



人权理事会

第二十届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员 克里斯托夫·海恩斯的报告

概要

记者在确保社会做出知情的决定方面起着关键作用。他们被国家和非国家行为者杀害的案例增速惊人。还有一些记者受到恐吓而进行自我审查。本报告中，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员调查了现有的为记者生命权提供更好保护的机制。

最紧迫的问题并不在于国际法律框架中的缺陷。难题实际在于确保既有国际框架得到充分利用，且在国内法律和实践中反映其规范。

方针应当是将杀害记者问题从地方层次提升至国家和国际层次。特别报告员提出了确保加强问责制的措施，并指出了遭遇危险的记者可用而以前未被充分利用的各级接入点。

目录

	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 特别报告员的活动	2-19	3
A. 信函	2-3	3
B. 访问	4-6	3
C. 新闻稿	7-10	4
D. 国际和国内会议	11-18	4
E. 未来打算研究的领域	19	5
三. 记者生命权的保护	20-91	5
A. 背景	20-38	5
B. 保护框架	39-91	9
四. 结论	92-104	18
五. 建议	105-149	19

一. 引言

1. 克里斯托夫·海恩斯 2010 年 8 月 1 日就任法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员。这是他依照理事会第 17/5 号决议向人权理事会提交的第二份年度报告。报告概述特别报告员去年的活动。专题部分的重点是记者生命权的保护。

二. 特别报告员的活动

A. 信函

2. 本报告涵盖特别报告员 2011 年 3 月 16 日和 2012 年 3 月 15 日发出的信函，以及 2011 年 5 月 1 日和 2012 年 4 月 30 日收到的信函。信函详情和政府的答复均被收录于特别报告员的如下信函报告中：A/HRC/18/51 和 Corr.1；A/HRC/19/44 和 A/HRC/20/30。

3. 本报告的增编(A/HRC/20/22/Add.5)反映对报告期内收发信函的意见。在审议期内，特别报告员向 52 个国家发出 112 份信函(包括 65 项紧急呼吁和 47 份指控函)。信函涵盖的主要问题是攻击或杀戮(48 份)、死刑(20 份)、过度使用武力(19 份)、死亡威胁(12 份)、拘留期间死亡(5 份)、有罪不罚(4 份)、武装冲突(2 份)和驱逐(2 份)。在要求暂缓执行死刑问题上作为关切对象的个人的情况载于 A/HRC/20/22/Add.5 的附件。

B. 访问

4. 特别报告员应印度政府邀请于 2012 年 3 月 19 日至 30 日访问了该国。访问的初步说明(A/HRC/20/22/Add.4)将提交人权理事会。

5. 墨西哥和土耳其两国政府接受了特别报告员的访问请求。特别报告员感谢对其请求作出积极响应的国家政府，并鼓励厄立特里亚、斯里兰卡、泰国和乌干达等国政府接受其有待答复的访问请求。

6. 前任任务负责人对刚果民主共和国、哥伦比亚和美利坚合众国的访问的后续报告分别载于 A/HRC/20/22/Add.1、A/HRC/20/22/Add.2 和 A/HRC/20/22/Add.3 号文件。

C. 新闻稿¹

7. 2011年11月21日，特别报告员与其他几位任务负责人一起发表了一份联合声明，对埃及议会选举前夕的暴力行为表示震惊。2011年4月15日和2011年8月5日，特别报告员与其他任务负责人共同敦促阿拉伯叙利亚共和国立即停止针对平民的暴力行为。2011年8月22日和2011年12月2日，人权理事会关于阿拉伯叙利亚共和国人权状况的第十七届特别会议和第十八届特别会议分别发表了代表所有特别程序任务负责人的联合声明。²

8. 发表了一些关于死刑案件的联合声明：2011年9月22日，要求伊朗伊斯兰共和国立即停止死刑，³ 2011年7月1日和9月21日，分别敦促美利坚合众国停止对 Humberto Leal García 和 Troy Davis 执行死刑。

9. 2011年5月6日，特别报告员与反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员就奥萨马·本·拉登被杀发表联合声明，要求美利坚合众国公开有关这一行动的事实。2011年10月20日，发表了一份声明，谴责定点清除政策。

10. 2012年3月2日，与其他特别报告员联合发表声明，呼吁巴基斯坦政府采取果断行动结束宗派暴力事件。⁴

D. 国际和国内会议

11. 2011年9月19日，特别报告员参加了人权理事会第十八届会议期间召开的题为“以普遍废除死刑为目标：分享批准《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》的最佳做法”的小组讨论会。该活动在世界反对死刑联盟的支持下由比利时常驻代表团与联合国人权事务高级专员办事处合作举办。

12. 在2011年10月10日世界反对死刑日之际，特别报告员参加了在瑞士日内瓦举行的关于死刑的国际判例和禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的小组讨论会，该讨论会由世界反对死刑联盟举办，并得到比利时和智利政府的协助。

13. 在奥地利政府2011年11月23日于维也纳举行的以“记者的安全：实现更有效的国际保护框架”为主题的专家磋商会上，特别报告员做了关于保护记者生命权问题的介绍性发言。

¹ 特别报告员的新闻稿可参阅 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_Summ_Executions。

² 可参阅 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/17/index.htm> 和 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/18/index.htm>。

³ 在此之前，2011年2月2日发表了呼吁伊朗伊斯兰共和国暂停死刑的声明。

⁴ 可参阅 <http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11895&LangID=E>。

14. 2012 年 1 月 17 日和 18 日，特别报告员参加了在亚的斯亚贝巴举行的题为“增强非洲与联合国特别程序机制在增进和保护人权方面的合作”的磋商会。会后，就加强与这些机制合作的具体方式，相关方面建立了一个工作组，并通过了路线图。特别报告员被任命为工作小组主席，任期六个月。

15. 特别报告员 2012 年 1 月 26 日在参加了在日内瓦举行的关于武装冲突中武力的使用问题的专家会议。

16. 2012 年 1 月 26 日至 28 日，特别报告员参加了由挪威外交部和瑞士联邦外交部主办的题为“和平抗议：民主的基石——如何应对挑战？”的威尔顿公园会议。

17. 2012 年 2 月 20 日，特别报告员参加了哈佛法学院举行的关于国家伦理的哈佛国际法杂志专题讨论会，并就法外处决和定点清除问题发表了讲话。

18. 在剑桥大学治理和人权研究中心的支持下，特别报告员于 2012 年 3 月 1 日至 2 日在大不列颠及北爱尔兰联合王国组织了一次关于记者安全的专家会议。会议的目的是为本报告提供信息。

E. 未来打算研究的领域

19. 特别报告员提到了其前任菲利普·奥尔斯顿开展的关于致命机器人技术对人权和人道主义法的影响的开创性工作(A/65/321)。报告员与其前任均感到关切的是，这些技术迅速扩散，但严重缺乏人权角度的相关分析。因此，他打算深化并拓展这一关键领域的工作。特别报告员将从 2012 年至 2013 年与法律、机器人技术、武器和伦理学专家进行详细的研究和磋商，并将于 2013 年向人权理事会报告其调查结果和建议。

