



記者及其他傳媒從業員的安全及獨立的國際公約

簡報書

2018 年 1 月

現時已有很多關於安全和有罪不罰的決議案及建議。我們為什麼要爭取進一步的行動呢？

儘管已有許多協訂、指引和提案，眾多記者仍每天面臨威脅，而有罪不罰的現象有延續且變得更糟的狀態。

根據聯合國教科文組織的統計，2012 至 2016 年間，至少有 530 名記者被殺。十宗個案中有九宗案件仍無人受到懲罰。有罪不罰的情況成主導現象。數百名記者被監禁，每天都有記者遭到襲擊、毆打、拘留、騷擾和威脅。網絡攻擊的網絡安全問題亦與日俱增，當中有黑客攻擊、網絡騷擾，這更特別針對女性記者。這些都為新聞從業員帶來安全危機。

每一個統計數字的背後都有人間悲劇——死亡、綁架、失去母親、父親、兄弟或姐妹的家庭。每個統計數據背後都是一個沒有訊息的國家或社區，人被否定了摘取適當訊息的人權。

就是因為——缺乏行動及眾多個案中缺乏願意解決有罪不罰的危機下，沮喪感增加——促使國際記者聯會提出這個提案。

這項提案是否與「聯合國關於記者安全和有罪不罰問題的行動計劃」等其他類似倡議進行競爭？

沒有！國際記者聯會歡迎聯合國的行動計劃，我們將會繼續竭盡所能使其發揮作用。但是，我們顯然有理由要做更多行動輔助計劃。

假設這「行動計劃」鞏固是因為國際法已有為記者的權利提供相關和充份的保障，努力便應集中在執行上。

但現時國際法的重大弱點仍然存在。國際記者聯會現擬訂推廣一項針對記者的文件，以確保更有

效地執行國際法。

現時的國際人道主義法是否不足？

在現有的國際法框架下，並沒有特別為保障傳媒工作者而制定的具體規範。

原則上，記者在衝突區報導時，可受惠於針對平民的**國際人道主義法**。

根據 1949 年日內瓦四公約的第 3 條為不積極參與敵對行為的人，確定了他們取得最低基本的待遇標準。「第一附加議定書」為交戰各方定下進一步的義務：把平民從合理的軍事目標分辨出來（第 48 條），避免因襲擊致過度出現受牽連致死的生命或傷害（第 51（5）（b）條）並採取預防措施，盡量減少對平民造成的危險（第 57（2）（a）（iii）條）。「第一議定書」明確述明記者有平民地位（第 79 條）。

但是，這套法律並沒有確認記者較其他平民面對更大的風險。以傳媒為目標，可取得戰略優勢——聯合國前特別言論自由報告員 Frank La Rue 所描述的交戰各方的關注點是「贏取戰爭形象戰」。那些希望阻止訊息傳播和受到國際審查的人會故意以記者為目標。

記者促意接近任何衝突會讓他們特別處於不利位置：記者跟其他平民不同，他們不會避開衝突區。以紅十字會前法律顧問 Robin Geiss 所說「他們不是逃避戰鬥，而是在尋找它」。

人道主義法存有漏洞。交戰各方准許瞄準所謂的「兩用目標」，即民用設施可同具軍事功能。一方可聲稱廣播設施協助了敵方的軍事通訊：1999 年，北約組織轟炸塞爾維亞電視台及電台便是這含糊准許的悲劇例證。

此外，合法「**附帶損害**」的限制並沒有清楚定義，會引致被濫用。最後，日內瓦法律承認，一個人如果參與支持衝突中的一方活動，他們可能會失去「平民身份」。因此而存在一個風險，記者的報導行為會被錯誤分類為向敵方傳播訊息，進行戰爭宣傳或間諜活動。

因此，在人道主義法下，即使記者面臨較高的風險，**戰鬥人員關注記者人身安全的義務仍是未見明顯**。聯合國安理會在第 1738（2006）號決議中重申，記者必須被視為平民，這缺口是擔憂的指標。

