

在信息领域是否存在“干涉权”？ --从国际人道法的角度看信息权问题

伊夫·桑多*

国际人道法并没有直接涉及到知情权问题，但是在研究人们在战时的知情权时，却有必要强调一下国际人道法的一些特点。

对必需东西的知情权

国际法规定：公民有权得到那些对于他们的生存为必需的东西。¹这项权利要求，如武装冲突的各方在自己不能提供这些公民生存所必需的东西时，它们必须同意通过国际行动来提供这些东西，不论是在己方领土还是在其占领下的敌方领土。

虽然一般来说客观信息并不被列入必需的东西之列，但也还是有可能出现例外的情况，特别是当涉及的交战方保留拒绝合作的权利时。

就人道主义行动而言，有关的交战方首先必须承认人们确实缺乏这些必要东西，然后要决定所建议的活动是否纯粹出于人道主义动机，并且是中立和公正的。随即出现的主要问题就是这些决定是不是客观的。既然交战一方受到这样原则的约束，即这一行动如果是必要的，那么它必须给予批准，那么要求给予同意的交战方便没有专断的权力，²

如果这一原则被明确地违反，那么相关的国际人道主义组织有权坚持执行该人道主义行动。这就是众所周知的有关“干涉权”辩论的由来。既然人道主义组织，出于明显的安全考虑，不便将交战方不必要的大规模的救济活动强加于交战方控制的领土，在这种情况下，这些国际组织只好被迫向国际社会发出警告。事实上，国际人道法赋予日内瓦公约及其附加议定书的缔约国一项尊重并保证尊重该法的集体义务，³并且在这种情势下可以援引这项义务。

实际上，所涉及的往往不是干涉问题，而是警告整个国际社会注意一个不可容忍的情势，就严重违反人权被认为是国际和平的威胁而言，这一情势可促使联合国安理会对某种形式的干预作出决定。

但是，关键的问题在于媒体或个别记者如何接近那些他们所认为的或滥用权力或无力履行其承担涉及信息权义务的政府，这一问题需要根据国际人道法规定的人们获得其生存所必需东西的权利来加以思考。

促进与传播国际人道法

国际人道法的经验是另一个因素。这一因素更直接地关系到信息的传播。第一附加

*伊夫·桑多是红十字国际委员会国际法与交流主任。本文记述的是他本人的观点。

¹ 1949年8月12日《日内瓦公约》补充协议第54条、第69条，关于国际间武装冲突中受害者的保护（补充协议I）；1949年8月12日《日内瓦公约》补充协议第14条，关于非国际间武装冲突中受害者的保护（补充协议II）。另请参考这些条款的注释：伊夫·桑多，克里斯托弗·司维纳斯克与布鲁诺·兹么曼合著，《关于1977年6月8日作出的对1949年8月12日〈日内瓦公约〉补充协议的注释》，红十字国际委员会与马缔那斯·尼甲霍夫公司1987年在日内瓦联合出版。

² 见补充协议I第70条（参见注1）。

³ 1949年《日内瓦公约》第1条，及补充协议I第1条。另见《为纪念简·皮克泰特，关于国际人道法与红十字国际委员会原则的研究与论文》，红十字国际委员会与马缔那斯·尼甲霍夫公司1984年在日内瓦、海牙联合出版，第17至35页。

红十字国际评论

议定书第 83 条在众多事项中规定：缔约国必须“在平时及在武装冲突时，尽可能广泛地在各自国家内传播各公约和本议定书，特别是将各公约和本议定书的学习包括在其军事教育计划内，并鼓励平民居民对各公约和本议定书进行学习，以便这些文件为武装部队和平民居民所周知。”

如果教育的过程是有效的，它必须从平时开始，不为武装冲突所强加的不可避免的情感和仇恨所累。⁴在平时，更容易接受国际人道法所提供的保护的需要的需要。特别是，当向年轻人讲授时，重点应放在支撑国际人道法的价值观在各种情况中都具有普遍性和有效性，特别是对受难者的同情、四海皆兄弟的理念、非歧视和对所有人的尊严的尊重。

但是，战争越是迫近，关于国际人道法的教育就越是不能与人们的现实生活相脱离，在战争爆发时就更是如此。因为在这种时候，对事实的解释和说明对政治和军事战略问题都是至关重要的。约瑟夫·戈贝尔在第二次世界大战前和战争期间在纳粹德国所起作用的重要性世人皆知。因此，必须承认丧失人性并将敌人描绘成魔鬼的化身是对那些充当屠夫的年轻人们进行心理准备的通常做法。近来，对于这个问题的主要研究已经开展起来。⁵

