 此外，秘书长在提交安全理事会的关于武装冲突中保护平民的报告中，强调了媒体和新闻在人道主义行动中的重要作用，指出了解远处发生的事件有助于做出知情评估，并帮助人道主义机构在进入冲突地区之前制定适当的应对措施。<sup>25</sup>

43. 特别报告员认识到，战地报告本质上是危险的，因为记者面临军事行动带来的威胁，他们不是逃离战区，而往往寻求接近战区。在其最近关于武装冲突中保护平民的报告中，秘书长还对越来越多的记者和媒体人员在冲突地区进行报道时被杀害或受伤表示关切，并强调指出，死亡是因过于冒险、交火或是冲突各方故意针对记者的袭击导致的。<sup>26</sup> 此外，由于工作的缘故，记者在武装冲突期间常被疑为间谍，因而被“清除”或故意用作交战各方“讨价还价的筹码”。

44. 虽然在冲突地区工作必然增大对记者的生命威胁，但特别报告员要强调的是，记者越来越多地成为蓄意袭击的目标，他们的工作也受到阻挠。事实上，由于记者揭露侵犯人权行径和暴行，发表不受欢迎的意见或其本身不受欢迎，使其容易受到更希望他们保持沉默的交战各方的骚扰和袭击。这类行为有多种形式，从拒绝让其进入某些地区、新闻检查和骚扰、绑架、任意逮捕和拘留、强迫失踪或非自愿失踪到杀害。虽然在非冲突局势下遇害的记者比武装冲突期间的更多(见上文第 27 段)，值得一提的是，在保护新闻工作者委员会列出的 20 个对记者而言最危险的国家中，有一半目前或曾经处于武装冲突局势中(阿富汗、阿尔及

<sup>24</sup> 检察官诉 Radoslav Brdjanin 和 Monir Talic 案，前南斯拉夫问题国际法庭，关于中间上诉的裁决，2002 年 12 月 11 日(又称“Randal”案)。

<sup>25</sup> S/2001/331，第 43 段。

<sup>26</sup> 见 S/2009/277，第 19 段和 S/2007/643，第 29 段和 30 段。

利亚、哥伦比亚、伊拉克、以色列和巴勒斯坦被占领土、索马里、塞拉利昂、斯里兰卡和卢旺达)。<sup>27</sup>

45. 死亡并不是记者遇袭的唯一结果：从冲突地区或危险任务区返回的记者常常遭受创伤后应激障碍和其它不利心理影响以及永久性身体伤害。因此，特别报告员强调，必须确保新闻记者、媒体专业人员和有关人员接受安全和急救培训，确保他们有适当的装备和保险，并在他们执行危险任务后向其提供有效的后续援助。

46. 多种因素导致在冲突局势下，难以确保记者的安全并向其提供保护，其中之一是目前的许多冲突并不涉及国家正规军队之间的交战，而是涉及非国家行为者无视国际人道主义法或人权法的行为。此外，现代冲突日趋复杂，因为有多数非国家行为者卷入其中，以及所谓的武装冲突“平民化”和使用新的作战手段和方法。这些因素无疑加剧了记者和其他媒体专业人员面临的多重危险。

47. 然而，特别报告员强调，尽管当今武装冲突的性质不断发生变化，如下文所述，现行法律标准为保护记者规定了充分的保障措施。

## B. 国际人道主义法和国际人权法规定的保护

48. 国际人道主义法在武装冲突期间保护记者和其他媒体专业人员。《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》（《第一议定书》）第79条规定，在国际武装冲突中，记者有权享受给予平民的一切权利和保障。同样的保护也适用于非国际性武装冲突。按照习惯国际法，在非国际性武装冲突期间，记者被视为平民。<sup>28</sup> 因此，尽管在国际人权法中只有两处明确提到媒体人员（第一附加议定书第79条，关于记者在武装冲突地区执行危险任务，和《关于战俘待遇之日内瓦公约》（日内瓦第三公约）第4A(4)条，特别涉及战地新闻记者），《日内瓦四公约》及其两项附加议定书中关于保护平民的所有条款均适用于记者。

