

记者及其他媒体专业人员安全及独立的国际公约

前言

本公约缔约国

- 1.重申《公民权利和政治权利国际公约》第十九条承诺保护每个人的意见和言论自由，并为其有效行使创造条件。需紧记这项权利是进步和发展民主社会、法治及尊重人权的必须先决条件。
- 2.确认记者和其他媒体专业人员为传播讯息和思想作出的重要贡献，并确认自由、独立和公正的新闻工作是建构民主社会的基本基础之一。
- 3.紧记新闻自由的重要是当记者的权利受到侵犯时，所有媒体专业人员的生命权、人身自由权、身体的完整、免受不公平对待权、言论自由权和获得有效救济权都能得都确保。
- 4.谴责攻击媒体专业人员对每个人摘取讯息权利的影响。十分关注此类攻击，特别是在没有受罚的情况下，对所有媒体专业人员和所有人享有自由意见表达的权利产生了寒蝉效应。
- 5.紧记对记者和媒体专业人员进行各种暴力行为，必须要追究责任，这是防止以后同类事件重现的关键元素。
- 6.强调有必要为所有媒体专业人员和新闻资讯源提供更多保护，并确保不介入国家安全包括反恐来进行不合理或任意限制意见和言论自由的权利。
- 7.确认女性记者和媒体专业人员在开展工作时面对的具体风险，特别在冲突区报导时，需明白采取性别敏感方案的重要，以考虑解决记者的安全。
- 8.强调联合国安理会第 1738（2006）号决议和联合国人权理事会 2014 年 9 月 25 日关于记者安全的第 27/5 号决议，它们重申国际人道主义法的义务，需考虑在武装冲突区，记者及媒体专业人员从事的危险专业任务，他们应视作平民，获得尊重和保护。
- 9.回望 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约和 1977 年 6 月 8 日附加议定书，特别是关于保护在武装冲突区从事危险专业任务的记者的第一附加议定书第 79 条，当中强调武装冲突各方的义务，将平民从合法军事目标中分辨出来，避免故意针对平民或可能造成过多的附带损害。

10.回想记者和其他媒体专业人员的工作，都是寻常地要面对恐吓、骚扰和暴力的特殊风险，恰如联合国安理会第 2222（2015）号决议、联合国人权理事会 2016 年 9 月 29 日第 33/2 号决议，和联合国大会 2015 年 12 月 17 日关于记者安全和有罪不罚问题的第 70/162 号决议所确认的，这些决议强烈呼吁各国采取应对这些风险的措施。

11.进一步回想 1997 年 11 月 12 日教科文组织第 29 号决议「谴责对记者的暴力行为」和 2007 年 5 月 4 日教科文组织宣布的「确保记者安全和打击有罪不罚现象」的麦德林宣言(Medellin Declaration)，2009 年 9 月 30 日联合国人权理事会第 12/16 号决议「意见表达自由」和 2012 年 9 月 27 日第 21/12 号决议关于记者安全的意见和表达，以及 2013 年 12 月 18 日和 2014 年 12 月 18 日第 69/185 号联合国大会第 68/185 号决议关于记者和有罪不罚的问题。

12.尽管有各种文书和承诺对事件表示深切关注，但是，媒体专业人员因其调查工作、意见和报导，仍不断面对包括杀戮、酷刑、暴力袭击、强迫失踪、任意逮捕和任意拘留、驱逐、恐吓、骚扰和暴力威胁。

13.回看联合国会员国理事会及其代理的承诺，为在冲突与非冲突区工作的记者享有一个自由及安全环境而制定了联合国新闻工作者安全行动计划，此计划于 2012 年 4 月 12 日获得联合国行政首长协调理事会确认。

14.强调有必要检讨并在有必要时在国际法下，修订法律、政策、实务方法来限制记者独自开展工作及免受不恰当干预，使这些法律，政策和实务方法符合国家义务。

15.为加强执行的有效性，应确认整合及全面编纂国际人权法和人道主义法中关于保障媒体专业人员义务的重要性。

16.应考虑联合国人权事务高级专员办事处 2013 年 7 月 1 日关于「记者安全」的报告中，提到良好作业的建议，来创造一个安全和有利的环境，让记者和其他媒体专业人员可以不受阻碍地开展工作。

