



联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划

1. 引言

“每一位遭到恐怖行动杀害或压制的记者都使我们减少了一位报道人类状况的观察员。每一次攻击都通过制造恐惧和自我审查的气氛使现实遭到扭曲”¹

- 1.1. 近年来，关于危害记者和媒体工作者的人身安全，以起诉、逮捕、监禁、不许从事新闻业相威胁从而影响到其行使表达自由的能力的事件，以及不调查和起诉针对记者和媒体工作者的犯罪行为，有令人不安的证据说明了其范围之大，数量之多。政府间组织、专业协会、非政府组织（NGO）以及其他利益攸关者再三提请国际社会注意这些证据。
- 1.2. 教科文组织以及保护新闻记者委员会（CPJ）、无疆界记者（RSF）、国际新闻安全研究所（INSI）、国际言论自由交流网（IFEX）和美洲新闻协会（IAPA）等其他组织收集到的统计数据证明，在履行其专业职责期间遭到杀害的记者和媒体工作者的人数令人震惊。
- 1.3. 此外，据国际言论自由交流网称，这些罪行的实施者十有八九永远不会遭到起诉。有罪不罚可被理解为不将侵犯人权的犯罪者绳之以法，这使得针对记者的暴力行为周而复始地发生，这个问题必须得到解决。
- 1.4. 记者的安全以及打击杀害记者的凶手不受惩罚的现象，对于维护受《世界人权宣言》第19条保障的表达自由这一基本权利至关重要。表达自由是一项个人的权利，任何人都不应因为表达自由而遭到杀害，但它也是一项集体权利，通过促进对话、参与和民主赋予人民这项权利，从而使可持续的自主发展成为可能。
- 1.5. 如果没有表达自由，尤其是新闻自由，就不可能有知情的、积极参与的公民。在一个记者安全的环境下，公民们发现获得有质量的信息更加容易，许多目标因而变得可行：民主治理和减贫；保护环境；性别平等和妇女赋权；正义和人权文化等等。因此，虽然有罪不罚问题不仅仅局限于不对杀害记者和媒体工作者的凶手进行调查，但限制记者和媒体工作者的表达使得整个社会看不到其对新闻事业的贡献，并引起对新闻自由的更广泛影响：即在恐吓和暴力气氛中导致自我审查。在这样一种氛围中，因为缺乏充分实现其潜力所需的信息，受害的是社会。终结对记者的罪行不受惩罚的努力必须与更普遍地维护和保护人权维护者的工作相结合。此外，对记者的保护不应局限于那些正式被承认为记者的人，而应涵盖其他人，包括社区媒体工作者和公民记者以及可以利用新媒体来接触受众的其他人。
- 1.6. 促进记者安全和打击有罪不罚绝不能局限于事后的行动，而是需要预防机制和行动来解决导致暴力侵害记者和有罪不罚的某些根本原因。这意味着必须解决腐败、有组织犯罪和一个有效的法制框架等问题，以应对不利因素。此外，必须废除遏制表达自由的法律（例如限制性过强的诽谤法）。传媒业还必须解决低工资的问题，提高记者的技能。必须尽可能让公众了解公共和私营领域的这些挑战以及不采取行动的后果。对记者的保护应适应对记者产生影响的当地现实情况。例如，报告腐败和有组织犯罪的记者日益成为有组织犯罪团伙和类似势力的目标。应鼓励采用适应当地需要的方式。