在战时，宣讲国际人道法就成为了一种微妙的平衡行动，在开展这一行动中，有必要集中力量防止最坏的过分行，特别是那些对平民实施的行为，并且解释人道主义组织的作用和支配这些活动的规则。

当然，向民众提供这些领域中的客观和事实的信息是非常重要的。但是这一工作往往被视为具有政治性质，并且热衷于这项工作的人会发现他们受到冲突中一方或多方的拒绝。再此，不应忘记，战争已不再是一种取得依外交手段无法取得目标的合法手段，并且战争的理由一般都是一方或另一方的谎言。

即使必须以具体的例证——事实——来支持，战时促进国际人道法的遵守绝不可同信息的传播相混淆。⁶

披露事实与谴责对国际人道法的侵犯

中立--国际红十字与红新月运动组织的基本原则之一--经常被说成是保持沉默的义务。这是错误的。在红十字的语境中，这一原则的定义如下：为继续获得各方信赖，该运动不得在敌对行动中偏袒某方或在任何时候介入政治、种族、宗教或意识形态性质的争纷。⁷冲突期间是这种争纷最具戏剧性的实例。然而，支撑国际人道法的全部思想倾向于把遵守该法以及该法试图保护的价值观当作非政治性的和超争纷的行为，即使是在战时也是如此。作为国际人道法的护卫者，当红十字国际委员会捍卫这些价值观念及谴责违法行为时，它不得被指控违反中立原则。在违反国际人道法的行为面前，它没有义务保持沉默。而且，公开的谴责应当根据合理性来判断，而不是根据什么原则。

红十字国际委员会一直相信，公开谴责是不得已的办法，更加有效的方式首先是试图对话和说服。不经最起码的对话努力而直接公开谴责将对红十字国际委员会代表的安全造成严重的问题并使得帮助受害者的具体行动面临巨大的风险，或者甚至会导致对红十字国际委员会的工作人员的驱逐。但是，如果秘密行动失败，它仍有可能提醒国家所承担的尊重国际人道法的集体责任，例如，进行公开谴责。

但是，现今我们所面临的一个主要问题是，原本为超政治的价值观念却被政治化了。民族冲突和其他申张群体认同的冲突为尊重所有人的气节和尊严，或为区分平民和战斗

⁴ 马里翁·哈罗夫-塔韦尔，《完善规范以防止危机情况下的暴力：挑战、策略与联盟》

⁵ 请特别参见大卫·格罗斯曼《当杀害时：在战争中和社会中学会杀人的心理代价》，IRRC，1998年3月，第5至20页。

⁶ 有关材料请参见1997年国际人道法学会在圣·雷诺举行的第22轮圆桌会议的纪要：《国际人道主义协助行为以及大众媒体对于冲突局势发展的影响》，即将出版。

⁷ 这些原则和对它们的定义被第20届红十字国际会议（1965年于维也纳举行）决议VIII所采纳。请参见会议报告和IRRC，第56卷，第573页，1965年11月。

红十字国际评论

员，几乎没留下任何空间。因此，谴责违反国际人道法的同时，不谴责责任方的政策，往往是困难的，这样做违背了作为该法基础的价值观念。保护和救援行动也遇到这种困难，因为，你援救某一特定群体的事实，不管这种援救多么需要，可能与这一政策相违。面临这一问题，优先的做法是保卫这些价值观念。但是，为尽可能地向需要者提供帮助，也必须迫切地寻找解决问题的实际方法。这里，尤为重要的是，如何使责任被明白无误地共同承担起来，如何使记者们真正地发挥他们作为信息提供者的作用。

依据国际法保护记者

1977年第一附加议定书第79条包含了保护“担任危险的职业任务”记者的规定。⁸它是对日内瓦第三公约第4条A款第(4)项的重要补充，该规定给予记者战俘的地位，他们是：“伴随武装部队而实际上并非其成员之人”。因为战地记者与战争中一方武装部队联系密切，经其同意方得开展工作，且一般都得到其后勤和其他支持协助。第一附加议定书第79条采取了不同的方式，把独立记者指为：“在武装冲突地区担任危险的职业任务”，并且强调：他们“应被视为平民。”这样一来，这个规定默示记者工作的合法性，并试图减少记者在这种环境下经常引起的不信任，甚至防止了他们有时可能遭受的虐待。

但是，记者只有在“以其不采取任何对其作为平民的身份有不利影响的行动”时才受到保护。由于记者探询信息的活动可十分容易地被当作间谍指控的借口，在这种情势中，该条规定就特别重要。第79条实际上并没有给予记者在未经控制当局同意就进入其控制下的领土的权利。