同意如下：

第一部分：保护措施

第 1 条 - 本公约的宗旨

本公约的目的是在和平时期与武装冲突期间，可以促进、保护和确保记者和其他媒体专

业人员的安全，并保证他们在有利环境中自由和独立地履行其专业工作，而不会受到骚扰、恐吓或攻击他们的人身安全。

第 2 条 - 字词的使用

就本公约而言，「记者」和「媒体专业人员」一词适用于通过任何大众传播手段，包括摄录师和摄影师、技术支援人员、司机、传译、编辑、翻译、出版商、广播公司、印刷公司及分销商，进行定期或专业从事收集、处理和传播讯息的人。

第 3 条 - 生命权和防止不公平对待的权利

1. 缔约国承诺采取一切切实可行的措施，防止威胁、暴力和袭击记者和其他媒体专业人员的生命和人身安全。这些应包括通过刑事立法和培训执法人员认识记者的安全。

2. 缔约国应在其管辖区内的法律采纳及执行具体措施，打击以性别为目标的暴力行为致针对女性记者和媒体专业人员。

3. 缔约国应采取措施，通过建立讯息收集机制，容许收集及回应，散播记者面对执法机构的恐吓及袭击的讯息，保护面临即时威胁的记者和其他媒体专业人员。

4. 各缔约国与媒体组织协商承诺，建立有效资助的预警和快速反应机制，当记者及媒体专业人员受到威胁时，立即为他们提供国家机关的直接联系和保护措施。在确定个人需要保护后，该机制应提供物质的保护措施，包括移动电话和防弹背心，以及通过保护计划建立的安全避难所，和紧急撤离或迁移到安全地方或其他国家。此计划的执行不得用以限制记者和其他媒体专业人员的工作。

5. 如果记者或其他媒体专业人员出现了人身攻击，各国应采取任何必要和适当的步骤，确保受影响人士免再受进一步的威胁及或人身袭击。各国还应采取措施减低是类袭击带来的影响，包括提供免费医疗、心理支援和法律服务等服务，以及协助记者及其家人得到重新安置。

第 4 条 - 自由权

1. 缔约国承诺采取一切切实可行的措施，防止非法剥夺记者和其他媒体专业人员的自由。这些措施应包括对检察官、司法人员和执法人员的培训。

2. 缔约国应确保反恐或国家安全法，不得被任意使用和不当妨碍记者和媒体专业人员的工作和安全，当中包括通过任意逮捕、拘留或威胁。

3. 缔约国应采取有效措施，保护记者和其他媒体专业人员免被强迫失踪和绑架。

第 5 条 - 言论自由

1. 各国应充分遵守其对国际人权法定下的承诺和义务，使其法律，政策和实务方法不会限制记者和其他媒体专业人员可独立地开展工作的能力，不会受到不恰当的干预。

2. 对媒体专业人员享有无限制的言论自由权利必须由法律规定提供，理据之一源于《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 3 款的规定，即尊重他人的权利或声誉、保护国家安全或公共秩序、公共卫生或道德，并且是必要和相称的。任何限制都应以足够的精确度订定，使个人能够相应地调整其行为，并易于让公众执行。

3. 除非根据本条第 2 款构成允许和合法的限制，否则应撤销任何言论自由刑事化的措施。

4. 除非根据本条第 2 款订下限制及清晰确定例外情况，缔约国承诺在法律和实务中保护记者讯息的保密性，确认媒体在促进政府问责制的必要作用。

第 6 条 - 有效调查和补救

1. 缔约国在其管辖区内应采取适当步骤，对接获记者和媒体专业人员所有的威胁和攻击报告，进行公正、迅速、彻底、独立和有效的调查，将所有犯罪者，包括指挥、共谋、帮助、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的补救措施，落实问责制。