¹ Barry James: 《新闻自由中的记者安全和有罪不罚》，教科文组织出版物：2002年。

- 1.7. 鉴于以上所述，联合国采取了若干措施，以加强旨在确保冲突和非冲突地区记者安全的法律框架和执行机制。联合国的优势和机会在建立自由、独立和多元媒体以及支持该媒体的法律框架和民主制度方面。
- 1.8. 在国际一级，联合国安全理事会在 2006 年通过了 S/RES/1738 号决议，该决议为武装冲突中记者的安全确立了一种一致的、注重行动的方式。在那以后，联合国秘书长就该决议的实施情况向大会提交了一份年度报告。
- 1.9. 此外，人权事务高级专员办事处（OHCHR）在提高关于该问题的认识方面发挥着重要作用，包括通过其向人权理事会（HRC）提交的报告。它与联合国促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员密切合作，被授权：收集有关侵犯表达自由的信息；寻求、接收和回复来自政府、非政府组织和其他方面的相关信息；就如何更好地促进表达自由提出建议。其他一些特别报告员，包括法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、关于暴力侵害妇女行为问题特别报告员、酷刑问题特别报告员和强迫失踪问题工作组和任意拘留问题工作组在这方面也都有很大的作用。
- 1.10. 作为被授权“运用文字与图像促进思想之自由交流”的联合国专门机构²，联合国教育、科学及文化组织(UNESCO)在通过促进记者安全和打击有罪不罚来维护表达自由方面一直是一个重要的参与者。通常通过与其他组织合作，教科文组织在该领域采取了许多果断的行动。例如，它与无疆界记者（RSF）合作，为在冲突地区工作的记者出版了一本定期更新的实用指南，如今以10种语言出版该指南。2008年，教科文组织参与编写了《关于在战争地区或危险地区工作的记者安全的宪章》，其中媒体、公共当局和记者承诺系统地寻找减少所涉风险的办法。教科文组织还支助了若干组织向记者和媒体工作者提供安全和风险意识培训。
- 1.11. 除了这些务实措施，教科文组织还开展了大量活动，这些活动旨在提高对记者安全和有罪不罚问题的认识。教科文组织在该领域的旗舰活动包括每年 5 月 3 日庆祝的世界新闻自由日，以及教科文组织——吉列尔莫·卡诺世界新闻自由奖，该奖项意在向在世界任何地方尤其是危险条件下维护或促进新闻自由的个人或组织的工作致敬。2007 年的《麦德林宣言》³和 2004 年的《贝尔格兰德宣言》进一步强调了该问题的重要性，《麦德林宣言》特别强调在冲突和非冲突局势下确保记者的安全和打击有罪不罚，《贝尔格兰德宣言》则强调支持暴力冲突地区和转型期国家的媒体。按照教科文组织大会第二十九届会议第 29 号决议，总干事自 1997 年以来公开谴责杀害个别记者和媒体工作者的行为以及反复大规模侵犯新闻自由的行为，并敦促主管当局履行其预防、调查和惩处此种罪行的职责。最后，国际传播发展计划 (IPDC)在促进记者安全和打击有罪不罚方面起着至关重要的作用。除了制定项目以在实地解决这个问题，国际传播发展计划自 2008 年以来还鼓励会员国在自愿基础上提供信息，说明对教科文组织所谴责的每一起谋杀事件进行司法调查的情况，这些信息将被纳入总干事每两年一次向国际传播发展计划理事会提交的公开报告。
- 1.12. 国际法律文书是包括联合国（UN）在内的国际社会在努力确保记者安全和打击有罪不罚中所拥有的重要手段之一。这些文书在国际上得到承认，并且常常具有法律约束力。相关公约、宣言和决议包括《世界人权宣言》、《日内瓦公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、联合国人权委员会第 2005/81 号决议、联合国安全理事会第 1738 (2006)号决议。

² 1945 年《教科文组织组织法》，第 1 条。

³ 《麦德林宣言》见 <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009000/medellin-declaration/>

- 1.13. 人权背景下的地区制度同样至关重要，这些制度是在地区和次地区组织框架内制定的，例如美洲国家组织(OAS) 和南美洲国家联盟(UNASUR)；非洲联盟(AU)；东南亚国家联盟(ASEAN)、阿拉伯国家联盟、欧洲委员会(CoE)和欧洲安全与合作组织(OSCE)。虽然一般而言有许多针对人权问题的国际法律文书，但只有少数文书特别涉及记者的状况及安全。
- 1.14. 一些地区制度也得到了监测机构的加强，这些机构观测国家遵守其承诺的程度，并且在必要时提请注意违背承诺的情况。这些机构包括美洲人权委员会(IACHR)内部的表达自由问题特别报告员办公室、非洲人权和人民权利委员会内部的表达自由和获取信息问题特别报告员以及欧安组织内部的媒体自由问题特别报告员。
- 1.15. 在国家一级，联合国系统的许多机构、基金和计划署也致力于采用一种促进记者安全和解决有罪不罚问题的方式。这涉及“一体行动”框架内联合国的战略讨论和联合规划。
- 1.16. 虽然认识到对针对记者的犯罪行为进行调查仍是会员国的责任，但各种背景下的暴力和恐吓行为（包括谋杀、诱拐、劫持人质、骚扰、恐吓和非法逮捕和拘留）正变得比以往任何时候都更加频繁。尤其是，恐怖主义组织和犯罪企业等非国家行为人所带来的威胁与日俱增。因此，应以对环境敏感的方式审慎考虑冲突和非冲突地区记者的不同需要，考虑在确保对他们的保护方面可利用的各种法律文书。另外，有必要调查研究如何应对在不符合严格意义上的武装冲突定义的情况下（例如有组织犯罪集团之间的持续冲突）记者所面临的危险。
- 1.17. 女记者也面临着越来越大的危险，这凸显了采取性别敏感的方式的必要性。在履行其专业职责时，女记者常常面临性侵犯的风险，不论是有针对性的性暴力（常常出于对其工作的报复）；针对报道公众事件的记者的与暴徒有关的性暴力；还是对遭到拘留或监禁的记者的性虐待。此外，由于强烈的文化和职业羞耻感，这些罪行中有许多没有被报告。⁴
- 1.18. 对联合国各机构、基金和计划署来说，当务之急是对记者安全和侵害记者的罪犯不受惩罚问题拟定一种单一的、战略性的和一致的方式。为此，2010年3月，国际传播发展计划政府间理事会⁵呼吁教科文组织总干事“就召集一个所有相关联合国机构、基金和计划署的机构间会议来设计一个关于记者安全和有罪不罚问题的联合国共同战略的可行性与会员国进行商议。”根据此次商议后收到的答复，教科文组织总干事决定在2011年9月组织一个关于记者安全和有罪不罚问题的联合国机构间会议。该会议得出的结论将被纳入一个《行动计划》，该计划将阐明一种针对记者安全和有罪不罚问题的适用于整个联合国系统的全面、一致和注重行动的方式。

