



记者及其他媒体从业员的安全及独立的国际公约

简报书

2018 年 1 月

现时已有很多关于安全和有罪不罚的决议案及建议。我们为什么要争取进一步的行动呢？

尽管已有许多协订、指引和提案，众多记者仍每天面临威胁，而有罪不罚的现象有延续且变得更糟的状态。

根据联合国教科文组织的统计，2012 至 2016 年间，至少有 530 名记者被杀。十起中有九起仍无人受到惩罚。有罪不罚的情况成主导现象。数百名记者被监禁，每天都有记者遭到袭击、殴打、拘留、骚扰和威胁。网络攻击的网络安全问题亦与日俱增，当中有黑客攻击、网络骚扰，这更特别针对女性记者。这些都为新闻从业员带来安全危机。

每一个统计数字的背后都有人间悲剧——死亡、绑架、失去母亲、父亲、兄弟姐妹的家庭。每个统计数据背后都是一个没有信息的国家或社区，人被否定了摘取适当信息的人权。

就是因为——缺乏行动及众多起中缺乏愿意解决有罪不罚的危机下，沮丧感增加——促使国际记者联合会提出这个提案。

这项提案是否与「联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划」等其他类似倡议进行竞争？

没有！国际记者联合会欢迎联合国的行动计划，我们将会继续竭尽所能使其发挥作用。但是，我们显然有理由要做更多行动辅助计划。

假设这「行动计划」巩固是因为国际法已有为记者的权利提供相关和充份的保障，努力便应集中在执行上。

但现时国际法的重大弱点仍然存在。国际记者联合会现拟订推广一项针对记者的文件，以确保更有效地执行国际法。

现时的国际人道主义法是否不足？

在现有的国际法框架下，并没有特别为保障媒体工作者而制定的具体规范。

原则上，记者在冲突区报导时，可受惠于针对平民的**国际人道主义法**。

根据 1949 年日内瓦四公约的第 3 条为不积极参与敌对行为的人，确定了他们取得最低基本的待遇标准。「第一附加议定书」为交战各方定下进一步的义务：把平民从合理的军事目标分辨出来（第 48 条），避免因袭击致过度出现受牵连致死的生命或伤害（第 51（5）（b）条）并采取预防措施，尽量减少对平民造成的危险（第 57（2）（a）（iii）条）。「第一议定书」明确述明记者有平民地位（第 79 条）。

但是，这套法律并没有**确认记者较其他平民面对更大的风险**。以媒体为目标，可取得**战略优势**——联合国前特别言论自由报告员 Frank La Rue 所描述的交战各方的关注点是「赢取战争形象战」。那些希望阻止信息传播和受到国际审查的人会故意以记者为目标。

记者促意接近任何冲突会让他们特别处于不利位置：记者跟其他平民不同，他们不会避开冲突区。以红十字会前法律顾问 Robin Geiss 所说「他们不是逃避战斗，而是在寻找它」。

人道主义法存有漏洞。交战各方准许瞄准所谓的「**两用目标**」，即民用设施可同具军事功能。一方可声称广播设施协助了敌方的军事通信：1999 年，北约组织轰炸塞尔维亚电视台及电台便是这含糊准许的悲剧例证。

此外，合法「**附带损害**」的限制并没有清楚定义，会引致被滥用。最后，日内瓦法律承认，一个人如果参与支持冲突中的一方活动，他们可能会失去「平民身份」。因此而存在一个风险，记者的报导行为会被错误分类为向敌方传播信息，进行战争宣传或间谍活动。

因此，在人道主义法下，即使记者面临较高的风险，**战斗人员关注记者人身安全的义务仍是未见明显**。联合国安理会在第 1738（2006）号决议中重申，记者必须被视为平民，这缺口是担忧的指标。

此外，现在没有违反日内瓦义务的个人执法机制。

那么国际人权法呢？

国际人权法对记者的立场同样保持沉默。虽然，每个人都有权在其权利受到侵犯时保护他们的生命权、个人自由、安全、免受虐待、言论自由和有效济助补偿，但一般的人权文书工具都未有反映针对记者的袭击会为社会带来的系统性影响。

