

# 2022 年 ONO 網路年會經驗分享

## 壓力鍋中工作的公評人：荷蘭和阿根廷案例

文／翁秀琪（鏡電視新聞台外部公評人）

本文聚焦於2022年國際新聞公評人組織（Organization of News Ombudsmen and Standards Editors，下稱ONO）年會討論的議題之一：「壓力下的公評人」，並兼及會後ONO會員新聞信中對於年會中提及的荷蘭和阿根廷兩個個案深入介紹。進入本文主題前，先簡述ONO的歷史沿革。

### 國際新聞公評人組織ONO的歷史沿革

ONO剛成立時，它的名稱是「報紙公評人組織」（Organization of Newspaper Ombudsmen），幾年之後，當第一位廣電媒體的公評人參與組織時，即改名為「新聞公評人組織」（Organization of News Ombudsmen，近期則因為成員職稱越來越多元化而變更為現在的名稱Organization of News Ombudsmen and Standards Editors。

從報紙發展的歷史看來，早在19世紀的時候，標榜準確、公正



和適宜的報導行為的編採標準，就已經被各報列入編採守則並予公開。但是，一直要到「黃色新聞」<sup>1</sup>的過激報導行為，才引起真正的關注。1913年，《紐約世界報》（*New York World*）成立了「準確性和公平競爭局」，記錄不滿讀者的投訴，1916年瑞典政府成立了「新聞公平實踐委員會」，充當公眾與新聞界之間的中介。<sup>2</sup>1922年，日本的《朝日新聞》成立了接受讀者評論，並處理報導錯誤的小組，1938年，《讀賣新聞》也成立了公評人委員會。<sup>3</sup>

1967年6月，美國《路伊維維爾信使報》（*the Louisville Courier-Journal and Times*）任命John Herchenroeder為該報的公評人，是美國第一位公評人。<sup>4</sup>

資料顯示，Herchenroeder在擔任公評人期間承擔了巨大的工作量，除了積極與讀者互動，更公開、詳細地處理了來自讀者關心的議題與意見。他每年處理大約三千件電話和信件，並為他服務的報紙建立了每日更正專欄。

接下來的二十年中，全美國的公評人數緩慢增加到35人左右，後來因為財政壓力，人數急遽下降。然而，美國之外的公評人人數卻逐年有所增加。到2022年7月，ONO官網上的資料顯示，ONO全球會員人數共67人，分布在23個國家。<sup>5</sup>

隨著全球公評人人數增加，希望成立一個國際公評人組織，以便分享經驗，相互支持的呼聲日高。於是，一位來自加拿大《艾德蒙頓報》（*Edmonton Journal*）的公評人John Brown在1970年代後期寫了一系列的信給他的公評人夥伴們，建議成立一個組織來分享想法並相互支援。<sup>6</sup>

於是，ONO在1980年正式成立。



ONO的第一任主席（president）是Al JaCoby，他是《聖地牙哥聯盟報》（*the San Diego Union*）的前城市和周日編輯，後來成為該報的公評人。他在位五年之久，是迄今任職期間最長的主席，並在1981年在聖地牙哥舉辦了第一屆ONO年會。

對於Al JaCoby這個人的評價，可以參考同樣也擔任過ONO主席（1999–2000）和執行長（2001–2009）的Gina Lubrano寫的紀念文<sup>7</sup>。Lubrano認為AlJaCoby是一個脾氣暴躁，但不說廢話、心地善良的人。他的行事風格，後來也成為許多公評人的楷模。<sup>8</sup>

另外一位在ONO官網的組織史中提到的公評人是《薩克拉門托蜜蜂報》（*Sacramento Bee Newspaper*）的Arthur Nauman，他為ONO前後服務了十六年之久。從最初的非正式同事團體到1996年正式成為在美國加利福尼亞州註冊的非營利組織，他一直持續指導該組織。當他在2020年退休時，曾經跟現任的執行長Alan Sunderland提到，之所以能夠擔任所服務的報社的公評人，是因為某日總編輯走過他的座位時，聽到他正和打電話來抱怨的憤怒讀者對話。良好的溝通技巧，也讓他在公評人的位子上坐了十七年。他也提及，ONO扮演的重要角色之一是把各國的公評人聚到一起，因為，如果這些公評人們專心致力於做好他們公評人的職務，他們「可能是相當寂寞的人」。<sup>9</sup>