49. 最重要的是，记者作为平民，应受到保护，使其免受直接攻击，除非他们直接参加敌对行动之时。违反这一规则即构成严重违反《日内瓦四公约》和《第一附加议定书》。根据《国际刑事法院罗马规约》，在国际性和非国际性武装冲突中，故意袭击平民也构成战争罪。<sup>29</sup> 关于构成直接参与敌对行动的行为，特别报告员想强调，按照红十字国际委员会（红十字委员会）的明确规定，这种行为必须满足

<sup>27</sup> 保护新闻工作者委员会，<http://cpj.org/killed>。

<sup>28</sup> 见安全理事会第1738(2006)号决议；1996年5月3日欧洲委员会成员国部长理事会关于在冲突和紧张局势下保护记者的第R(96)4号建议；及2005年红十字国际委员会关于习惯国际法的研究报告，规则35。

<sup>29</sup> 第8(2)(b)(i)条和第e(i)条。

三个累加性要求：(a) 该行为必须有可能对武装冲突一方的军事行动或军事能力产生不利影响，或对受保护免遭直接攻击的人或物体造成死亡、伤害或破坏(伤害阈限)；(b) 在该行为与该行为本身或该行为作为其中一个组成部分的协同军事行动可能造成的伤害之间必须存在直接因果联系(直接因果关系)；和(c) 该行为的目的必须是专门为了直接导致所需的伤害阈限，以支助冲突一方而损害另一方(交战关系)。<sup>30</sup> 因此，记者执行职业任务，比如纯粹为了向公众提供信息而录像、摄影或录制资料，不被视为直接参与敌对行动，因而不丧失其作为平民，根据国际人道主义法应享有的保护。

50. 冲突期间，记者因所谓的安全理由而遭到任意拘留和扣押的风险更大。<sup>31</sup> 在国际武装冲突中，战地记者或派驻并随同武装部队但并非武装部队成员的媒体代表一旦被捕，有权享受战俘身份和待遇。这是因为他们被正式授权与武装部队同行，旨在在尽可能密切接触武装部队，因而不可避免地随武装部队共命运。<sup>32</sup> 因此，战地记者享受以《第一附加议定书》和习惯国际法作为补充的《日内瓦第三公约》的一切保护。落入国际武装冲突一方手中的所有其他记者至少应获得《第一附加议定书》第 75 条给予的保护，其中包括，除其他外，禁止暴力侵害生命、健康或身心福祉、羞辱和有辱人格的待遇以及劫持人质。在因刑事罪被拘留时，他们也有权获得公平审判的保证。此外，如果记者处于冲突一方或占领国手中，但并非其国民，则他们有权获得《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)给予的保护。

51. 在非国际性武装冲突情况下，国际人道主义法对战地记者和其他记者不做区分，对所有记者的保护源于《日内瓦四公约》共同第 3 条和《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第二议定书》)。这包括，例如，禁止对生命、健康和身心福祉的暴行，包括酷刑、劫持人质、侮辱性和有辱人格的待遇，以及威胁实施此类行为。他们还有权获得公平审判的保证(第二议定书第 4、第 5 和第 6 条)。特别报告员强调，大部分违反这些规定的行为将按战争罪论处。

52. 特别报告员强调，除了享受国际人道主义法给予平民的保护外，记者和其他媒体专业人员还受到国际人权法的保护，即使在武装冲突期间也是如此。事实上，正如人权事务委员会特别强调的，在武装冲突情况下，国际人道主义法和国际人权法不是相互排斥，而是相互补充的。<sup>33</sup> 因此，在武装冲突期间，各国尊重、保

<sup>30</sup> Nils Melzer, 红十字国际委员会法律顾问, “关于国际人道主义法规定的直接参加敌对行动的解释性指南”, 第 46-64 页。