⁴ Lauren Wolfe, “沉默的犯罪：对记者的性暴力”。保护记者委员会：2011年。

⁵ 关于记者安全和有罪不罚问题的国际传播发展计划第27号决定。可查阅 http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/ipdc2010_safety_decision_final.pdf

2. 理由

2.1. 本《行动计划》对于支持表达自由这一基本权利以及在这样做的时候确保公民完全知情和积极充分地参与社会是必要的。联合国机构、基金和计划署在合力解决这个问题方面很有优势。它们拥有设立已久的平台，通过这些平台可以表达关切和提出解决办法，还拥有—一个由伙伴组织和联合国外地办事处组成的重要网络。此外，作为政府间组织，它们可以鼓励会员国开展合作和分享最佳做法，并且在必要时对会员国开展“秘密外交”。

3. 原则

拟议《行动计划》以下述原则为依据：

- 3.1. 本着提高整个系统的效率和一致性的精神开展联合行动；
- 3.2. 利用不同机构的优势来促进协同增效，避免重复；
- 3.3. 采用一种注重成果的方式，优先采取影响最大的行动和干预措施；
- 3.4. 基于人权的方式；
- 3.5. 对性别敏感的方式；
- 3.6. 对残疾敏感的方式；
- 3.7. 将记者安全和打击有罪不罚纳入联合国更广泛的发展目标；
- 3.8. 实施 2005 年 2 月《巴黎援助效益宣言》的原则（自主、协调、整合、成果和相互责任）；
- 3.9. 联合国系统外的战略伙伴关系，利用致力于记者和媒体工作者安全的各种国际、地区和地方性组织的倡议；
- 3.10. 以一种对环境敏感的、多学科的方式解决导致记者遭受威胁和有罪不罚问题的根本原因；
- 3.11. 用于监测和评估反映联合国核心价值的干预行动和战略的影响的可靠机制（指标）。

4. 目标

4.1. 致力于在冲突和非冲突的情况下为记者和媒体工作者创造一个自由和安全的环境，以期加强全世界的和平、民主与发展。

5. 建议的行动

强化联合国机制

- 5.1. 确定联合国各机构、基金和计划署在围绕记者袭击事件打击有罪不罚现象及其更广泛的原因中的作用，以期建立一个协调中心，通过为实现《行动计划》中确立的目标创建有效的干预形式（例如，首先是召开定期的机构间会议），加强联合国各相关行为人的具体工作；
- 5.2. 为加强整个联合国系统的一致性，建议一个协调的机构间机制，以跟踪和评估在记者安全 and 有罪不罚问题上的关注事项，包括定期审查在国家和国际层面取得的进展，并继续解决该问题，例如通过支持在世界新闻自由日就全世界的媒体自由状况发出的一项联合声明；

- 5.3. 将记者安全和袭击记者的人不受惩罚的问题纳入联合国在国家一级的战略。这将意味着，例如，鼓励将一项基于教科文组织媒体发展指标的记者安全指标纳入国家分析，并且在制定计划时考虑分析结果。
- 5.4. 更广泛地说，促进将表达自由和媒体发展目标，尤其是记者安全和有罪不罚问题纳入联合国更广泛的发展议程；
- 5.5. 努力加强联合国人权事务高级专员办事处，加强联合国促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员以及法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、关于暴力侵害妇女行为问题特别报告员、酷刑问题特别报告员的授权和资源。