Nauman在1989年於華盛頓參加了一場ONO研討會的圓桌討論，名為「新聞倫理：一些補救措施、謙虛，以及其他」（Journalism Ethics: Some Remedies, Modest and Otherwise）。當時他長達六分鐘的發言<sup>10</sup>被列入介紹ONO歷史的專文中<sup>11</sup>。專文作者並強調，這段發言內容雖歷經三十多年，所談論的新聞公評人問題依然歷久彌新。

Nauman在發言的一開始，提到Ombudsman這個概念來自北歐，

原意是「掃街人或清理煙囪的人」，在此意義下公評人似乎是在記者後面擔任清理工作的人。他認為，要新聞工作者百分之百依照新聞倫理規範工作，就像一個無法企及的涅槃境界。僅僅是謙待讀者並不能解決問題，也不是去訂正報導的錯字和文法錯誤就有用，重要的是：公評人要把讀者（閱聽人）拉進來，對公眾坦誠以待，讓他們能信任公評人。同時，讓新聞工作者能以更清晰、謹慎的態度進行報導，使新聞品質更上層樓。

我們可以在ONO官網上看到這個國際組織對於公評人的定義<sup>12</sup>：「公評人接收並調查報紙讀者或聽眾或廣播和電視台觀眾對新聞報導的準確性、公平性、平衡性和良好品味的投訴。他或她建議適當的補救措施或回應來糾正或澄清新聞報導。」

ONO的主要活動是其年度會議，該會議審查新聞媒體和新聞閱聽人當前面臨的挑戰，以及這些問題如何影響其成員的工作。

ONO的2009年會議在華盛頓特區的國家公共廣播電台、《華盛頓郵報》和《紐約時報》華盛頓分社的辦公室舉行；2010年會議在英國牛津的路透社研究所和英國牛津大學聖彼得學院舉行；2011年會議在加拿大魁北克蒙特婁的加拿大廣播電視台CBC舉行。2013年會議移至加州洛杉磯舉辦，隨後在丹麥的哥本哈根（2014年）、德國漢堡（2015年）、阿根廷的布宜諾斯艾利斯（2016年）、印度的欽奈（2017年）、荷蘭的阿姆斯特丹（2018年）和紐約（2019年）等地都舉辦過會議。年度會議上討論的主題通常具有道德性質，過去提出的一些主題包括：少數族群的報導、性犯罪的報導、與新聞部門的關係、使用匿名消息來源、侵犯隱私、剽竊、利益衝突等。



## 線上參與2022年ONO年會經驗分享

今（2022）年ONO的年會在6月22日（三）UTC時間中午12點透過網路舉辦，演講主題（稱為shop talk）是查證／確認（verification），由美聯社新聞驗證小組成員Ruth Brown擔任主講人。她在演講中討論最新的網路科技查核工具以及處理假新聞、虛假訊息和錯誤訊息的方法。Ruth Brown在紐約美聯社（Associated Press，簡稱AP）擔任周末新聞編輯負責新聞驗證，是美聯社驗證新聞內容和新聞圖像團隊的一分子。她在演講中以一張照片為例，說明團隊如何透過AP自己的相片庫和Google map資訊，最後確認照片拍攝的地點在莫斯科而非法國巴黎。其實她介紹的方法並不複雜，稍微有利用網路工具查核能力的記者或查核員應該都可以做到。相較之下，我認為去看BBC的這支影片〈Cameroon: Anatomy of a Killing - BBC Africa Eye documentary〉（請見QR code），或許對於如何進行影像查核可以有更清楚的概念。<sup>13</sup>比較有趣的是，演講後有公評人提問：美國的媒體中，像AP這樣設有機構內（In-house）查核部門的有多少？演講人Ruth表示她並不清楚。



其實，這幾年網路調查非常專業，其中馬航MH370失蹤案已被破案，新疆勞改營的報導有衛星資訊佐證，目前進行中的烏俄戰爭報導也大量仰賴公開來源情報（Open-source Intelligence，簡稱OSINT），與過去不可同日而語。《紐約時報》等大報這幾年都成立了視覺調查（visual investigation）專門小組，還原許多爭議事件的現場。在前述BBC影片中，我們可以看到，BBC作為全球最大的公共媒體，內部