<sup>31</sup> 红十字国际委员会在人权理事会第十四届会议期间, 关于武装冲突中保护记者的小组讨论会上发表的声明, 请查阅人权理事会外联网 <http://portal.ohchr.org>。

<sup>32</sup> Robin Geiss, “在武装冲突中保护记者”, 《德国国际法年鉴》, 第 51 卷, 2008 年, 第 307 页。

<sup>33</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 第 11 段。

护和实现所有个人的言论自由权，以及他们的生命权、人身安全和自由权的义务（见上文第三.B节）与国际人道主义法同时适用。

53. 因此，在武装冲突期间，所有记者作为平民，不管是被派驻还是深入有关部队、隶属敌人部队还是单方面行动，只要他们不直接参加敌对行动，就应受到国际人道主义法的全面保护。特别报告员不鼓励国际法给予记者特殊保护或特殊地位，因为要这样做就必须将记者作为一类受保护人员而加以准确定义，并且在武装冲突中，记者要有更明显的标志，这两者都可能导致对记者的保护大大降低。前者可能要求记者得到某个公共当局的认可和承认，从而增加了国家干预，而后者可能使记者陷入更大的危险之中，因为如上所述，许多记者正是因为其记者身份而受到袭击。因此，特别报告员坚信，现行标准已足够了，但必须加强遵守和执行这些标准。

### C. 各利益攸关方采取的举措

54. 各利益攸关方讨论了在武装冲突中保护记者的问题，其中包括联合国各机构和民间社会组织。2006年12月23日，安全理事会通过了关于武装冲突中保护记者的具有里程碑意义的决议（第1738(2006)号决议），其中对在武装冲突局势中违反国际人权法，频繁故意攻击新闻记者、媒体专业人员和有关人员的行为深表关切，并呼吁武装冲突所有当事方终止这种行径。安理会还强调各国负有责任和义务杜绝有罪不罚现象，起诉应对严重违反人道主义法行为负责的人。依照安全理事会通过这项决议提出的请求，秘书长在其关于武装冲突中保护平民的报告中列入了关于武装冲突中保护记者的一节。

55. 特别报告员还欢迎安全理事会通过了关于一些国家的决议，其中强调言论自由的重要性，对记者和媒体专业人员的处境表示关切，并鼓励维和特派团和其他特派团仔细研究这一问题。<sup>34</sup> 此外，2009年1月14日，安理会通过了一份增订备忘录，以审议与武装冲突中保护平民有关的问题，其中包含一节内容，专门讨论媒体和新闻以及保护记者的问题。<sup>35</sup> 备忘录谴责并呼吁立即停止在武装冲突局势中攻击记者、媒体专业人员和有关人员的行为，并鼓励联合国维持和平特派团和安全理事会授权的其他特派团纳入一个大众媒体组成部分，以宣传国际人道主义法和人权法。<sup>36</sup>

56. 与先前的人权委员会一样，人权理事会经常在关于言论自由的决议中，对攻击记者的行为表示关切，包括最近于2009年10月通过的有关这一问题的决议（人

<sup>34</sup> 例如，见安全理事会关于科特迪瓦问题的第1933(2010)号决议（第6段和第7段）；关于阿富汗问题的第1917(2010)号决议（第34段）和关于索马里问题的第1910(2010)号决议，序言部分第13段。

<sup>35</sup> 安全理事会主席声明(S/PRST/2009/1)附件，第12页和13页。

<sup>36</sup> 同上，第13页。

权理事会第 12/16 号决议)，其中理事会对在武装冲突中特别针对记者和其他媒体工作者的暴力威胁和暴力行为，包括杀害、袭击和恐怖行为有所增加而没有得到适当惩罚，尤其对公共当局参与实施这些行为的情况表示持续关切。人权理事会呼吁各国确保这些侵犯行为的受害者得到有效救济，确保切实调查针对记者的包括恐怖行为在内的暴力威胁和暴力行为，包括在武装冲突局势中的这些行为，并将肇事者绳之以法，以打击有罪不罚。理事会还呼吁武装冲突各方尊重国际人道主义法，并在适用规则和程序的框架内，酌情允许媒体在国际性和非国际性武装冲突中进行采访和报道。<sup>37</sup>