因此，这一规定的效力就受到了限制，尽管默示承认在冲突区域记者工作的合法性绝非可以被随便忽略的。同时，我们也必须认识到，给予额外的国际保障都会不可避免引起更加严格的监控。冲突的各方经常都很乐意派人跟随记者们，虽然他们的安全确实是一个问题，但是，这经常成为控制他们工作的借口。记者们对这一点也很清楚，于是他们一般宁可冒险也不愿意受到严密的监视。

对人道主义组织代表在冲突地区所遭遇的安全问题的分析表明，除了那些来自战争本身的问题外，混乱是由日益增加的这类组织所造成的。紧急救援工作比其表面看上去要复杂的多，因为它能严重地影响战争的结局或整个地区的社会-经济结构。因此，一些面临着这种混乱涌入的国家所采取的限制手段是可以理解的。为了保证对某些人道组织越轨行为所采取的政策不致惩罚所有的人道主义组织，国际十字与红新月运动已经起草了一份行为守则，这份行为守则已经在促进主要的人道主义组织工作方面取得了一定的成功。⁹

这部守则的原则和内容能够对记者起到鼓舞作用吗？其中的一些重点内容，如尊重当地的文化与习俗，特别是在传播信息工作时，要承担尊重战争受害者尊严的义务，当然对记者是很有意义的。但是，我们相信，从广义上来看，在“人道主义者”和“记者”之间还是存在着根本的差别。

为满足严格的要求，人们期待人道主义者不得对其设定的目标有任何利害关系，对记者来说，则不一定是这样，因为记者的行业决定了他们还需要取得商业上的成功。如果记者所说的与对个人或群体可能造成伤害的信息有关，那么，可以要求记者对其所说

⁸ 噶瑟尔：《对从事危险专业任务的记者的保护》，IRRC，1983年1月至2月卷，第232册，第3页及其后；阿来恩·莫都克司：《国际人道法与记者的使命》，如前，第19页及其后。

⁹ 第二十六届红十字与红新月国际会议，决议四：《国际人道主义协助与保护中的准则与行为》，1996年1月至2月版，第310册，第69页，IRRC；代表会议决议三：《本运动的未来：由依据1993年1月决议所设立的策略与计划顾问委员会所作的报告》，如上，第142页。

红十字国际评论

的话负责，因为诽谤、中伤以及激起种族仇恨等行为在国际上被禁止，并且根据各国立法，在不同程度上可将其视为犯罪行为。记者们的职业道德守则很可能也是围绕这些因素而制定的。无论如何，从整体上说，不能要求记者避免根据其政治或宗教信仰来行动，这一点是非常清楚的。然而，这正是《红十字与红新月运动行为守则》所规定原则之一。记者们并没有保持中立的义务。

更具体地说，就在动乱较轻的冲突地区从事传播信息的记者为自己规定的规则而言，这个问题还没有一个定论。他们是否准备解决这个问题呢？这些规则是否有机会得到记者职业圈的充分支持，从而能够使其形象得到提升，并伴随着这种提升，记者在冲突地区受欢迎的程度也会改善呢？

在信息界是否有“干涉权”？

对于这个问题没有简单的答案。我们必须在三个层面上对信息权进行考察：首先，它提出了信息自由的原则；其次，它通过允许在某些情况下的克减，特别是为了保证公共秩序，又软化了这一原则；最后，它又对克减权加以限制。人们要知道的问题在于：谁来对这些事情作出判断？又有谁来对所做的判断进行判断。

国际性的安排并没有形成足够的一致看法来为这些问题提供确切的答案。诚然，1966年《关于公民权利与政治权利的国际盟约》设立了人权委员会，但是它的职权太有限，以至使它无法真正做一个普遍的仲裁者。1952年《关于国际修订权的公约》在第5条中也规定：“任何两个或两个以上的缔约国，若关于本公约的解释与适用产生纠纷而有不能通过协商解决时，应提交国际法院判决，除非双方同意另一种解决方式。”但是，这种以义务方式规定的纠纷解决办法明显丧失了它的权威性，因为那个公约只对一些国家具有拘束力。¹⁰

