



安全理事会

Distr.: General  
1 May 2015  
Chinese  
Original: English

2015年5月1日立陶宛常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，在立陶宛担任主席期间，安全理事会计划就“冲突局势中保护记者”问题举行一次公开辩论。辩论定于2015年5月27日举行。为有助于指导有关这一主题的讨论，立陶宛编写了一份概念说明(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

雷蒙达·穆尔莫凯特(签名)



## 2015年5月1日立陶宛常驻联合国代表给秘书长的信的附件 安全理事会关于冲突局势中保护记者问题公开辩论的概念说明

### 背景

根据1949年日内瓦四公约1977年附加议定书，记者作为独立于武装部队行事的平民，享有报道武装冲突的权利。关于保护平民的公开辩论虽定期提到武装冲突中保护记者的问题，但安全理事会专门就此主题产生的成果文件并不多见。第1738(2006)号决议是唯一一份具体侧重这一问题的决议。

当今世界高度依赖迅速甚至实时获取信息。然而，随着战争变得愈发不对称、恐怖主义威胁不断上升，如何保护在日益危险的环境中为快速发送消息而工作的记者则成为一项重大挑战。战地记者和其他媒体专业人员面临多重危险。他们越来越有可能遭到直接和蓄意地骚扰、攻击、劫持、绑票和劫为人质，而这明显违反了国际人道主义法。

最近伊拉克和黎凡特伊斯兰国将几名记者斩首，这是在以最残酷的事实提醒我们，当记者从来没有比现在更危险的了。尽管记者在武装冲突中享有为平民提供的一系列保护，对记者的攻击仍持续不断，攻击者且大多未受惩罚。仅2014年一年，就有61名记者遇害(其中30%为自由职业人员；87%为当地记者)；其中23人死于交火，11人在执行其他危险任务中死亡。共有221名记者遭监禁。遇害者中12%为外国记者，大多数受害者则是当地记者和媒体工作者。<sup>1</sup>虽然国际社会和会员国日益关注记者遇害问题，但是，在减少记者被囚或被杀以及将行凶者绳之以法方面几乎没有任何进展。

尽管记者和媒体工作者面临越来越大的风险和威胁，安全理事会自通过第1738(2006)号决议以来，只就这一问题举行过一次公开辩论。作为五月份安全理事会主席的立陶宛打算就冲突局势中保护平民及具体侧重保护记者的问题召集一次高级别公开辩论，以检讨第1738(2006)号决议的落实情况，总结经验教训。

### 专题发展

除国际人道主义法规范外，安全理事会还呼吁在武装冲突中保护平民，并特别讨论了保护记者的问题。安全理事会第1738(2006)号决议谴责在武装冲突中针对记者、媒体专业人员和有关人员的一切攻击行为，并呼吁所有各方终止这种做法。安理会回顾，记者享有国际人道主义法对平民的保护，除非他们的行动损害到自己的平民身份。2013年2月12日主席声明中也有类似陈述(S/PRST/2013/2)。安理会还就记者遇害问题发表了新闻谈话，如2015年就法国《查理周刊》遇袭和两名日本记者被伊黎伊斯兰国杀害事件向新闻界发表了谈话。

<sup>1</sup> 根据从保护记者委员会获得的数据。更多信息可查阅：<https://cpj.org/killed/2014/>。

秘书长关于保护平民的各次报告也提到了冲突中对记者的保护问题。秘书长在 2013 年 11 月 22 日的报告(S/2013/689)中具体指出，必须在相关决议中列入加强对记者保护的拟议行动，以体现对记者安全的关切。秘书长向大会提交的关于记者安全和有罪不罚问题的报告(A/69/268)也发出了类似呼吁。秘书长在报告中鼓励联合国维持和平特派团和政治特派团在履行保护平民任务时特别注意记者和媒体工作者的安全。

大会和人权理事会也都针对这一问题通过了决议，敦促各国竭尽全力防止暴力侵害记者和媒体工作者，并对所有暴行指控迅速展开公正调查，并将此类罪行的实施者绳之以法。

现有的规范性框架含有重要的保护条文，为保护在冲突地区工作的媒体专业人员免受伤害提供了坚实依据。目前的问题不是缺乏规则，而是没有落实现有的规范，也未能系统性地调查、起诉和惩治针对记者的犯罪行为。

### 迎接挑战，探索机遇

#### 力除有罪不罚现象

秘书长关于保护平民的最近一次报告(S/2013/689)强调指出，几乎很少对袭击记者的行为人追究责任。过去 10 年，有 370 名记者遇害。而将行凶者逮捕归案并予以起诉的案件还不到 5%，其中 90% 的案件没有定罪。<sup>2</sup> 受害记者中占最大比例的是当地媒体工作者，他们的处境尤其困难。对记者犯罪不受惩罚仍然是对新闻自由和公众知情权的最大挑战之一。