57. 除了欢迎人权理事会的各项决议外，特别报告员还欢迎理事会在第十四届会议期间，召集一次有他本人参加的小组讨论会，专门探讨在武装冲突中保护记者的问题。特别报告员感到鼓舞的是，各国声明谴责攻击记者的行为，重申现行国际标准规定的在武装冲突中保护记者的义务，并强调安全理事会第 1738 (2006) 号决议的重要性。虽然这是引起持续关切的问题，但由于在非武装冲突局势中遇害的记者比武装冲突局势中的更多，特别报告员鼓励召集另一次小组讨论会，特别审议在没有达到武装冲突阈限的情况下保护记者的问题。

58. 教科文组织在执行捍卫言论自由和新闻自由的任务过程中，也采取了各种保护记者的举措。例如，1997 年，大会通过了关于媒体在冲突和冲突后局势中的援助作用，以及媒体与善治之间关系的两项声明。2007 年世界新闻自由日侧重新闻记者的安全这一主题，与会者通过了《关于确保记者安全和打击有罪不罚现象的麦德林宣言》。2008 年 3 月，国际通信发展方案政府间理事会通过了关于记者安全和有罪不罚问题的决定，赋予国际通信发展方案在监测对教科文组织总干事所谴责的谋杀行为的后续行动方面发挥核心作用。总干事就新闻记者的安全和有罪不罚的危险问题提交国际通信发展方案政府间理事会的最新报告于 2010 年 3 月出版。

59. 特别报告员还想强调红十字委员会在冲突地区保护记者和其他媒体专业人员方面发挥的重要作用。红十字委员会协助宣传并更好地遵守关于保护记者和平民的规则，自 1985 年以来，它一直开设永久电话热线(+41 79 217 32 85)，记者在武装冲突中遇到困难可随时拨打这一热线。当记者失踪、受伤或被拘留时，记者本人以及他们的雇主和亲属可求助红十字委员会。红十字委员会可向记者提供的保护包括寻求核实报称的记者被逮捕事件并在红十字委员会的安排下探访被拘留者、向记者的亲属和雇主提供他们正在寻找的记者的下落、保持家庭联系并积极寻找失踪记者，以及撤离受伤记者。

60. 一些民间社会组织也采取措施，处理在武装冲突中保护新闻记者的问题。保护新闻工作者委员会、国际新闻工作者联合会、国际新闻安全研究所、新闻标志

<sup>37</sup> 人权理事会第 12/16 号决议，第 3(c)段、5(c)段和第 7 段。

运动和无国界记者组织等都极大地有助于提高国际社会对攻击记者行为及记者安全问题的认识。他们的协助包括各种各样的行动，从提供记者培训到系统性地报告袭击和杀害记者的行为。这些组织还为记者和其他媒体专业人员编写了一系列手册、守则、指南和安全资料。

## 五. 保护“公民记者”

61. 特别报告员打算向人权理事会提交一份关于因特网上言论自由问题的正式专题报告。不过，在本报告中，特别报告员要强调公民新闻现象，以及非专业记者在行使言论自由的合法权利时遇到的风险。

62. 在武装冲突、内乱或自然灾害期间，普通公民可能参与报道活动。这些人通常被称为“公民记者”。对公民新闻没有一个普遍定义，但通常将这一概念理解为在事件现场的业余人士所做的独立报道，并通过现代媒体，最常使用因特网（例如，通过照片或视频共享网站、博客、微博、网上论坛、留言板、社交网络、播客等等）在全球传播。新技术提供了前所未有的全球通讯手段，因此带来了报道世界各地新闻和事件的新方式。