与会员国的合作

- 5.6. 协助会员国发展保障表达和信息自由的立法和机制，包括，例如，要求各国有效调查和起诉针对表达自由的犯罪行为；
- 5.7. 协助会员国全面实施现行国际规则和原则，以及，在必要时，改进关于在冲突和非冲突情况下保护记者、媒体专业人员和有关人员的国家立法；
- 5.8. 鼓励会员国在防止袭击记者中发挥积极作用，并对袭击行为迅速采取行动，例如，通过建立不同的利益攸关者可采纳的国家应急机制；
- 5.9. 鼓励会员国全面遵守题为“谴责对记者的暴力行为”的教科文组织大会第 29 号决议⁶，该决议要求会员国采纳犯下侵犯表达自由罪行的人不适用诉讼时效法规的原则；改进和宣传该领域的立法，并且确保将诽谤定为一种民事而不是刑事诉讼；
- 5.10. 鼓励会员国遵守国际传播发展计划关于记者安全和有罪不罚问题的各项决定，并提交资料，说明为防止杀害记者的行为不受惩罚而采取的行动，以及就教科文组织所谴责的每一起杀戮事件进行的司法调查的情况；
- 5.11. 鼓励会员国探讨扩大安全理事会第 1738 号决议范围的方式，将促进记者安全和在非冲突情况下同样打击有罪不罚现象包括进去。

与其他组织和机构合作

- 5.12. 在国际和地区层面加强联合国机构与其他政府间组织的合作，并鼓励将媒体发展计划纳入其战略，尤其是关于记者安全的计划；
- 5.13. 加强联合国与致力于在国家、地区和国际各级监测记者和媒体工作者安全状况的民间社会组织和专业协会的伙伴关系。这可以包括与伙伴组织和外地办事处分享最新信息和最佳做法，以及派联合特派团对具体案件进行调查；
- 5.14. 在腐败可能影响所有社会部门的情况下，按照联合国《反腐败公约》的原则，与记者组织一起开展工作，就报告腐败行为制定良好做法，共同参与国际反腐日（12月9日）。

提高意识

- 5.15. 向会员国宣传表达自由的重要性，并宣传对媒体专业人员犯下的罪行不受惩罚将危及自由与民主；
- 5.16. 向记者、媒体所有者和政策制定者宣传关于记者安全的现有国际文书和公约以及现有的各种实用指南；
- 5.17. 向新闻组织、媒体所有者、编辑和记者宣传其工作人员尤其是地方记者所面临的危险；

⁶ 1997年11月12日获教科文组织大会通过。

- 5.18. 向上述各方宣传所有反对劫持人质、性暴力、绑架、不当逮捕和其他形式的惩罚的行为人和工作所面临的越来越大的危险以及包括非国家行为人在内的媒体专业人员所面临的其他新威胁；
- 5.19. 通过促进全球宣传运动，例如教科文组织的世界新闻自由日，向普通公众宣传记者安全和打击有罪不罚的重要性；
- 5.20. 鼓励新闻教育机构开发课程，将有关记者安全和有罪不罚问题的材料纳入其中；
- 5.21. 传播关于记者安全和抵制有罪不罚的最佳做法；

促进安全倡议

- 5.22. 促请所有利益攸关者，尤其是传媒业及其专业协会为记者制定一般性安全规定，包括但不限于针对自由职业者和全职雇员的安全培训课程、保健和人寿保险、获得社会保护以及适当的报酬；
- 5.23. 为团体和传媒组织建立可及的、实时的应急反应机制，包括联络可以利用的联合国资源和特派团以及在实地工作的其他团体，并让其介入；
- 5.24. 加强对冲突地区记者安全的规定，例如鼓励通过与联合国实地工作人员的密切合作来创建所谓的“媒体通道”。

6. 后续行动机制

- 6.1. 在所有相关的联合国机构、基金和计划署建立一个关于记者安全问题的协调中心网络，以便制定有效措施来促进记者安全和打击有罪不罚，协调行动和交流信息，并且在可能的情况下也对该网络进行宣传。
- 6.2. 与联合国国家工作队（UNCT）合作，在国际和国家级别定期安排相关联合国机构、基金和计划署的会议，邀请相关的职业协会、非政府组织和其他利益攸关者参加会议。
- 6.3. 委托教科文组织通过与其他联合国机构，尤其是与人权事务高级专员办事处（OHCHR）和纽约联合国秘书处合作，全面协调联合国在记者安全方面的努力。
- 6.4. 向 2012 年 3 月国际传播发展计划理事会下届会议以及方案问题高级别委员会（HLCP）和行政首长理事会（CEB）的下次会议提交最终完成的《联合国行动计划》。