三. 记者生命权的保护

A. 背景⁵

20. 由于信息的力量，因此新闻和新闻业是一个激烈争夺的领域。记者往往易受伤害，他们的人身安全和生命可能因国家和非国家行为者的行为而陷入危险。他们可能面对有人企图施加影响或新闻检查，也可能在某些情况下遇到人身危险，包括遭遇交火、受到威胁、企图或实际袭击、绑架、失踪，甚至失去生命。如果记者面临危险，媒体就不可能自由。

⁵ 特别报告员感谢剑桥大学治理和人权研究中心提供有益的研究支持。

21. 新闻检查的最极端形式就是杀害记者。杀害不仅在于压制特定记者的声音，而且还会恐吓其他记者和广大民众。思想和信息的自由流动被死亡的沉默警告所取代。

22. 在本报告中，特别报告员审查了如何利用法律和其他保护措施来保护记者及其家人的生命权，使其免受剥夺生命和可能危及生命的人身安全攻击。

23. 如增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员所指出，言论自由也是整个社会拥有的一项集体权利(A/HRC/14/23, 第 29 段和第 105 段)。言论自由和随之而来的接受信息的权利是“根本权利”，实现大部分其他权利有赖于这些权利。它们还是民主、反腐措施、善治以及社会做出知情决定的能力的基础。

24. 记者应得到特别关注，不仅因为他们临危不惧的勇敢行为(虽然经常是这样的)，还因为他们扮演的社会角色非常重要。枪击一名警官会使整个警察队伍发出“所有部门注意，一名警官牺牲”的信息，同样的，攻击记者意味着对人权事业和整个知情社会的基础的攻击。一名记者遭到的暴力行为并不仅是针对一个受害者的攻击，而是对社会所有成员的攻击。

25. 在任务框架内，已对危害记者生命问题作了若干论述。⁶ 值得一提的是，时任法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在其 2003 年的报告中指出，记者是受到死亡威胁最多的人(E/CN.4/2003/3 和 Corr.1, 第 54 段)。记者常常是信函的主题。事实上，法外处决、即决处决或任意处决任务 2003 年至 2011 年发出的信函中，约 8%涉及杀害记者或威胁其生命。

26. 关于谁被认为是记者，以及谁应得到特别关注的问题，本报告将采取实用方式。以下定义代表了对这一概念涵义广为接受的理解方式：“‘记者’一词意味着经常或专门地从事收集信息并通过任何形式的大众传播手段向公众发布信息的自然人或法人”。⁷ 采访记者和摄影师以及直接协助他们工作的特约记者和司机都可能易受伤害，因为他们承担了关键的社会职能，他们应得到特别保护。这包括了“新媒体”或“公民记者和网上记者”。⁸

⁶ 特别报告员访问报告：刚果民主共和国，A/HRC/14/24/Add.3, 第 2 段和第 92 段；哥伦比亚，A/HRC/14/24/Add.2, 附录 B, 第 2 段；菲律宾，A/HRC/8/3/Add.2, 第 38 段和第 45 段；牙买加，E/CN.4/2004/7/Add.2 和 Corr.1, 第 50 至 51 段；土耳其，E/CN.4/2002/74/Add.1 和 Corr.1, 第 42 段和第 56 段；尼泊尔，E/CN.4/2001/9/Add.2, 第 32 段和第 73 段；墨西哥，E/CN.4/2000/3/Add.3, 第 70 段、第 81 至 84 段和第 107 段、国别建议后续行动：巴西，A/HRC/14/24/Add.4, 第 26 段；菲律宾，A/HRC/11/2/Add.8, 第 10 段；斯里兰卡，A/HRC/8/3/Add.3, 第 45 段。

⁷ 欧洲委员会，部长理事会向成员国发出的关于新闻记者有权拒绝泄露消息来源的 R7 (2000 年) 号建议，2000 年 3 月 8 日通过。

⁸ 见解和言论自由权问题特别报告员的报告(A/65/284)，第 61 至 76 段。

27. 并不是所有记者都仅仅集中关注人权问题，他们把目光投向范围广泛的各种问题。一些记者是人权维护者，也有一些人权维护者是记者，这两个范畴有交集，但并不完全相同。

28. 每年在工作期间被杀害或遭受人身暴力的记者数量惊人。单纯的伤亡数字并不能完全显现出问题的严重程度，因为在许多情况下，记者在受到安全威胁后工作受阻，而这些威胁可能并未成为现实。然而，记者遇害的现有统计数据，特别是以时间来衡量时，提供了一个重要的和令人信服的起点，使人更好地了解这一问题，并找出降低危险的途径。

29. 一些公民社会团体正在从事追踪世界范围内因公死亡记者的重要工作。其各自数据根据监测内容不同而不同。一些团体，如国际新闻安全协会⁹和国际新闻工作者联合会¹⁰，记录所有安全相关的方面，包括车辆事故和疾病，而其他团体，保护新闻工作者委员会¹¹和无国界记者组织¹²，采取了范围较窄的方式，重点关注其职业直接导致暴力死亡的记者的案例。

30. 根据保护新闻工作者委员会，1992年至今年3月28日，909名记者遇害。其中566例案件中罪犯完全未受惩罚。¹³

31. 根据保护新闻工作者委员会，这一期间最致命的20个地方如下：伊拉克：151人死亡；菲律宾：72；阿尔及利亚：60；俄罗斯联邦：53；哥伦比亚：43；巴基斯坦：42；索马里：39；印度：28；墨西哥：27；阿富汗：24；巴西：21；土耳其：20；波斯尼亚和黑塞哥维那：19；斯里兰卡：19；卢旺达：17；塔吉克斯坦：17；塞拉利昂：16；孟加拉国：12；以色列巴勒斯坦被占领土：10；以及尼日利亚：10。¹⁴

32. 有罪不罚和和记者被杀事件之间的因果关系从以下事实便显而易见，记者遇害人数最多的国家也几乎无一例外的是有罪不罚程度最高的国家。¹⁵即使有罪不罚现象不是每年记者大量遇害的主要原因，也是一个重要原因。

⁹ 见 www.newssafety.org。

¹⁰ 见 www.ifj.org。

¹¹ 见 www.cpj.org。

¹² 见 www.rsf.org。

¹³ 保护新闻工作者委员会统计被杀害记者的数据，1992年至2012年，可参阅 www.cpj.org/killed。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 保护新闻工作者委员会2011年有罪不罚指数，可参阅 www.cpj.org/reports/2011/06/2011-impunity-index-getting-away-murder.php#index。

33. 三分之二的死亡发生于武装冲突之外。被害记者中大约 40%采访报道政治、34%报道战争、21%报道腐败、15%报道犯罪、15%报道人权。¹⁶ 首要问题是谋杀，而不是事故。自由记者面临的风险比在新闻机构工作的记者要高得多。

34. 这些数据清楚地勾勒出遇害记者最常见的轮廓，他是当地记者而不是外国记者，为报社或广播电台报道政治或腐败专题。虽然外国战地记者的困境最受关注，也应得到这样的关注，人们还应特别关注如何改变当地报社记者遭遇的问题，他下班开车回家，却遭到两个骑摩托车的人拦截，其中一个拿着枪。一名博客作者被追踪出来，人们在键盘旁发现了她的头颅以及一张威胁字条，这一事件是对整个人权事业的威胁。

35. 杀害信使的做法并不新鲜，而威胁的性质随着社会的变迁而改变。摄影记者死亡人数的增加是一个令人担忧的趋势，表明视觉形象的影响被认为已变得更具威胁。同样，近年来发生了一些令人瞩目的环境记者被杀案件，他们的报道往往包含关于跨国公司腐败情况的信息。¹⁷