63. 公民记者不是受过训练的专业记者。有时，公民新闻被指不可靠或缺乏客观性。然而，这种新的新闻形式的重要性不可低估。事实上，公民记者通过参与式方法，帮助提供更加丰富多样的观点和意见，包括有关其社区和需要特别关注的群体，比如妇女、土著人民和少数民族的资料，在没有新闻自由的国家，他们也发挥重要的监督作用。更重要的是，他们能提供有关冲突或灾难的直接和内部观点，而专业记者可能无法获准进入开展敌对行动的地方，或者需要旅行数日时间才能到达灾区。

### A. 趋势

64. 无论是在看到突发事件发生，还是甚至在和平时期对敏感信息进行记录和传播，都意味着公民记者与职业记者所面临的风险是类似的，其中包括对其报道活动的报复行为。公民记者深受骚扰和恐吓行为之苦，包括死亡威胁、人身攻击、任意逮捕和拘留、起诉、监禁判刑和(或)罚款，甚至暗杀。骚扰和恐吓行为往往包括警方再三发出毫无根据的传票、骚扰和恐吓其家人、诋毁抹黑以及旅行禁令和其他行动限制。

65. 由于公民记者本来就更为孤立，他们比职业记者更容易受到攻击。然而，公民记者所享有的保护少于传统媒体的同行，因为他们没有媒体组织和网络、特别是组织资源(包括律师和资金)的支持，而这些都有助于保护他们免受骚扰。

66. 自 2004 年以来，促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员代表由于在互联网(通常在博客)表达自己的意见而其权利受到侵犯的个人向会员国发出许



多紧急呼吁和指控信。特别报告员公开发表的宣传报告中所述以下案件旨在说明公民记者所面临的部分挑战。有关宣传报告载有提供答复的有关各国的答复。

67. 2006年4月7日,特别报告员与负责人权维护者状况问题的秘书长特别代表和土著人人权和基本自由情况特别报告员一道就作为“印迪媒体”网站投稿人的伦卡土著人社区的一名女性成员由于其从事有关其社区人权状况的报道活动而遭武装人员殴打的事件向洪都拉斯政府发出紧急呼吁。<sup>38</sup>

68. 2009年2月20日,特别报告员与任意拘留问题工作组主席兼报告员、法官和律师独立性问题特别报告员、人权维护者状况问题特别报告员及酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员一道就一名埃及公民学生博客2009年2月6日在其位于Qotour市的家门外被国家安全局的人员逮捕及据称遭到殴打的情况向埃及政府发出紧急呼吁。他在博客上特别批评埃及的加沙政策,包括限制通过埃及向加沙运送人道主义援助。<sup>39</sup>

69. 2010年1月6日,特别报告员就持续关注记者、博客作者和对伊朗伊斯兰共和国政府表达批评意见的人的情况向伊朗伊斯兰共和国政府发出指控信。根据收到的资料,在2009年12月7日全国学生日前几天,据称各项审查措施已实施,限制获得信息和信息流动。12月5日,据报互联网连接受阻或缓慢,特别是在德黑兰、伊斯法罕和希拉西以及各种网站,特别是介绍支持反对派领导人的观点的网站。据报告也无法浏览或发送电子邮件。在示威之前和期间,据报告移动电话连接和短信服务也被暂停或堵塞。此外,用手机对这些事件进行拍照或拍摄的示威者也据称被安全部队逮捕或没收手机。<sup>40</sup>

70. 2009年7月9日,特别报告员与法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员一道就新疆维吾尔自治区首府乌鲁木齐的汉族人和维吾尔族人举行示威期间发生暴力冲突问题向中国政府发出紧急呼吁。冲突中至少有156人死亡,800多人受伤。抗议期间,据报告移动电话服务受阻,互联网连接减少到最低程度,各网站和在线讨论论坛被责令不得发布任何与抗议活动有关材料。<sup>41</sup>