此外，現在沒有違反日內瓦義務的個人執法機制。

那麼國際人權法呢？

國際人權法對記者的立場同樣保持沉默。雖然，每個人都有權在其權利受到侵犯時保護他們的生

命權、個人自由、安全、免受虐待、言論自由和有效濟助補償，但一般的人權文書工具都未有反映針對記者的襲擊會為社會帶來的系統性影響。

每個人享有的權利都受到保障，是根據聯合國《公民權利和政治權利國際公約》及其區域的對應方（歐洲公約、歐盟憲章、美洲公約、非洲和阿拉伯憲章）訂下。

然而，現有的人權框架卻出現一些令人關注的地方。首先，一般的人權文書工具未有反映針對記者的攻擊會為社會帶來的系統性影響。這與大多數的違規行為不同，攻擊記者的生活或個人誠信會令公眾摘取訊息的權利產生影響，導致民主管治衰退，並對每個人的言論自由產生寒蟬效應。

這些直接導致自我審查。

儘管如此，現時並沒有一個獨立的訴訟程序，讓記者的權利受到侵犯時，公眾或其他傳媒工作者可在國際程序中提出申訴。

目前的人權制度也沒有考慮到與新聞專業相關的風險。雖然，每人的言論自由的權利受到保護，但傳媒專業工作者行使言論自由卻是截然不同：他們經常要交流訊息和思想，對普羅大眾有莫大影響，因而這給予想審查不利言論的人，更大的誘因瞄準記者。這種新聞發言的公共層面並未得到充分認可。恰如所料，歐洲人權法院對暴力侵害記者的個案視為侵犯個人生命權和人身安全，而不是違反言論自由。這判決錯失了機會去提高人們對暴力侵害記者引致的後果，是會為普羅大眾權利帶來的影響。

那麼我們為什麼需要專注於記者和傳媒工作者的文書工具呢？

國際社會已經承認普遍適用的規則能力有限。儘管婦女、兒童或殘疾人士在一般人權文書工具中受到保護，指訂的公約（消除對婦女的歧視、兒童權利、殘疾人士權利）都已被採納使用，但事實反映，這些一般性的人權文書工具並不足夠。這些公約的合併及進一步明確每個人的義務，即使權利可能隱含在文字中，仍然不是多餘的。

記者因其專業而容易成為攻擊的對象，一項專門的文書工具可加強對記者的保護並對違法行為施加特別的譴責，增加各國對預防和懲罰違法行為的壓力，這正是遵守國際法的核心。

直至現在，處理記者景況的國際法僅限於聲明或建議性質的軟法律工具，純粹呼籲各個國家結束有罪不罰的現象。

當中包括 2009 年人權理事會關於「意見和言論自由」的第 12/16 號決議、教科文組織第 29 號決議「譴責對記者的暴力行為」（1997 年）及 2007 年《麥德林(Medellin)宣言》有關「確保記者安全和打擊有罪不罰現象」，以及一些區域宣言（歐洲委員會會議第 1535（2007）號決議關於「對

記者的生命和言論自由的威脅」,美洲委員會的言論自由原則宣言(2000 年)和非洲委員會(2002 年)。

國際記者聯會明確指出,一項專注於保護記者安全具約束力的新國際法律文書,包括有指定的執法機制,將會改善國際間對此反應的有效性。

最近有一種趨勢,認識到傳媒工作者面臨不同的情況,可能需要針對特定類別的解決方案。根據聯合國安理會第 2222 號決議,傳媒專業工作者的工作「致他們面臨武裝衝突中恐嚇、騷擾和暴力的特殊風險」。

2016 年歐洲委員會部長委員會關於保護新聞業指引的建議,確認了記者受到襲擊增加「因為他們的調查工作、意見及報道」。

新公約的目的是什麼？

「**記者和傳媒專業工作者安全公約**」將可系統化和詳細說明存在的責任。

它將有助於國內決策者和執法當局,理解國際法律的標準;它可令記者處於危險位置的情況被受關注,並增加同業的壓力。目前,相關人權條款的範圍可在各個國際機構的判例中找到,而不是在條約中;在多種文本中找到,而不是非法律專業者可在單一、全面的文書工具中找到。