36. 近年来，新闻在世界范围内的传播方式的主要改变之一是网上记者的出现，他们都使用社交媒体，其中有的是专业人士，有的则是未受过专业训练的人。随着技术的传播以及更易获取，现在被我们认为属于记者的群体迅速扩大，那些想控制信息流的人的潜在攻击目标也随之增加。例如，在墨西哥的部分地区，传统媒体出于各种现实原因被新媒体所取代，同样的，杀手们也转移了他们的视线。

37. 据报道，超过 70%的被谋杀记者被害前曾受到过威胁。¹⁸ 这说明还有很多机会可以采取预防措施。在这个相互关联的世界中，公开发出警报能起到限制效果，难题在于找到可以更有效地做到这一点的方法。

38. 上述数据中记录的记者的死都能避免吗？大概不能。接近暴力事件者总要冒着陷入交火的风险。如果记者成为其报道的敌对行为的直接参与者，他们也无法避免自己成为目标。但是即使在这些情况下，只要冲突各方承认记者在场的正当性，且记者自身做出更充分的准备，风险是可以降低的。决不能接受记者因其工作而被处决。记者，与其他人一样，须遵守当地一般性法律，并承担相应的法律责任。然而，当他们质疑现状，甚至出现触犯法律的情况，对他们工作的适当反应也绝不应是法外处决、即决处决或任意处决。

¹⁶ 见 www.cpj.org/killed。一些交叉部分造成总数超过 100%。

¹⁷ 例如见第十九条组织，“印度尼西亚：记者冒生命危险报道环境影响和当地政治”，2010 年 8 月 13 日，可参阅 www.article19.org/resources.php/resource/1602/en/indonesia:-journalists-risk-lives-for-reporting-on-environmental-impacts-and-local-politics。

¹⁸ 保护新闻工作者委员会，“风险有所转移，报道政治动乱被证明是致命的”可参阅 www.cpj.org/2012/02/attacks-on-the-press-in-2011-journalists-killed-an.php。

B. 保护框架

39. 现有一系列机制保护记者免受攻击，并且在机制失效时确保追究责任。

1. 国际人权法律和政策

40. 存在特定用于保护记者免受人身攻击的国际条约。国际制度的多个组成部分共同发挥这一作用。

41. 最相关的是，生命权被公认为习惯国际法的一个准则，¹⁹ 特别是在《世界人权宣言》第三条和《公民权利和政治权利国际公约》第六条中。它是在战争等紧急情况下均不得克减的权利。²⁰ 更广泛的权利网络也适用于记者从事其工作时增强其人身安全，如人身安全权、免受酷刑或任意拘留或失踪的权利以及言论自由权和知情权。

42. 国际人权法在全球一级和地区一级都要求各国尊重并保护其各自管辖范围内的所有人的生命免受攻击或攻击的威胁，并为未能作出保护的情况提供有效补救措施。各国及其公务人员不仅不得参与任意杀害，还要保护人们免受非国家行为者的此类威胁。

43. 我们注意到，有罪不罚问题被普遍认为是记者不断遭到杀害的主要原因之一。生命权的一个组成部分就是当侵权发生后对责任的追究。国家应恪尽职守履行其责任的内在要求，避免、惩罚、调查对生命权的威胁和侵犯，并进行补救。²¹ 《有效防止和调查法外、任意和即决处决的原则》²² 规定，对法外处决案例的调查应“彻底、迅速和公正”，且应由独立机构进行。²³ 检察官有义务独立、公正、迅速行事。²⁴ 国家有义务使检察官能够独立行事，不受任何干扰，包括在必要时，确保检察官的安全。²⁵

¹⁹ 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告(A/HRC/17/28)，第 43 段。

²⁰ 《公民权利和政治权利国际公约》，第四条；另见《美洲人权公约》，第 27 条；《欧洲保护人权与基本自由公约》，第 15 条；以及《阿拉伯人权宪章》，第 4 条，第 2 段。

²¹ 见人权事务委员会关于生命权的第 6 号一般性意见(1982 年)；人权委员会第 161/1983 号来文，《Herrera Rubio 诉哥伦比亚》，1987 年 11 月 2 日通过的意见，第 10.3 段；法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告(E/CN.4/2005/7)，第 72 至 75 段。

²² 经济及社会理事会第 1989/65 号决议。

²³ 第 7 条和第 9 条原则。见欧洲人权法院，《McCann 等人诉大不列颠及北爱尔兰联合王国》，18984/91 号诉状，1995 年 9 月 27 日判决，第 161 至 164 段，以及人权委员会第 146/1983 号来文，《Baboeram-Adhin 等人诉苏里南》，1985 年 4 月 4 日通过的意见。另见人权事务委员会第 6 号一般性意见；E/CN.4/2005/7，第 72 至 75 段；以及《Velásquez Rodríguez 诉洪都拉斯》，美洲人权法院年报》，OAS/Ser. L/V./III.19, doc. 13 (1988)，28 ILM (1989) 291。

²⁴ 《关于检察官作用的准则》，第 12 至 13 段。

²⁵ 《关于检察官作用的准则》，第 5 段。

44. 欧洲人权法院决定，调查应由一国根据其国家意志发起；应独立，有效，充分接受公众监督且相当迅速；应有近亲或家人参与。²⁶ 此外，“调查工作中的缺陷，如对查明一名或多名肇事者构成阻碍，则存在与本标准相冲突的隐患”。²⁷ 美洲人权法院和非洲人权和人民权利委员会也制定了类似的法律制度。²⁸ 换句话说，有罪不罚本身也构成了对生命权的侵犯。²⁹

45. 具有约束力的条约和习惯法，以及“软法”文书，如政府间组织官员的宣言和重要公开立场，现将在对利益攸关方的概述中予以论述。

(a) 联合国一级

46. 秘书长曾在多个场合谴责杀害记者的行为。³⁰

47. 人权理事会在其特别会议上通过的决议中，谴责了杀害记者的行为。³¹ 在索马里、哥伦比亚、墨西哥、洪都拉斯和菲律宾等国记者成为攻击目标的问题已在普遍定期审议机制下予以处理。³²

48. 不同的特别程序都曾论及记者的安全问题。这一主题对于见解和言论自由权问题特别报告员的任务至关重要，他已向大会提交了一份关于这一主题的全面报告(A/65/284, 特别是第 20 段)。³³ 人权维护者处境问题特别报告员在其向人权

²⁶ 特别参看《Tanrikulu 诉土耳其》，第 26763/94 号诉状，1999 年 7 月 8 日判决；《Osman 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国》，第 23452/94 号诉状，1998 年 10 月 28 日判决；《Ergi 诉土耳其》，第 23818/94 号诉状，1998 年 7 月 28 日判决；以及《Nachova 等人诉保加利亚》，第 43577/98 号和第 43579/98 号诉状，2004 年 2 月 26 日判决(大法庭在 2005 年 7 月 6 日的判决中予以核准)。另见，如，《Piersack 诉比利时》，第 8692/79 号诉状，1982 年 10 月 1 日判决。