71. 此外,特别报告员指出,各国还经常利用国内限制性立法,对公民记者进行调查、逮捕和判刑。这些法律包括新闻和刑法规定、紧急状态或国家安全法以及

<sup>38</sup> A/HRC/4/27/Add.1, 第258段。

<sup>39</sup> A/HRC/14/23/Add.1, 第729-735段。

<sup>40</sup> 同上, 第1181-1186段。

<sup>41</sup> 同上, 第339-343段。

新颁布的针对互联网的法律和法令。下文根据特别报告员寄发的紧急呼吁和指控信<sup>42</sup>以及发表的新闻稿,<sup>43</sup>着重介绍利用这些法律侵犯公民记者的权利的事例。

### 刑法和新闻法

72. 国家刑法和新闻法往往包含定义模糊的规定,对批评政府或报道政治或社会敏感话题的行为进行定罪,这些规定不仅用来惩处职业记者,而且用来惩处公民记者。如2005年3月4日,特别报告员就一名博客作者据报告因其行为鼓动宗教不和而要接受调查的事件向马来西亚政府发出紧急呼吁,其实该博客作者只是在其博客上就宗教与政治发表评论而已。如根据刑法第298A款认定其有罪,他将面临2至5年的监禁。<sup>44</sup>

73. 2009年7月15日,特别报告员与人权维护者状况问题特别报告员一道就一名青年活动家、著名视频博客作者2009年7月8日与一同事一起在餐馆吃午饭时遭两名便衣男子殴打的事件向阿塞拜疆政府发出紧急呼吁。两人向警方报告袭击事件,因此被审问了若干小时,随后被逮捕。第二天就其案件举行了初步听证会,视频博客作者及其同事被指控犯下阿塞拜疆刑法第221条规定的流氓罪,并还押两个月审前拘留,等待案件的进一步调查。他们的案件听证会是非公开进行的。袭击者仅以证人身份出席听证会,信寄发时仍享有自由。<sup>45</sup>

74. 2010年7月13日,特别报告员就意大利关于监视和窃听的第1415号法律草案(其中的条款提议修订刑法)发表新闻谈话。根据草案的规定,没有职业记者资格的人,在未征得有关人员同意的情况下,记录任何交流或谈话,并公布这一信息,最高可判处四年徒刑,特别报告员对此表示关切。他指出,这一严厉刑罚将严重损害所有个人寻求和传递信息的权利。

### 紧急状态或国家安全法

75. 紧急状态或国家安全法也常被用作限制公民记者通过互联网表达意见或传播信息的理由,其依据往往是保护定义模糊的国家利益或公共秩序。如2004年2月27日,特别报告员与任意拘留问题工作组主席以及酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员一道就有人因主要从Akhbar al-Sharq互联网网站([www.thisissyria.net](http://www.thisissyria.net))以电子邮件方式分发文章而被捕的情况向阿拉

<sup>42</sup> 这些案件已在特别报告员的宣传报告中发布。见<http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/annual.htm>。

<sup>43</sup> 见<http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm>。

<sup>44</sup> E/CN.4/2006/55/Add.1, 第521段。

<sup>45</sup> A/HRC/14/23/Add.1, 第84-87段。

伯叙利亚共和国政府发出紧急呼吁。<sup>46</sup> 叙利亚当局说，该网站的材料“危害国家声誉和安全”，并“充满反对叙利亚政府制度的思想和观点”。

#### 针对互联网的具体法律

76. 另一方面，通过了一些对网上表达意见进行明确规范的法律或法令，并被用来限制以和平方式表达意见和思想。如 2010 年 5 月 17 日，在结束对韩国进行实况调查访问时，特别报告员在一份新闻谈话中对互联网的具体立法表示关切，特别是《电信框架法》和《促进信息和通信网络利用和信息保护法》。特别报告员指出，前者被用作逮捕一博客作者的依据，因为他在网上发表文章批评政府在应对金融危机时采取的经济政策，而后者则被用来删除网上张贴的信息，并对在网上发起消费者抵制运动的个人进行判刑或罚款。