2. 各国应制定和实施策略，打击对记者和其他媒体专业人员实施暴力行为，却有罪不罚的现象。特别是，对涉嫌攻击的个案调查，应由一个特别调查单位或一个独立的国家机制进行。该单位或机制应依法设立及监督，调查与保护记者和其他媒体专业人员有关的案件和问题；授权因政府机关彼此政策及行动的不同而进行协调，且赋予能力可向有关国家机关提出建议。该单位或机制应有足够的资源，并应对工作人员进行适当的培训，以确保能独立及有效地运作。这单位或机制应容许记者和民间社会组织参与其架构上的设计、运作和评估。

3. 各国应透过检察官制定具体议定书或任命专门的检察官，投入所需的资源来起诉袭击记者或其他媒体专业人员。

4. 在记者或其他媒体专业人员受袭的刑事诉讼中，应适当考虑袭击与受害者专业活动间的任何联系，将其作为加重罚则的考量。

第 7 条 - 选举和公众示威期间的保护

缔约国在选举期间及民众履行和平集会权利时，应特别注意记者和其他媒体专业人员的安全，应考虑到他们的特定角色、风险和脆弱性。

第 8 条 - 武装冲突期间作为平民的保护

1. 缔约国应在武装冲突区，对从事危险专业任务的记者和其他媒体专业人员视为平民，尊重和保護他们，除非他们在该时段直接参与了敌对行动。这并不妨碍获得武装部队认可的战争记者取得「日内瓦第三公约」第 4.A.4 条规定战俘地位的权利。

2. 参与武装冲突的任何国家，应充分遵守国际法中适用的义务，在武装冲突中保护平民，包括记者和其他媒体专业人员。

3. 媒体设备和装置应视为民用物品，除非有明确证据证明它们被用作军事行动，否则不应被针对攻击或报复。

4. 参与武装冲突的缔约国应尊重记者和其他媒体专业的专业独立和权利。

5. 参与武装冲突的国家应在法律和实务中，为记者和其他媒体专业人员创造和维持一个安全和有利的环境，使他们能够在不受第三方不恰当干预的情况下开展工作。

6. 武装冲突各方应尽最大努力避免违反国际人道主义法，针对平民身份的记者和其他媒体专业人员。

7. 各国应在其管辖区内采取一切切实可行的措施，确保释放在武装冲突中被绑架或扣押为人质的记者和其他媒体专业人员。

8. 武装冲突各方应作出适当的努力，制止对记者和其他媒体专业的任何侵犯和滥权行为。

9. 缔约国应在其管辖区内采取一切必要步骤，令在武装冲突中对记者和媒体专业人员犯下的罪行，追究责任。特别是，他们应搜查犯罪者，或命令指示严重违反日内瓦公约的人，并应对指控的罪行进行公正、独立和有效的调查。缔约国应在其本国法院，起诉被指严重违反国际人道主义法的负责人，不管其国籍如何，或将其转交予相关国家审判，前提是该国已对该被起诉者已具有确凿的表面证据。

10. 缔约国应采取适当步骤，在国际人道主义法中为武装部队提供教育和培训，以制止和防止袭击因武装冲突致影响的平民，包括记者和其他媒体专业人员。

第 9 条 - 提高认识措施

1. 无论任何暴力模式侵害记者及其他媒体专业人员的行为是私人或具官方身份的人士，政府最高层都应立即发出明确公开谴责。

2. 在国际人权法和国际人道主义法中需要承担的义务下，各国应向执法人员、军队、检察官和司法机构提供有效履行这些义务的培训。此类培训应包括处理记者和其他媒体专业人员的特定风险领域，如抗议和公共活动，武装冲突情况下记者在场的合法性，及提供实务方法与程序尽量减低记者的风险。

3. 应在地方和国家层面实施提高公众对记者安全问题的认识，及对记者使用暴力采取零容忍态度，包括把记者安全问题纳入正规公共教育课程内。此类活动应包括向公众宣传世界新闻自由日。