²⁷ 欧洲人权法院，《Ramsahai 等人诉荷兰》，第 52391/99 号诉状，2007 年 5 月 15 日判决，第 324 段。

²⁸ 美洲人权法院，《Mack Chang 诉危地马拉》，2003 年 11 月 25 日判决；《Velásquez Rodríguez 诉洪都拉斯》(见上文脚注 23)；以及非洲人权和人民权利委员会，第 87/93 号来文，《宪法权利项目诉尼日利亚》(1995)，第 14 段。

²⁹ 人权事务委员会关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 18 段。

³⁰ 见，除其他外，S/2007/643, 第 29 至 30 段；S/2009/277, 第 19 段；S/2010/579, 第 16 段；A/56/681-S/2001/1157, 第 34 段；A/61/326-S/2006/727, 第 44 段；A/62/345-S/2007/555, 第 53 段；另见 A/63/372-S/2008/617, 第 50 段。

³¹ 第 12/16 号决议，第 3 段；S-15/1, 第 3 段；S-16/1, 第 1 至 2 段；S-17/1, 第 5 段；以及 S-18/1, 第 2(a)段。

³² 见人权理事会相应的年度报告：A/HRC/18/2(未经编辑的版本)，第 319 至 321 段(索马里)；A/HRC/10/29, 第 651 至 662 段(哥伦比亚)；A/HRC/11/37, 第 609 至 616 段(墨西哥)；A/HRC/16/2, 第 525 至 526 段(洪都拉斯)；A/HRC/8/52, 第 473 至 474 段(菲律宾)。

³³ 另见此前年度报告：E/CN.4/2003/67, 第 32 段、59 段、70 至 71 段；E/CN.4/2005/64 和 Corr.1, 第 53 至 54 段和第 56 段；E/CN.4/2006/55, 第 59 至 61 段，以及访问报告：如，墨西哥(A/HRC/17/27/Add.3)；哥伦比亚(E/CN.4/2005/64/Add.3), 第 94 段；和科特迪瓦，(E/CN.4/2005/64/Add.2), 第 48 至 49 段。

理事会提交的 2012 年年度报告中专用了一节记述其任务所采取的将记者视为人权维护者的措施(A/HRC/19/55, 第 29 至 59 段)。

49. 特别程序具备迅速行动的能力, 其任务覆盖各国(不仅是批准了特定人权条约的国家), 也不要求用尽国内补救措施。它们经常向发生记者被害事件的国家发出指称函, 以确保追究责任。对于保护问题特别重要的是, 它们有权向发生记者或他人遭受威胁事件的国家发出紧急呼吁, 敦促那些国家保护相关人员。这是一个应更频繁使用的重要接入点。应指出, 特别程序不能仅以新闻报道为基础采取行动, 应由个人、团体、非政府组织、政府监管机构或国家政府与特别程序联系, 并必须提供事件、事件受害者、所称行为人和提出指称者等信息。³⁴

50. 值得欢迎的是, 全球和区域系统中多个特别程序最近发表公开声明谴责杀害记者的行为。³⁵ 联合国特别程序和非洲联盟 2012 年 1 月在亚的斯亚贝巴会见, 增强全球和区域系统间的合作, 这也将保护在非洲的记者方面促成更多合作。

51. 人权事务高级专员报告了不同背景下发生的袭击记者事件, 如在阿富汗和哥伦比亚等国发生的情况。³⁶

52. 人权事务委员会在关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)中明确提到记者安全问题。在《Afuson Njaru 诉喀麦隆》案例中, 委员会认为缔约国未能采取措施制止攻击记者的行为, 因而违反了《公民权利和政治权利国际公约》第九条(人身安全权)。³⁷

53. 近年来, 人权事务委员会在其结论性意见中, 对恐吓、骚扰和威胁记者的现象表示了关切;³⁸ 禁止酷刑委员会也表示了这样的关切, 包括对记者被杀事件的关切。³⁹

³⁴ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx。

³⁵ 例如见 www.osce.org/fom/41439。

³⁶ 哥伦比亚: E/CN.4/2001/15, 第 38 段和第 191 至 194 段; E/CN.4/2003/13, 第 111 段; E/CN.4/2004/13, 第 97 至 98 段; E/CN.4/2005/10 和 Corr.1, 附件二, 第 14 段和附件四, 第 12 段; E/CN.4/2006/9, 第 61 至 87 段和附件三, 第 40 至 43 段和第 54 段; A/HRC/4/48, 第 11 段, 第 44 至 45 段、第 109 段和第 124 段和附件二, 第 30 至 32 段; A/HRC/7/39, 第 68 至 69 段和附件, 第 19 至 20 段和第 27 段; 阿富汗: A/HRC/10/23, 第 33 段、第 51 至 54 段; A/HRC/13/62, 第 9 段、第 55 至 59 段和第 69 (f)段。

³⁷ 第 1353/2005 号来文, 2007 年 3 月 19 日通过的意见, 第 6.3 段。

³⁸ 菲律宾, CCPR/CO/79/PHL, 第 8 段; 俄罗斯联邦, CCPR/CO/79/RUS, 第 22 段和 CCPR/C/RUS/CO/6 和 Corr.1, 第 16 段; 哥伦比亚, CCPR/CO/80/COL, 第 11 段和 CCPR/C/COL/CO/6, 第 17 段; 洪都拉斯, CCPR/C/HND/CO/1, 第 17 段; 阿塞拜疆, CCPR/C/AZE/CO/3, 第 15 段; 墨西哥, CCPR/C/MEX/CO/5, 第 20 段; 塞尔维亚, CCPR/C/SRB/CO/2, 第 21 段。

³⁹ 喀麦隆, CAT/C/CMR/CO/4, 第 18 段; 乌克兰, CAT/C/UKR/CO/5, 第 17 段; 菲律宾, CAT/C/PHL/CO/2, 第 11 段; 俄罗斯联邦, CAT/C/RUS/CO/4, 第 22 段; 危地马拉, 《大会正式记录, 第五十六届会议, 补编第 44 号》(A/56/44), 第 72 段。

54. 应指出，从预防角度出发，人权事务委员会拥有在提出投诉前通知缔约国采取临时措施以“避免造成无可挽回的损害”的权力。⁴⁰ 在这方面有类似权限的其他条约机构有禁止酷刑委员会、强迫失踪问题委员会和消除对妇女歧视委员会。

55. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在言论自由，包括记者安全问题方面在联合国系统中发挥了牵头作用。例如，1997年，教科文组织通过了关于谴责暴力侵害记者的第29号决议。教科文组织经常公开谴责杀害记者的行为⁴¹并采取“静默外交”，也以同样方式应对威胁问题。《关于支持暴力冲突和转型国家中的媒体的贝尔格莱德宣言》⁴²和《关于确保记者安全和打击有罪不罚现象的麦德林宣言》⁴³体现了教科文组织遵循的前进方向。2011年，教科文组织在争取联合国各行为方就记者安全和有罪不罚问题联合国行动计划草案达成一致的过程中发挥了作用。⁴⁴

56. 国际交流发展计划政府间理事会 2008年在其第26届会议上通过了其第一份《关于记者安全与有罪不罚问题的决定》，《决定》敦促各会员国“自愿向教科文组织总干事介绍该国采取的防止肇事者有罪不罚的行动并向其通报教科文组织谴责的所有杀害案件的司法调查进展状况”。⁴⁵但是，这一过程似乎未得到民间社会的参与。应教科文组织倡议，大会宣布的世界新闻自由日为强调记者生命权提供了一个有益的着力点。