### B. 国家的义务

77. 公民记者无论如何也无法替代职业记者。但必须承认对公民记者威胁、攻击、逮捕、任意拘留、监视和起诉等现象日益增多，必须按照各国根据国际人权法承诺的义务保护他们的权利。

78. 在这方面，特别报告员提醒各国有义务尊重、保护和实现公民记者寻求、接受和传递各种信息和思想而不必担心他们的安全的权利(见上文第三节 B)。如果他们身处武装冲突局势中，则除了国际人权法的规定以外，根据国际人道主义法，公民记者作为平民也应得到保护。

## 六. 结论和建议

79. 特别报告员感到震惊和关切的是，2009 年被害的记者和媒体人员的人数是 1992 年以来最多的，其中 81% 是蓄意和有针对性的。虽然武装冲突的风险增加了记者和其他媒体专业人员的生命危险，但在非冲突局势中丧生的记者更多，主要死于报道有组织犯罪或贩毒、环境问题、侵犯人权和腐败行为或对政府或权贵提出批评。

80. 袭击和杀害记者的人逍遥法外仍然是确保记者得到保护的一个主要障碍。特别报告员深为关切的是，在 2009 年谋杀记者的案件中，94% 的凶犯完全未受惩罚，而在 2009 年袭击记者的案件中，只有 2% 的犯罪经主管当局审判，凶犯和策划者遭到起诉。

81. 令人担忧的还有，2009 年至 2010 年，因袭击、威胁和可能的监禁而被迫流亡的记者人数增加了一倍。虽然东道国政府有义务尊重和确保在其境内的所有个

<sup>46</sup> E/CN.4/2005/64/Add.1, 第 847 段。

人的权利，不论其国籍或其他理由为何，但特别报告员重申各国的首要义务是保证对记者和其他在本国行使其表达自由权利的人进行保护。

82. 公民记者已开始收集和传播新闻方面发挥越来越重要的作用，特别是在新闻自由受到限制的国家，或职业记者不得出现在发生灾难或冲突区域的国家。虽然他们不能取代受过专业训练的记者，但他们帮助公众获得更丰富多样的意见、观点和信息。公民记者与职业记者一样，由于同样的原因，也受到骚扰和恐吓，包括死亡威胁、任意逮捕和拘留、起诉和被判监禁和(或)高额罚款，甚至被暗杀。但他们得到的保护少于职业记者，因为他们没有媒体组织和网络的支持，且没有得到像职业记者一样的认可。

83. 特别报告员强调指出，暴力侵害记者、相关媒体人员和“公民记者”的行为持续增多的问题并不是由于缺乏法律标准，而是由于没有执行现行准则和标准。因此，特别报告员提出以下建议。

#### A. 会员国

84. 特别报告员呼吁所有国家遵守和履行国际人权法和国际人道主义法以及现有的准则和标准规定的义务，以保护记者和公民记者的权利。

85. 最重要的是，特别报告员敦促所有国家结束有关威胁、袭击和谋杀记者、媒体专业人员、有关人员及公民记者的行为的有罪不罚现象。特别报告员尤其呼吁有罪不罚现象最为显著的 12 个国家(见上文第 29 段)彻底调查所有侵权行为，并起诉肇事者。

86. 为打击有罪不罚现象，特别报告员呼吁各国确保国内刑事司法系统在从调查、起诉、审判到执行判决的各个阶段能够切实和高效地运作。特别报告员认为，结束有罪不罚现象是确保长远保护记者和新闻自由的最有效方法之一。

87. 各国也有义务采取措施，防止再次发生暴力侵害记者和公民记者的行为，其中可包括确保执法机构、安全人员和武装部队接受有关国际人权法和国际人道主义法的培训，包括在武装冲突期间有义务保护记者以及将其视为平民予以尊重。