真正的问题关系到市民社会在捍卫人权中必须起的作用，以及在巩固国际秩序方面必须寻求的该社会、政府及超国家组织之间的平衡。不言而喻，每个人都应该在其力所能及的范围内和各自的权限范围内关注人权领域中的侵害行为和其他不足，并动员起来反对这类侵害并弥补那些不足。毫无疑问，我们就是应当这样来理解矗立在日内瓦国际红十字与红新月博物馆入口处都司托夫基那句话：“我们中的每个人都应对全人类的每一分子和每件事承担责任。”我们可以谈论保持警觉的道德义务。但是，在这一领域中，采取行动同样也涉及到责任，例如，在行动中，要有无可指责的动机和胜任的能力。有人说为人道主义而努力会遭杀害，确实，善意本身是远远不够的，特别是在国际的天称上。

西隆德尔基金会的工作在一般道德的语境中可以被看作是保持警惕及以正直和能力来开展行动的责任。在我们看来，在那些尚无公开讨论的国家公开讨论这些问题是完全正当的。不管人们对“有线电视网效应”说什么，以及某类信息可造成一定的危险，似乎清楚的是，我们不能在隐瞒主义教条的基础之上建立未来，我们再无法想象建立在愚民政策的和平能是什么。

但是，必须极其谨慎地开展这项工作中，小心地掂量其范围，并且尊重当地的价值观念与敏感问题。尤其是，我们不能无视一个事实，那就是在世界上的一些地区，社会凝聚力要比个人自由更被看重。

一旦采取了这些谨慎措施，我们相信，朝这个方向运动就是合理的，即使它们与形式上的合法性背道而驰。在达成合意的方式自然是更可取的，但是我们不能使自己完全依赖于暴君的善意。而且，援引《关于公民权利与政治权利的国际盟约》的第四条所列

¹⁰ 目前有 20 个缔约国。

举的事项，同基于“宗族、肤色、性别、语言、宗教或者出身”的歧视进行斗争永远都是合法的，这些事项是在任何情况下都不得克减的。

因此，在信息领域，我们的确可以谈及“干涉权”。但是，重要的是我们必须澄清它的确切含义：在一些比较极端的案件中，当面临着违反基本规则的时候，侵犯当地有效的法律是合理的。这么做并不是要侵犯一个国家的主权，而是纠正那些以国家主权为名义实行的违法行为。

在人道主义行动与提供信息的行为之间的实际不同在于，事实上不同于救援工作的要求，传播信息的工作并不需要身处相关地区，因此，这种工作即使在没有得到占领者的同意时也可以比较容易地开展。在信息领域，干涉成为国家越来越不能控制的一种现实。关于这种控制权的有无以及范围的争论很快就会因为这种事实情况而不再被关注。在一些国家，由于缺乏技术条件，政府可以暂时得以控制信息的传播，但是，这种政府的数量肯定会越来越少。

在我们看来，对于那些热衷于使用“干涉权”的人来说，应当规定：仅在不得已的情况下才可以把它作为最后的办法来使用，并且在人权法设定的范围内行使。对毫不分类的各种各样消息造成的信息洪水，并由此所带来的危害，应该引起我们每个人以及所有社会的关注。为了解决这个问题，除了教育，没有其他的答案。只有教育才能赋予人们具有判断力的头脑；也只有通过教育，我们才能不仅发展信息权，而且还能培养保持消息灵通的责任。通过承认这种责任并且帮助履行这种责任，我们就能朝着建立在个人责任基础之上的和平方向前进。

这个作用所具有的非常雄心勃勃的性质以及它所担负的伟大责任同样应当加以强调。在我们看来，目标应当不仅仅局限于尊重国际人道法。应当把恢复和平作为公开传播信息和在正在分裂的社区间建立对话的雄心勃勃的目标。因此，我们的目标是具有高尚含义的“政治”。因此，这些目标就必须要和世俗意义上但却必要的国际人道法的目标区别开来，即使后者有助于前者的实现。由国际人道法研究所在圣·雷莫所举行的圆桌会议上得出的结论确认了这一点，该会考虑了人道主义组织人员和记者各自能够起到的作用。¹¹人们承认，人道主义努力和提供信息都是非常复杂的任务，因而要求大量的专业人才，这一点在身处冲突区工作时就显得尤为突出。尽管目前对这两类组织的工作方法已经有了更好的了解，还应当强调在这两个领域的工作都应当受到严格的限制，并且不得以他们的行为引起对各自工作任务的混淆。我们认为，尽管需要强调这两类任务的相关性，但是区分它们，避免混淆也是非常重要的。

最后，我们需要反复强调的是：一个目标的雄心勃勃的性质实际上是意味着重大的责任。对任何一项传媒工作是否具有合理性和合法性的判断，主要依赖于其标准的明确性、对这些标准的严格适用，以及在这些活动进行时对其严格、公开、持续的监督和管理。

翻译：王颖、李兆杰

校对：李兆杰

¹¹ 参见注 6。