(b) 区域一级

57. 在所有的三个人权区域系统下，涉及这些系统所保护的权利的个别案件可诉诸区域法院。这些权利包括生命权和人身安全权。这意味着，在问责制方面，当缔约国未能尊重或保护记者的生命权，或一名记者被杀害后出现有罪不罚现象时，缔约国可受到起诉。这些法院的裁定具有法律约束力。

58. 很多有关记者生命权的决定都是由欧洲人权法院做出的。⁴⁶在《Dink 诉土耳其》案件中，放弃对保护记者 Hrant Dink 时失职的警察的指控表明该国没能保

⁴⁰ 《人权事务委员会议事规则》，第92条。

⁴¹ 见 www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/。

⁴² 2007年由参加教科文组织新闻自由、记者安全和有罪不罚会议的与会者通过。可参阅 www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009000/medellin-declaration/。

⁴³ 2004年由参加教科文组织“支持暴力冲突和转型国家中的媒体”会议的与会者通过。可参阅 www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009000000/belgrade-declaration/。

⁴⁴ 见最终草案第1.10、1.11和1.18段，可参阅 www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ipdc28_un_action_plan_safety.pdf。

⁴⁵ 见 <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001874/187491e.pdf>。

⁴⁶ 例如见，《Gongadze 诉乌克兰》，第 No. 4451/70 号诉状，2005年3月22日判决。另见《Kiliç 诉土耳其》，第 22492/93 号诉状，2000年3月28日判决。

护记者。⁴⁷ 2011年10月，欧洲委员会人权专员发布了一份题为“保护记者免遭暴力”的报告。⁴⁸

59. 欧洲委员会会议大会就这一问题通过了各项决议和建议。⁴⁹ 委员会及其机构以各种方式支持了记者除非常有限的特定情况之外⁵⁰，不透露其消息来源的权利。这也有助于确保记者不因作为潜在证人而成为杀害目标。⁵¹

60. 美洲人权法院目前正在审议一个案件，涉及将死亡威胁视为对生命权的潜在侵害。⁵² 美洲人权委员会通过了关于这一问题的决议，⁵³ 并设立了言论自由问题特别报告员；10多年来，该任务的年度报告一直关注保护记者问题。⁵⁴

61. 非洲人权和人民权利委员会在提出会员国也有义务确保问责制的决议中谴责了这种做法。⁵⁵ 2004年，委员会任命了第一位言论自由和获得信息自由特别报告员，各位任务负责人在非洲大陆的记者安全方面开展了重要的工作。

62. 三个区域人权法院都有权采取临时、暂时或预防措施——避免侵权或维护权利的具有法律约束力的命令。美洲人权委员会作为一个准司法机构也有权发布命令采取预防措施。它在2011年的两起事件中⁵⁶和2010年的四起事件中⁵⁷专门以保护记者生命为目的采取了上述措施，但结果成败参半。在其中每一事件中，委员会均专门责令相关国家采取措施确保所指定记者的生命安全。非洲人权和人

⁴⁷ 《Dink 诉土耳其》，第2668/07号、6102/08号、30079/08号、7072/09号和7124/09号诉状，2010年9月14日，第76至80段。

⁴⁸ 见 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1899957>。

⁴⁹ 例如见第1438号决议(2005年)和第1535号决议(2007年)和第1897号建议(2010年)。

⁵⁰ 见欧洲委员会，文化、科学和教育委员会，“记者消息来源的保护”(2010年)；第1729号决议(2010)，第6.1.3.3段；第1438号决议(2005年)，第8(v)段；以及第1636号决议(2008年)，第8.8段。

⁵¹ 前南斯拉夫问题国际刑事法庭上诉分庭也认为“战争记者必须被视为独立观察员，而不是诉讼中的潜在证人。否则，他们的安全和他们消息源的安全将面临频繁而严重的威胁”。《检察官诉 Radoslav Brdjanin 和 Momir Talic》，第IT-99-36-AR73.9号案件，2002年12月11日中间上诉的决定，第42段。

⁵² 《Vélez Restrepo 和家人诉哥伦比亚》，第12.658号案件。

⁵³ 例如见，《美洲言论自由原则宣言》(2000年)，委员会第108届会议上批准，第9段。

⁵⁴ 见 [www.cidh.oas.org/relatoria/index.asp? IID=1](http://www.cidh.oas.org/relatoria/index.asp?IID=1)。

⁵⁵ 例如见非洲言论自由原则宣言》(2002年)，委员会第32届会议上通过，第11节，以及委员会2011年关于言论自由和获得信息自由状况恶化的第ACHPR/Res.178(49)号决议。

⁵⁶ PM 422/11-Lucía Carolina Escobar Mejía、Cledy Lorena Caal Cumes 和 Gustavo Girón，危地马拉；PM 115/11—在 La Voz de Zacate Grande 的记者，洪都拉斯。

⁵⁷ PM 36-10—Rodrigo Callejas Bedoya 和家人，哥伦比亚；PM 196-09 (附件)—Inmer Genaro Chávez and Lucy Mendoza，洪都拉斯；PM 196-09 (附件)—Progreso 电台的记者，洪都拉斯；和 PM 254-10—Leiderman Ortiz Berrio，哥伦比亚。

民权利委员会也拥有类似权力，但尚并未被要求行使这种权力保护记者。这些临时措施是面临威胁的记者应更频繁使用的重要接入点。尽管美洲系统是这方面的领先者，应指出其预防措施系统一直很有争议。

63. 其它区域性政府间组织也已主动采取措施保护记者。例如，欧洲安全与合作组织将记者的安全作为其优先事项之一。⁵⁸

64. 世界范围内出现了一些新兴的区域人权系统，例如，东南亚国家联盟政府间人权委员会，以及伊斯兰合作组织和阿拉伯国家联盟内的人权机构。从建立初期便将保护记者生命权列入其议程是非常重要的，致力于这一领域的机构，如非政府组织等，应与这样的新兴机构建立联系。

2. 国际人道主义法

65. 武装冲突期间，人权法作为一般法适用，而国际人道主义法作为特殊法适用。⁵⁹ 对于生命权，这意味着尽管两个系统在武装冲突期间均适用，至于杀害事件到底是“任意的”还是不合法的这一问题在大部分情况下由国际人道主义法决定。⁶⁰

66. 作为武装部队成员的记者和其他军人或战士一样会成为攻击目标。但是，不是武装部队成员的记者应和其他平民一样受到保护，且不应成为蓄意攻击的目标。⁶¹ 战地记者，与其他记者一样，并不是武装部队的成员，因此应保护其免受攻击，但他们是被派遣到武装部队的，因此如被俘后应获得战俘身份。⁶²

67. 记者和平民享有的这种保护有某些方面限制。他们与军事目标接近，意味着他们在攻击中的死亡可以被认为是附带损害，只要比例相称性等其他因素也符合要求。此外，与平民一样，如果记者直接参加敌对行动，他们享有的保护也随之终止。⁶³ “直接参加”敌对行动必然造成“从性质或目的来看可能给敌对武装部队人员或设备造成实际伤害的战争行为”。⁶⁴ 例如，用自备无线电发射器传