88. 鉴于每 10 起记者谋杀案中至少有 4 起的受害者在被害前都曾报告受到威胁，特别报告员敦促各国政府调查这类威胁，并确保提供有效保护，如实施证人保护方案。在这方面，特别报告员注意到，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告(A/63/313)、联合国人权事务高级专员办事处关于了解真相的权利的报告(A/HRC/12/19 和 A/HRC/15/33)以及关于人权与过渡时期司法问题的分析研究报告(A/HRC/12/18)提出了详细的指导方针和建议。

89. 特别报告员还鼓励各国建立记者保护预警和紧急反应机制，对人权捍卫者的保护也应建立类似的机制。这应是一个官方国家委员会，得到高层次的认可，并有适当的预算，其人员由涉及安全、领土管理和人权的国家机构的高级代表以及

新闻记者协会、媒体协会和有关言论自由权问题的非政府组织代表组成。委员会的工作计划和紧急反应程序应根据该国或国内某一地区的情况，由其成员间达成的共同协议来确定。

90. 由于限制性的国家法律被用作骚扰和干扰公民记者言论自由的理由，特别报告员敦促各国履行其国际人权义务，确保其将言论自由定为刑事罪行的法律规定，无论是刑法、新闻法还是其他法律，均应符合国际法律标准。在颁布针对互联网的具体法律时，各国必须确保遵守《公民及政治权利国际公约》第 19 条和《世界人权宣言》。

## B. 联合国

91. 特别报告员鼓励安全理事会继续优先考虑在武装冲突中保护记者的问题，包括根据安全理事会第 1738(2006)号决议和备忘录(见 S/PRST/2009/1)，酌情将这一问题纳入维持和平行动和其他特派团的任务中。

92. 特别报告员还欢迎各利益攸关方(包括安全理事会、人权理事会、教科文组织等联合国机构和组织)就武装冲突中保护记者的问题所采取的各项举措。特别报告员鼓励所有联合国有关实体协调其活动和反应。

93. 对于刚刚摆脱冲突的国家，联合国各实体应考虑向各国提供援助，以建立牢固的民主体制及有效的司法和行政机制，这将提高其保护和保证包括记者在内所有个人的权利的能力，并创造有利条件来促进和保护言论自由权。

## C. 记者、非政府组织、媒体组织和捐助者

94. 特别报告员赞扬记者和公民记者的勇敢工作，他们经常为让公众知情而冒着生命的危险。特别报告员鼓励记者和公民记者坚持专业操守的最高标准，并诚实、客观及以有职业道德责任和独立的方式进行报道，以便提高其可信性和加强保护。

95. 此外，特别报告员鼓励记者和公民记者在进入灾区或冲突区之前，了解可能面临的危险，并接受适当的训练，包括急救知识和关于各种弹药的知识。在这方面，特别报告员注意到，有些媒体组织为记者制定了准则，以便为前往战区执行任务做好更充分的准备。这些准则包括国际新闻安全倡议安全守则、无国界记者组织拟订的在战区或危险地区工作的新闻记者的安全宪章以及保护新闻工作者委员会的新闻记者安全指南。

96. 如记者和公民记者由于工作而在人权方面受到任何侵犯，特别报告员鼓励他们记录受袭击的情况，并向其提交投诉(电子邮件发至: [urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org))。

97. 新闻机构也有责任确保为记者和相关媒体工作人员提供在平时和冲突中的适当安全培训和设备，以便做好准备面对战区固有的风险，并为在履行职责过程中经历创伤和其他形式极度紧张的记者和媒体人员提供保密的专业咨询。

98. 特别报告员鼓励有关记者保护问题的非政府组织和其他组织继续努力，以协调一致的方式进行合作。

99. 特别报告员还鼓励捐助者支助培训课程、项目、政策和方案，以加强对记者和公民记者的保护。

---