1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其附加议定书赋予记者作为平民的权利和保护。针对记者的犯罪虽然不明确属于《国际刑事法院罗马规约》的范畴，但这类罪行可能已构成战争罪或危害人类罪。除在国家一级提起刑事诉讼外，国际刑事法院则是追究对战争罪和危害人类罪负责者的责任的最重要的国际司法机构之一。

力除有罪不罚现象相当重要，可用来更好地保护在冲突局势中工作的记者，确保他们的安全，这也直接关系到我们能否自由地获得来自冲突区的消息。追究对记者犯罪的责任方面存在明显差距，亟需弥补。

#### 行动自由

为开展工作，让公众和国际社会了解正在发生的危机，记者需要进入报道现场。而向当地居民和国际社会提供来自冲突地区的可靠消息，可以拯救生命，意义重大。因为这往往有助于调动国际社会的关注，继而组织援助、发起行动，保护冲突地区平民。不过，冲突中和冲突刚结束后的局势往往缺乏信息自由立法，保护记者的措施也几近全无。

<sup>2</sup> 根据从保护记者委员会获得的数据。更多信息可查阅：<https://cpj.org/campaigns/impunity/>。

《世界人权宣言》第 13 条规定了行动自由的权利。记者如行动受限，则更难采集到公允准确的信息并将其传播给公众。记者受袭、伤亡人数日增，阻止了记者行使采集和传播信息的权利，公民的知情权也因此受损。

从事危险采访任务的记者和媒体专业人员必须不断重新评估风险，知道何时止步。记者前去报道冲突时需进行妥善准备，这有助于尽可能减低风险。需要有更明确和更容易获取的安全资源。雇主还应力求更好地做到两者兼顾，既能满足采访报道冲突局势的需要，又能采取措施更好地保护所有记者，包括当地记者和自由应聘工作人员。媒体公司在派遣记者前往危险地点采访前必须为记者提供适当培训、备妥安全装备。

#### 非国家行为体和恐怖主义团体控制区内记者的安全

恐怖分子控制区内发生的罪行和虐待行为最令人发指。恐怖主义和激进极端主义团体完全无视既定的法律规范，毫无人性，在这些地区采访的记者冒着越来越大的生命危险。恐怖分子野蛮残忍，把记者一律当做敌人对待。

2014 年恐怖主义团体威胁、绑架和谋杀记者的案件特别多。<sup>3</sup> 记者遭绑架、俘虏并以最残忍的方式被当众处决，为的是让其他人望而却步，不敢进入恐怖分子控制区。国际社会不能坐视不管，放任非国家行为体和恐怖分子控制区沦为信息黑点。特别是对于身陷这种无法无天地区的平民而言，国际社会对他们困境的关注往往是尚存的唯一希望。

国际社会必须不断评估这些可怕的事态发展以及恐怖主义和激进极端主义团体犯下的罪行。尽管如此，记者时时受到攻击，风险日益加剧，迫使许多新闻工作者纷纷逃离极端主义和其他武装犯罪团体控制的地区。而安理会第 1738(2006)号决议没有涉及这一使记者安全受到威胁的特定方面，这值得安理会注意。特别是鉴于激进极端主义扩散，来自非国家行为体的不对称威胁加剧，这些风险只会有增无减。

#### 记者安全与维持和平行动

目前 10 个联合国维持和平行动的任务之一是在武装冲突中向平民提供保护。记者虽可作为平民加以保护，但是，如将记者划为应当予以保护的一类特别人士，可以提高认识，使他们能够履行记者职责，最终能拯救更多的生命。秘书长在这方面的作用至关重要。具体维持和平行动的报告以及保护平民的专题报告可以定期介绍记者安全和记者受袭的信息，提出保护措施的建议并将其纳入行动任务。这种报告方式还可以更好地集中力除对记者犯罪不受惩罚的行为，通报在与国家当局和司法机构合作解决冲突和冲突后重建工作背景下的任务执行情况。

<sup>3</sup> 信息来自无国界记者组织。更多信息可查阅：<http://en.rsf.org/files/bilan-2014-EN.pdf>。

### 可能需要考虑的问题

鼓励会员国在发言中考虑以下几点：

- (a) 如何加强努力打击普遍存在的有罪不罚现象和运用相关的问责机制；
- (b) 什么是冲突局势中确保记者安全的最佳做法；以及如何改进对记者的保护，包括为他们的行动自由和获取消息提供便利；
- (c) 维持和平特派团、联合国实体和其他在当地的国际存在如何更好地参加制定具体和系统化的行动，以保护作为平民的记者，使其免受人身暴力威胁；
- (d) 如何对报道恐怖分子控制区消息的记者提供最好的保护，可以采取何种措施防止恐怖主义团体绑架和劫持记者做人质；
- (e) 区域和次区域组织可在提高对冲突中记者安全问题的认识方面发挥哪些作用。

### 通报人

除常务副秘书长将通报冲突局势中保护记者的情况外，担任安理会主席的立陶宛还打算邀请无国界记者组织秘书长克里斯托夫·德洛瓦和一名记者(稍后确认)介绍关于确保问责性的个人见解。