⁵⁸ 例如见《欧安组织记者安全手册》(2012年)，可参阅 www.osce.org/fom/85777。

⁵⁹ 《关于威胁使用或使用核武器的合法性的咨询意见，国际法院 1996 年报告》，第 226 页，第 25 段。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 一九四九年八月十二日日内瓦公约和日内瓦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。

⁶² 关于战俘待遇的日内瓦公约(日内瓦第三公约)，第 4 条，第 4 段。

⁶³ Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck, 《习惯国际人道主义法：第一卷：规则》(纽约，红十字国际委员会，2005年)，第 116 至 117 页。

⁶⁴ Y. Sandoz, C. Swinarski 和 B. Zimmermann 版，《对 1949 年 8 月 12 日〈日内瓦公约〉的 1977 年 6 月 8 日附加议定书的评论》(日内瓦，红十字会/Martinus Nijhoff, 1987 年)，第 619 页，第 1944 段。

送军事消息的记者就面临着被归入这一范畴的风险。为敌人散播宣传这种做法本身并不能使记者成为攻击的正当目标，但煽动实施严重违反国际人道主义法的行为、种族灭绝行为或暴力行为是禁止的，宣传这类信息的记者将使自己变为正当目标。⁶⁵

68. 随军记者在成为攻击目标这一问题上往往被等同于战地记者。⁶⁶

69. 安全理事会在第 1738 号决议(2006 年)中谴责了冲突局势中攻击记者的行为，并请秘书长将记者安全和安保问题作为他向理事会提交的报告中的一项(第 12 段)。

70. 国际人道主义法是通过国际和国内刑法执行的。故意攻击平民、包括记者，意味着严重违反《日内瓦公约》，并且根据《国际刑事法院罗马规约》相当于战争罪。⁶⁷ 但是，首要责任在于国家，国家应调查并在适当情况下追诉在该国管辖权范围内犯下战争罪的罪犯。⁶⁸ 如果国家不能或不愿这么做，则管辖就归国际刑事法院。

3. 国内法

71. 全世界各国的法律体系都承认生命权，并禁止谋杀和人身攻击。然而，国际准则在国家一级的有效落实是不平衡的。

72. 如上文所指出，有罪不罚现象是在某些社会中记者被杀事件高发的主要原因之一。除了少数的国际刑事诉讼，其他的诉讼都在国家内进行，正是在这一级经常发现系统失效并需要得到解决。在这方面，必须遵循上文所述的恰当的调查和起诉方面的规范。

73. 国内法律系统未能将杀害记者的肇事者绳之以法的原因有很多，包括腐败、恐吓和警察、检察官和法官等系统中人的合谋等因素对刑事司法系统的不当影响，以及对证人和民事申诉机制的不当影响。政客、官僚、贩毒集团或其他罪犯均可能施加不当影响。未能调查或起诉、将有罪之人无罪开释或提早释放已被定罪判刑者，均会构成有罪不罚(见上述关于问责制的国际标准)。

74. 与国家一级相比，在地方一级施加不当影响更为容易，原因是想操纵系统者与他们选择的目标——如证人或官员之间——的密切互动。一个积极的发展是，

⁶⁵ 见《卢旺达问题国际刑事法庭规约》，ICTR-99-52-T 号案件，《检察官诉 Nahimana、Barayagwiza 和 Ngeze》，2003 年 12 月 3 日判决。

⁶⁶ Alexandre Belguy-Gallois, “在武装冲突中保护记者和新闻媒体工作人员”，《国际红十字评论》，第 86 卷，第 853 号(2004 年 3 月)，第 40 至 41 页。

⁶⁷ 《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》，第五十条；《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇之日内瓦公约》，第五十一条；《日内瓦第三公约》，第一三零条；《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第一四七条；《罗马规约》，第 8 条，第 2(a)(i)和(e)(i)款。

⁶⁸ Henckaerts 和 Doswald-Beck, 《习惯国际人道主义法》，第 158 条规则。

墨西哥正在履程序通过一项宪法修正案，该修正案将在联邦一级禁止杀害记者，而不仅仅是在州一级这么做。⁶⁹

75. 当政治领域不能给积极的民间社会提供空间时，法院在某些案件中为它们提供了空间。根据保护新闻工作者委员会，2011年，尼泊尔发生了通过政治方式企图驳回对参与绑架和谋杀记者的执政党干部的指控。在民间社会采取法律行动后，最高法院否决了这种做法。⁷⁰

76. 很多国家的法律系统提供了某种形式的临时措施或限制令。在某些情况下，感觉受到威胁的记者可申请这些临时措施。这些命令具有法律约束力，可以起到限制效果，而且它也有助于提高公众对当事者困境的认识。

77. 此外，国家人权机构有资格保护记者免受攻击，除其他外，可通过宣传和向政府提出相关事项等方式。关于增进和保护人权的国家机构的地位的原则(巴黎原则)规定，可以授权国家人权机构受理个人申诉并采取行动，并在适当情况下帮助受到威胁的记者，或处理有罪不罚问题。公共保护人或监察员在某些情况下也拥有同样的职能。

4. 其它的机制和方法

78. 在以上概述的法律和政府间构架之外，还有其它的途径，以及使用这些构架的方式，有助于保护记者。

79. 如以上概述所示，保护记者的国际框架并无明显缺陷。主要问题在于落实这些准则并在国家一级建立适当的机构。落实方面的失败原因部分在于失察，部分在于缺乏政治意愿，需要提高对这一问题及适用准则的认识。总的原则是这一问题必须从地区一级提升到更高级别。

80. 因此，重要的是，确保政府和民间社会组织在其议程中继续保留这一问题，并重点关注具体的杀害事件，强调这一问题的人的方面。

81. 全球范围内有多个国际非政府组织重点关注保护记者问题并将这一问题提升至引起国际关注的级别。这些组织除其他外包括保护新闻工作者委员会、国际新闻工作者联合会、国际新闻安全协会和新闻标志运动。⁷¹ 还有一些组织的关注范围更广，包括普遍的言论自由，但也在其工作中包括记者安全问题，如第十

⁶⁹ Mike O'Connor, “墨西哥参议员称杀害记者是违反联邦法律的罪行”，保护新闻工作者委员会博客，可参阅 <http://cpj.org/blog/2012/03/mexican-senators-say-journalist-murders-to-be-fede.php>。

⁷⁰ “在尼泊尔，杀害记者的凶杀可能会逍遥法外”，保护新闻工作者委员会执行主任致尼泊尔总理的信，可参阅 <http://cpj.org/2011/09/september-15-2011-prime-minister.php>。

⁷¹ 见 www.presseblem.ch。

九条组织。⁷² 地区组织也从事了类似的工作，如俄罗斯联邦的俄罗斯新闻工作者联盟⁷³、俄罗斯记者保护基金会⁷⁴ 和极端处境记者中心。⁷⁵

(a) 安全守则

82. 已经制定了一系列安全守则，使记者可以保护自己。其中包括 2007 年的《国际新闻安全协会安全守则》⁷⁶ 和 2002 年的《无国界记者组织战区或危险地区记者安全宪章》。⁷⁷

(b) 培训

83. 一些新闻组织和非政府组织，如国际新闻工作者联合会、国际新闻安全协会和第十九条组织，为记者提供安全培训，包括风险意识、避免风险和急救。罗里·佩克信托基金资助这些培训。