每个人享有的权利都受到保障，是根据联合国《公民权利和政治权利国际公约》及其区域的对应方（欧洲公约、欧盟宪章、美洲公约、非洲和阿拉伯宪章）订下。

然而，现有的人权框架却出现一些令人关注的地方。首先，一般的人权文书工具**未有反映针对记者的攻击会为社会带来的系统性影响**。这与大多数的违规行为不同，攻击记者的生活或个人诚信会令公众摘取信息的权利产生影响，导致民主管治衰退，并对每个人的言论自由产生寒蝉效应。

这些直接导致自我审查。

尽管如此，现时并没有一个独立的诉讼程序，让记者的权利受到侵犯时，公众或其他媒体工作者可在国际程序中提出申诉。

目前的人权制度**也没有考虑到与新闻专业相关的风险**。虽然，每人的言论自由的权利受到保护，但媒体专业工作者行使言论自由却是截然不同：他们经常要交流信息和思想，对普罗大众有莫大影响，因而这给予想审查不利言论的人，更大的诱因瞄准记者。这种新闻发言的公共层面并未得到充分认可。恰如所料，欧洲人权法院对暴力侵害记者的起视为侵犯个人生命权和人身安全，而不是违反言论自由。这判决错失了机会去提高人们对暴力侵害记者引致的后果，是会为普罗大众权利带来的影响。

那么我们为什么需要专注于记者和媒体工作者的文书工具呢？

国际社会已经承认**普遍适用的规则能力有限**。尽管妇女、儿童或残疾人士在一般人权文书工具中受到保护，指订的公约（消除对妇女的歧视、儿童权利、残疾人士权利）都已被采纳使用，但事实反映，这些一般性的人权文书工具并不足够。这些公约的合并及进一步明确每个人的义务，即使权利可能隐含在文字中，仍然不是多余的。

记者因其专业而容易成为攻击的对象，一项专门的文书工具可加强对记者的保护并对违法行为施加特别的谴责，增加各国对预防和惩罚违法行为的压力，这正是遵守国际法的核心。

直至今，处理记者景况的国际法仅限于声明或建议性质的软法律工具，纯粹呼吁各个国家结束有罪不罚的现象。

当中包括 2009 年人权理事会关于「意见和言论自由」的第 12/16 号决议、教科文组织第 29 号决议「谴责对记者的暴力行为」（1997 年）及 2007 年《麦德林(Medellin)宣言》有关「确保记者安全和打击有罪不罚现象」，以及一些区域宣言（欧洲委员会会议第 1535（2007）号决议关于「对记者的生命和言论自由的威胁」，美洲委员会的言论自由原则宣言（2000 年）和非洲委员会（2002 年）。

国际记者联会明确指出，一项专注于保护记者安全具约束力的新国际法律文书，包括有指定的执法机制，将会改善国际间对此反应的有效性。

最近有一种趋势，认识到媒体工作者面临不同的情况，可能需要针对特定类别的解决方案。根据联合国安理会第 2222 号决议，媒体专业工作者的工作「致他们面临武装冲突中恐吓、骚扰和暴力的特殊风险」。

2016 年欧洲委员会部长委员会关于保护新闻业指引的建议，确认了记者受到袭击增加「因为他们的调查工作、意见及报道」。

新公约的目的是什么？

「记者和媒体专业工作者安全公约」将可系统化和详细说明存在的责任。

它将有助于国内决策者和执法当局，理解国际法律的标准；它可令记者处于危险位置的情况被受关注，并增加同业的压力。目前，相关人权条款的范围可在各个国际机构的判例中找到，而不是在条约中；在多种文本中找到，而不是非法律专业者可在单一、全面的文书工具中找到。