4. 根据国际人权法和国际人道主义法下记者享有的权利，培训应提供予记者、其他媒体专业人员及媒体组织。

第二部分：记者安全委员会

第 10 条 - 设立记者安全委员会

应设立记者安全委员会（以下简称「委员会」）。由缔约国以此为目的推荐人选，再以不记名投票方式从中选出十五名成员组成。任期四年。委员会成员应以个人身份任职。

第 11 条 - 任职标准

委员会应由本公约的缔约国的国民组成，他们应在国际人权法和国际人道主义法领域中具有高尚品德和公认的人。委员会不得包括同一国家有多于一名国民。

第 12 条 - 个人请求程序

本公约的缔约国确认委员会有权接受和审议，声称来自该缔约国管辖区内权利受到侵犯的个人或群体受害者的请求。

第 13 条 - 受理标准

在下列情况下，委员会应认为个人的请求不予受理，如果：

- (a) 请求是匿名的；
- (b) 请求构成滥用提交此类请求的权利，或与「公约」的规定不符；
- (c) 同一事项已获委员会审查，或已经或正在接受另一个国际调查审查或解决程序；
- (d) 尚未用尽国内所有可用的补救办法。如果补救措施被无理拖延或不可能带来有效的济助，则不应成为规则；
- (e) 明显缺乏根据或证据不足；或何时
- (f) 请求陈述的事实是在本公约对相关缔约国生效之前，除非这些事实在生效之日后继续存在。

第 14 条 - 审查个人请求

1. 委员会应将提交予它的任何请求，让被指控违反「公约」任何规定的缔约国注意。在收到委员会的通知后六个月内，请求涉及的缔约国应向委员会提交书面解释或陈述，澄清该事项及该国可能采取的补救措施（如果有的话）。

2. 委员会审议请求时，应考虑所有声称受害者或受害者们，及相关缔约国提供的书面资料。如有必要，委员会应进行调查，为达致有效进行，相关缔约国应提供一切必要的设备。

第 15 条 - 临时措施

1. 在收到请求后，于案情确定前，委员会可将请求转交相关缔约国作紧急考虑，要求缔约国采取必要的临时措施，避免因所涉的违规行为致受害者或受害者们造成不可挽回的损害。

2. 委员会如果根据本条第 1 款行使酌情权，这并不暗示已就请求是否受理或具有案情作出了决定。

第 16 条 - 个人请求的结果

在审查请求后，委员会应确定是否有违反本公约任何规定的情况，并将其提出和建议（如果有的话）交予相关缔约国及请求当事人或请求众当事人。

第 17 条 - 严重或系统性违规的程序

1. 如果委员会收到可靠的讯息指明本公约规定权利的缔约国出现严重或系统性违规，委

员会应邀请该缔约国合作，审查资料并就相关讯息提交最终意见。

2.考虑到相关缔约国可能会提出任何意见，及可获得其他相关可靠资料，委员会可指定其一名或多名成员进行调查并向委员会紧急报告。如有必要并经相关缔约国同意，调查可包括访问涉事地区。

3.经调查作出结果后，委员会应将调查结果连同任何评论及建议一并转交相关缔约国。

4.相关缔约国应在收到委员会转交的调查结果、评论和建议后的六个月内，向委员会提出其意见。

第 18 条 - 大会的年度报告

委员会应每年向联合国大会报告，并概述有关个人请求和严重或系统性违规行为的调查报告。

第三部分：最终条款

第 19 条 - 保留

1.不允许保留不符合本公约目的及宗旨。

2.预设可随时撤销。

第 20 条 - 签署、批准及加入

1.本公约开放供联合国任何会员国或其任何专门机构签署。批准书应交付联合国秘书长储存。

2.本公约应开放供本约第 1 款所述的任何国家加入。

3.联合国秘书长应将每份批准书或加入书存档并通知所有已签署或加入本公约的国家。

第 21 条 - 生效

1.本公约应自第二十份批准书或加入书交存联合国秘书长之日起三十天后生效。

2. 批准或加入的每个国家在第二十份批准书或加入书交存后，本公约应在其交存文书

后第三十天生效。

第 22 条 - 退出

缔约国可以书面通知联合国秘书长退出本公约。退出应在秘书长收到通知之日起一年后生效。