結合人權法和人道主義法成一項新的法律文書工具,有助**所有適用規則的編纂**,當中包括的義務:保護記者免受生命襲擊、任意逮捕、暴力和恐嚇活動、強迫失蹤和綁架(由國家工作人員或私人執行),有義務對被指控的干預行為進行有效的調查,將被指控者繩之以法;在武裝衝突的背景下,有義務將傳媒工作者和設施視作平民(因此為不合法目標),盡職盡責地進行軍事行動。

怎麼能實現這目標？

這進程可透過聯合國大會決議所載的**原則宣言**開始,該決議概述各國從多種國際文本和判例中產生出來的義務。

雖然沒有約束力,但它將澄清法律,表達國際社會決心打擊對記者受襲卻不受懲罰的現象,並為今後通過具有約束力的文書奠定基礎。事實上,所有聯合國關於婦女、兒童及殘疾人權利的公約都是事先經過大會宣言。

這慣例如何改進施行？

在**執法**方面,我們建議成立一個關於記者安全的委員會。

我們的首選方案是成立一個**獨立專家機構**（不是國家代表），專門負責監督新規定的遵守情況。這類似於聯合國公約下訂立以條約為基礎的委員會，如反對酷刑委員會。

在理想的情況下，該機構應具有強制性權力接收個人或團體的投訴，進行調查和作出合理的判決（無論是否具有技術性的約束力）。一個專門機構的最主要優點是，它可以在涉嫌違規的情況下，提供更加**快捷的程序**，避免因國際間補救的途徑分散而造成政治壓力的散失。

還有其他選擇嗎？

我們認為，建立一個獨立專家機構是解決有罪不罰現象的最佳行動。

但是，還有其他可能的途徑——如**擴大現有機構的角色**。

聯合國人權委員會已經根據《公民權利和政治權利國際公約》執行類似司法程序，就是否存在違法行為以及個人是否有權獲得補救問題，發布了高度權威（儘管不具約束力）的報告。新公約可以建立一個關於侵犯傳媒工作者個人通訊權利的**特別程序**，並可委託一個委員會的成員（**傳媒自由小組委員會**）就此類投訴進行定期研判。

另一種選擇可以在**人權理事會內設立一個專家小組委員會**，成員來自政府的代理和傳媒工作者的非政府組織代表，彼此人數均等（以國際勞工大會代表團為藍本）。授權這混合小組委員會就個人/非政府組織/國家的訊息向大會匯報，並就被受關注的國家提出建議。

另一個可以的方案是**教科文組織政府間理事會的國際傳播發展計劃**。可修改其指定的任務，包括在年度會議審查一般訊息中，關於違反新規定中闡述的義務，並向有關國家提出建議，以及設立調查委員會進行國家訪問的權力。雖然圍繞的是一個政治機構而不是一個獨立的法律專家委員會，但這解決方案的優點在於為記者權利的投訴，製造國際焦點。

這樣一項公約將如何有助於解決有罪不罰的現象兼促進安全？

一項致力於記者安全的新國際規定將作出重要聲明。它會確立其獨特性，源於記者經常暴露於風險中以及新聞工作對社會的價值。它將加強對攻擊記者的國際審查，並協助各國機構了解其國際義務，這些義務目前散落在多個條約規定及判例中。

這一重大舉措將使記者的安全和每個人摘取訊息的權利，明確成為國際社會的優先事項。

那麼現在發生了什麼？

從今天開始，國際記者聯會及其屬會會員致力於——代表所有受害人即令訊息傳遞者沉默的人。

我還有疑問。我可以和誰說話？

請通過 ifj@ifj.org 與我們聯繫，我們會盡快回覆你的問題。我們希望這些建議能成為一個公約，滿足新聞界的需求，贏得新聞界和爭取新聞自由支持者的支持——我們渴望在每個機會中分享、討論、辯論和共同行動。

注：

公約的草案可在此找到

https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/Draft_Convention_Journalists_E.pdf

草案由英國倫敦城市大學法律系高級講師 Carmen Draghici 博士撰寫。她的研究興趣主要是「歐洲人權公約」的司法解釋及國家與國際組織對違反人權義務的責任。