84. 红十字国际委员会(红十字会)与各国红十字会和红新月会合作为记者提供急救课程，还提供国际人道主义法培训。红十字会目前正在开发培训记者的新工具。正在突尼斯实施试点课程。

85. 大不列颠及北爱尔兰联合王国国防部发布的“绿皮书”提供了一个积极的范例，其中规定了军事人员在战场应如何对待媒体工作者的明确指令。

(c) 外交渠道

86. 政府可利用外交渠道和外交保护来解决其国民在他国的困境。

(d) 紧急求助热线和联系方式

87. 无国界记者组织和国际新闻安全协会都为陷入困境的记者设立了 24 小时紧急联络点。红十字会提供了报告失踪、受伤或被拘留记者以及寻求援助的常设热线和邮件联系方式。

⁷² 见 www.article19.org。

⁷³ 见 www.ruj.ru (仅俄文)。

⁷⁴ 见 www.gdf.ru (仅俄文)。

⁷⁵ 见 <http://cjes.org/about/?lang=eng>。

⁷⁶ 见 www.newssafety.org/page.php?page=20450&cat=press-room-news-release。

⁷⁷ 见 www.rsf.org/IMG/doc-1288.pdf。

(e) 对遭遇危险的或隐藏中的记者的支持

88. 哥伦比亚发起了一项方案，保护遭遇危险者，包括记者，该方案获得了一定成功。⁷⁸ 瑞典政府，在其《民主化和言论自由特别倡议》背景下，在瑞典卡尔马资助了一个记者庇护所。

89. 保护新闻工作者委员会的一项令人瞩目的活动是保护被迫藏身的记者。⁷⁹

90. 红十字会在追踪失踪记者和疏散受伤记者等方面持续发挥着作用。

91. 一些记者还从非政府组织、雇主或其他人那里得到更多的支持，包括租用设备、疏散、医疗、对家人的建议和支持等方面的支持。

四. 结论

92. 对与保护记者相关的国际法法律规定无需作重大改变；难题在于现有规范性框架在国际(包括区域)和国家层面的落实。在这个阶段，似乎并不需要一个专门处理记者安全问题的新的国际条约。

93. 必须在公众意识中提升记者安全这一问题。必须更为关注普遍存在的攻击记者现象，以及这种攻击对社会的侵蚀作用。还应进一步提高对国际标准和可用接入点的认识。可能需要联邦一级的调查和起诉，而不仅是州一级的行为。除国内补救措施，还须使用国际补救措施。

94. 作为区域人权系统或机制组成部分的国内行为者，在处理这一问题时有很大施展余地，如可利用其特别程序，以及在某种程度上利用临时措施。

95. 首要目标应是预防。不应认为具有强大法律维度的问责制与预防是相对立的——问责是防止复发的关键。即便有罪不罚现象不是记者被杀害的唯一主要原因，也是主要原因之一。

96. 联合国和区域层面的国际系统中现有的接入点，尤其是特别程序和临时或保护措施，目前尚未充分发挥其能力。应向有关行为者介绍这些机制，并鼓励他们使用。名为《遭遇危险记者紧急联系方式》的单页说明可在网上进行查阅，内容包括了这些接入点，包括联系电话号码和电子邮件地址。⁸⁰

97. 在地方一级，国内法落实国际规范框架存在重大缺点，特别是在问责制框架方面。

⁷⁸ 见保护新闻工作者委员会，“2002 年对记者的攻击：哥伦比亚”，可参阅 <http://cpj.org/2003/03/attacks-on-the-press-2002-colombia.php>。

⁷⁹ 见 <http://cpj.org/campaigns/assistance/what-we-do.php>。

⁸⁰ 见 <http://web.up.ac.za/default.asp?ipkCategoryID=16621&subid=16621&ipklookid=10>。

98. 告诉政府和其他人需要保护记者是不够的。他们需要理解为什么需要这么做。有统计数据支持的持续有效宣传是必须的。
99. 一国保护记者的能力很大程度上取决于该国对言论自由重要性的普遍重视、授权立法的适用、法治的普遍存在以及保护记者的政治意愿。
100. 暴力侵犯记者事件频发于对言论自由不加保护的地区。
101. 国家人权机构同样可以发挥重要的作用。
102. 当地记者和外国记者作用互补。本国记者有本地的正当性，并能提供内部人士的观点，而外国记者更易于吸引国际关注。当地记者常常较易受到伤害，而外国记者的声音较难被压制，他们可以在某些情况下继续发布信息。但是，当地记者面临的危险以及他们的风险最大这一事实未得到应有重视。
103. 对记者的威胁和人身攻击应被视为早期预警信号，此后可能会有更激烈的措施。
104. 杀害记者后有罪不罚现象的统计数据，如果能与该特定人群中杀害案件总的问责程度的数据相对比，将更有说服力。

五. 建议

一般建议

105. 各相关行为者应不断加强对记者安全、对他们及其家人生命权的侵犯等问题的关注，并加大力度将这一问题提升为国际议题。
106. 特别报告员邀请所有国际和国内人权机构考虑通过声明、决议和类似文书，强调记者的重要作用并促使各方注意保护记者免受攻击的必要性。特别的是，联合国应在这方面树立榜样，可由人权理事会落实。
107. 包括政府间组织、政府和非政府组织在内各方的努力应得到支持和加强，收集更多杀害事件和威胁的信息和数据并分析其趋势和发展，包括采用考虑到性别差异的方法进行分析。
108. 在以后可能要提起刑事诉讼的国家搜集侵犯人权行为的信息时，应特别注意保存对杀害记者事件进行问责时可能有用的文件和其他证据。

给国家的建议

109. 法律上和实践中明确保护言论自由是保护记者的前提。应制定明确有效的保障，避免记者遭受人身威胁并确保问责制，以此作为优先关注的重点并优先提供资源。

110. 政府最高层应采取明确的公开立场，谴责法外处决、即决处决或任意处决记者以及对记者生命的威胁，并再次强调记者在社会中发挥的重要作用。

111. 国家有责任对涉嫌侵犯记者生命权的全部案件进行迅速彻底的调查，确认责任人并将其绳之以法，不仅追究实际行为人，还要追究发起攻击的“幕后策划者”。应在没有不当影响、压力、威胁或干涉的情况下公正地进行调查和司法诉讼。不应以追诉时效为由阻碍起诉。

112. 发生过杀害记者事件的国家应采取特别措施解决这一问题，并且其措施应受到相关人权机制的监督。

113. 在报告攻击记者事件高发的国家中，调查应由具有充足资源和适当培训的可以实际有效行动的特别调查组进行。当存在受到地方当局或其他政府机构不当影响的可能性时，此类调查应移交至其管辖或影响范围之外的不同当局(如，在适当的案件中，从州一级移交至联邦一级)。独立申诉机制可发挥很重要的作用。

114. 国家应特别注意促进从事言论自由和保护记者方面工作的民间社会和媒体组织的工作。

115. 大规模袭击记者事件的调查应适情委派调查委员会进行。

116. 记者及其家人应有机会受益于保护方案，包括快速响应、运作高效的证人保护方案。在报告攻击记者事件高发的国家中，国家应认真考虑与民间社会、记者和其他利益攸关方协商制定特别保护方案。