结合人权法和人道主义法条文成一项新的法律文书工具，有助**所有适用规则的编纂**，当中包括的义务：保护记者免受生命袭击、任意逮捕、暴力和恐吓活动、强迫失踪和绑架（由国家工作人员或私人执行），有义务对被指控的干预行为进行有效的调查，将被指控者绳之以法；在武装冲突的背景下，有义务将媒体工作者和设施视作平民（因此为不合法目标），尽职尽责地进行军事行动。

怎么能实现这目标？

这进程可透过联合国大会决议所载的**原则宣言**开始，该决议概述各国从多种国际文本和

判例中产生出来的义务。

虽然没有约束力，但它将澄清法律，表达国际社会决心打击对记者受袭却不受惩罚的现象，并为今后通过具有约束力的文书奠定基础。事实上，所有联合国关于妇女、儿童及残疾人权利的公约都是事先经过大会宣言。

这惯例如何改进施行？

在**执法**方面，我们建议成立一个关于记者安全的委员会。

我们的首选方案是成立一个**独立专家机构**（不是国家代表），专门负责监督新规定的遵守情况。这类似于联合国公约下订立以条约为基础的委员会，如反对酷刑委员会。

在理想的情况下，该机构应具有强制性权力接收个人或团体的投诉，进行调查和作出合理的判决（无论是否具有技术性的约束力）。一个专门机构的最主要优点是，它可以在涉嫌违规的情况下，提供更加**快捷的程序**，避免因国际间补救的途径分散而造成政治压力的散失。

还有其他选择吗？

我们认为，建立一个独立专家机构是解决有罪不罚现象的最佳行动。

但是，还有其他可能的途径——如**扩大现有机构**的角色。

联合国人权委员会已经根据《公民权利和政治权利国际公约》执行类似司法程序，就是否存在违法行为以及个人是否有权获得补救问题，发布了高度权威（尽管不具约束力）的报告。新公约可以建立一个关于侵犯媒体工作者个人通讯权利的**特别程序**，并可委托一个委员会的成员（**媒体自由小组委员会**）就此类投诉进行定期研判。

另一种选择可以是在**人权理事会内设立一个专家小组委员会**，成员来自政府的代理和媒体工作者的非政府组织代表，彼此人数均等（以国际劳工大会代表团为蓝本）。授权这混合小组委员会就个人/非政府组织/国家的信息向大会汇报，并就被受关注的国家提出建议。

另一个可以的方案是**教科文组织政府间理事会的国际传播发展计划**。可修改其指定的任务，包括在年度会议审查一般信息中，关于违反新规定中阐述的义务，并向有关国家提出建议，以及设立调查委员会进行国家访问的权力。虽然围绕的是一个政治机构而不是一个独立的法律专家委员会，但这解决方案的优点在于为记者权利的投诉，制造国际焦

点。

这样一项公约将如何有助于解决有罪不罚的现象兼促进安全？

一项致力于记者安全的新国际规定将作出重要声明。它会确立其独特性，源于记者经常暴露于风险中以及新闻工作对社会的价值。它将加强对攻击记者的国际审查，并协助各国机构了解其国际义务，这些义务目前散落在多个条约规定及判例中。

这一重大举措将使记者的安全和每个人摘取信息的权利，明确成为国际社会的优先事项。

那么现在发生了什么？

从今天开始，国际记者联合会及其属会会员致力于——代表所有受害人即令信息传递者沉默的人。

我还有疑问。我可以和谁说话？

请通过 ifj@ifj.org 与我们联系，我们会尽快回复你的问题。我们希望这些建议能成为一个公约，满足新闻界的需求，赢得新闻界和争取新闻自由支持者的支持——我们渴望在每个机会中分享、讨论、辩论和共同行动。

注：

公约的草案可在此找到

http://www.ifj.org/fileadmin/documents/Draft_Convention_Journalists_E.pdf

草案由英国伦敦城市大学法律系高级讲师 Carmen Draghici 博士撰写。她的研究兴趣主要是「欧洲人权公约」的司法解释及国家与国际组织对违反人权义务的责任。