117. 当一国记者在外国遭到国家羁押，面临生命危险的情况下，应充分发挥外交渠道的作用。

118. 执法官员和武装部队应接受关于非武装和武装冲突中记者在场合理性以及对其安全的法律保护的培训，并将此培训作为其标准程序的一部分。

119. 各国应落实人权条约机构、联合国特别程序、区域人权机制在普遍定期审议机制下提出的关于新闻记者安全的建议。鼓励各国在第二轮普遍定期审议期间提交的国家报告中分享其保护记者安全的良好做法。

120. 各国应签署和批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

121. 各国应与教科文组织充分合作，特别是在起草每两年发表一次的《关于记者安全和有罪不罚问题报告》方面。迄今为止记录还有很大改进空间。

122. 各国应进一步加强与人权理事会特别程序和区域人权机制的合作，对其来文做出及时响应和反应。

123. 国家人权机构也在保护记者方面有着重要作用。特别是，发生记者被杀事件较多的国家的国家人权机构应将记者安全问题作为优先关注问题。

给联合国各机构的建议

124. 特别报告员邀请各国和联合国相关机构，与所有利益攸关方协商探索制定关于记者安全问题的联合国文书——例如一个宣言——的必要性，该文书将强调各国公认的保护记者生命权和安全责任。在这方面，特别报告员请各方注意《关于确保记者安全和打击有罪不罚现象的麦德林宣言》和《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》。

125. 特别报告员感谢一些联合国机构在加强记者安全方面采取的行动，鼓励所有联合国相关行为者持续加强对记者安全问题的关注并争取各国落实国际标准。这方面的合作、联合国相关特别程序之间的合作以及联合国与区域程序的合作是非常重要的。

126. 教科文组织主办的记者安全和有罪不罚问题机构间会议应定期举行，探索合作途径并增强联合国各机构间的协调，以解决记者安全问题并打击相关行为人的有罪不罚现象。联合国各机构间经常性的信息共享可以成为记者生命权和人身安全危险的早期预警系统。

127. 人权理事会应跟踪第一轮普遍定期审议时提出的关于记者安全的建议，重申那些未被落实的建议，并酌情提出补充建议。人权理事会定期会议和特别会议应进一步处理并更加关注侵害记者生命权问题。

128. 安全理事会第 1738 号决议(2006 年)的通过是一个积极措施，在决议中，理事会呼吁武装冲突各方履行其根据国际法规定对记者的义务。应提高对这一决议的认识，秘书长可更多地利用这一决议提供的机会向安全理事会报告武装冲突中的记者死亡事件。

129. 联合国驻外机构应与所有利益攸关方协商，对实施国内保护机制的国家政府加强技术援助活动，并向其他国家和驻外办事处传播良好做法。

给区域组织的建议

130. 特别报告员欢迎并提请注意区域人权举措，尤其是各区域机制在保护记者生命权方面所做的工作。除了它们为保护记者所做的一般贡献，这些机构还提供了具体的接入点，认为自己面临紧急危险的记者可以并应该利用这些接入点，以获取保护措施。其中一些已列入上文第 96 段所述的紧急联系方式文件。美洲系统虽然面临一些难题，但在预防措施方面是领先者，其它系统最好学习其经验。

131. 欧洲人权法院在问责制和公平审判的适用规范方面处于领先地位，鼓励其它国际组织关注其判例法。

132. 鼓励区域人权机构以决议、声明或其它类似文书等方式将记者安全问题列入其议程；使其所属的区域政府间组织关注到这一问题；在其各自程序中，特别是通过临时或预防措施，应对这一问题。

133. 区域组织应加强与联合国的合作，以期消灭这类侵害事件。

给红十字国际委员会的建议

134. 特别报告员感谢红十字会在保护记者生命方面宝贵和重要的作用，鼓励红十字会进一步解决这一问题并及时将关系到记者生命的特别令人担忧的情况告知相关行为者，包括特别报告员。

135. 特别报告员进一步鼓励红十字会传播关于利用国际人道主义法保护记者的材料，包括可用工具、培训方案和其它援助措施，例如报告需要援助的失踪、受伤或被拘留记者的红十字会常设热线和电子邮件。

给参与武装冲突的非国家行为者的建议

136. 武装冲突期间，非国家行为者应遵守其在国际人道主义法下的义务，包括对记者的义务。

给民间社会的建议

137. 民间社会在监控普遍存在的记者被杀事件方面发挥了关键作用，特别是在数据统计和引起对具体的案件关注方面。这是一个应得到捐助支持的事业。

138. 民间社会组织应继续采用新技术监控有关保护记者的情况，特别是共同努力支持对杀害和攻击记者行为的调查，不仅在国家一级提出它们的关切，还要在双边、区域和国际各级提出它们的关切。它们还应考虑通过建立中央网站或门户网站等方式统一其文献资料，以为公众提供国家和国际各级的信息。应同时提供杀害记者案件有罪不罚的数据和该特定社会一般杀人案件有罪不罚的数据，以便对比。

139. 特别报告员呼吁民间社会积极使用国际和区域人权机制关注杀害记者行为和令人关切的情况。在第二轮普遍定期审议中，民间社会应报告关于记者安全问题的建议落实或未被落实的情况，并酌情提出可行建议。此外，特别报告员鼓励民间社会组织向相关特别程序提交相关信息，包括紧急呼吁的请求，并帮助受到威胁的记者获取可用的临时措施。

140. 制订判例法时应利用国家一级和包括区域在内的国际一级的影响性诉讼。

141. 民间社会应关注教科文组织的每一份《关于记者安全和有罪不罚问题报告》，并监督各国提供信息的准确性。

142. 以媒体问题为关注重点的非政府组织在日内瓦很少，因此，当地的关注面较更广的非政府组织在可能的情况下也应将记者安全问题包括在其议程之内。

给媒体机构和记者的建议

143. 特别报告员向冒着极大危险探求真相的当地和外国记者表示敬意。

144. 尽管认识到世界各地媒体工作者之间往往存在竞争关系，当涉及安全问题时，搁置竞争是很重要的。

145. 媒体机构应为记者和媒体人员提供适当的初级和高级安全培训。在适当情况下，此类培训应包括对武装冲突和危险地区新闻报道日趋增多的复杂问题的培训。媒体机构还应向其员工提供安全和自我保护指导，必要时提供安全设备，并同时为长期雇员和自由职业雇员提供培训。为可能面临高风险情况的记者提供的安全培训应持续进行，并在可能情况下予以扩大。应鼓励记者，包括自由记者，接受安全培训，并采取适当措施保护自己。在暴力发生的地方，保护装备是必不可少的。

146. 记者安全和保护记者的措施应在全球媒体改革的努力中占据中心地位。

147. 鼓励记者和(或)其家人报告其收到的威胁和(或)其生命权受到的侵害，并寻求援助解决这些问题，包括利用上文第 96 段提供的紧急联系方式。

148. 记者在发挥其向世界通报消息这一作用时的公正性、客观性和专业性一直是这一行业的基石。欢迎维护这一可信性的各种媒体倡议。

保护网上记者安全的建议

149. 各相关行为者，包括各国、开发社交网络和博客的国际和国内公司，有责任保护网上记者在不担心其人身、安全和生命的情况下搜索、接受和传播信息的权利。在这方面，应规范并落实对私人数据的保护。记者通过网上媒体发布消息时应了解相关规则以及他们可能面临的风险。