設有各項資源極為豐沛的查核部門。據了解，在前述影片中光是比對山嵐就花了十幾個人、三個多月的時間。要提供新聞工作者如此豐厚的查核資源，大概也只有BBC做得到吧！

除了主題演講外，個人覺得更值得分享的是ONO現任主席、荷蘭公共媒體NPO的公評人Margo Smit在演講後主持的會員討論。本次討論，Margo自己先提到她因閱聽眾檢舉申訴一家荷蘭新進廣播公司Ongehoord Nederland（2022年ONO7月的會員新聞信將它英譯為Unheard of Netherlands）而做出申訴報告，其引發一連串的攻击。在阿根廷Public Defender of Audiovisual Communication Services擔任公設辯護人（Public Defender，類似於公評人的職務）的Miriam Lewin也提到她在阿根廷遭受的待遇。由於會議時間有限，所以ONO的執行長Alan Sunderland建議在7月新聞信中詳細介紹並討論荷蘭和阿根廷的這兩個個案。

因此，7月的ONO會員新聞信中便以「被攻擊的公評人」為題，提供了荷蘭和阿根廷這兩個國家公評人遭受攻擊的詳細資料。由於此二個案，涉及歐洲和南美洲的公評人因為做出申訴報告而遭受攻擊的親身經歷，值得進一步了解與探討，讀者藉此亦可了解身處在巨大壓力下的荷蘭、阿根廷公評人如何進行各自的工作。



## 荷蘭個案：Ongehoord Nederland廣播電台爭議<sup>14</sup>

### 背景

荷蘭的廣播電視最高管理機關是「荷蘭媒體管理局」（Commissariaat voor de Media 英文譯為 Dutch Media Authority），由荷蘭的教育、文化及科學部部長（the Minister of Education, Culture and Science）依荷蘭2008年媒體法（the Media Act 2008）任命三位委員掌理。「荷蘭媒體管理局」下轄：三個全國性公共廣電頻道（荷蘭文為Nederlands Publieke Omroepbestel，簡稱NPO，英文譯為PSB TV channels）、數個區域性公共廣電頻道、約300個地方性公共廣電頻道、500個以上獲有執照的商業電視節目（其中含約十個全國性私有頻道，許多衛星頻道，和提供文字服務的電視（text TV services））。<sup>15</sup>

本案涉及的廣播電視台Ongehoord Nederland或可譯為「聞所未聞的荷蘭」。<sup>16</sup>

根據荷蘭文維基百科中譯版的介紹，Ongehoord Nederland（簡稱ON）是一個政治右翼民粹主義廣播協會，自2022年1月1日起成為荷蘭公共廣播系統的一部分。該廣播公司表示，它希望讓那些在主流政治和媒體中沒有代表權的人發表意見。

ON的發起人是記者Arnold Karskens和Joost Niemöller、演員兼作家Haye van der Heyden和前VVD MP Ybeltje Berckmoes。2020年12月4日，他們主張ON的50,000名成員需要被接納為（荷蘭公共廣播系統）NPO的廣播員。2021年7月，該廣播公司獲得了荷蘭的教育、文化及科學部部的臨時認可。2022年1月5日，ON的第一次廣播首度在

NPO Radio 1網站上播放，而第一次電視廣播則是在2022年2月22日播送。

目前荷蘭公共媒體NPO的公評人是Margo Smit（她同時也是本屆國際公評人組織ONO董事會主席）。她自1997年以來一直擔任調查記者。此前也曾擔任荷蘭公共電視台（Nederlandse Omroep Stichting，簡稱NOS）的公評人、荷蘭-佛蘭德調查記者協會主任、VVOJ和格羅寧根國立大學（Rijksuniversiteit GroningenIn）的新聞學教授。1989年，她開始在荷蘭電視台RTL4擔任新聞和專題報導記者，後來成為政治記者。1997年，Smit轉入荷蘭公共電視台製作調查電視紀錄片系列《KRO Reporter》和調查傳記系列《KRO Profile》，製作過的調查題目包括荷蘭君主制、核能安全、跨國公司的會計透明度、伊斯蘭教和煙草業等。她也曾共同製作過一部關於索馬利亞裔荷蘭女權主義者 Ayaan Hirsi<sup>17</sup>生平的紀錄片，該紀錄片被提名參加2005年歐洲紀錄片大獎賽。2012年，Smit為歐洲議會撰寫了一份關於歐盟成員國內調查性新聞狀況和調查性新聞作用的報告。

NPO公評人Smit在經過近三個月詳細調查以後，於2022年6月7日公布了一份長達49頁的調查報告。<sup>18</sup>報告共分六章：1.簡介，2.新聞業的轉變，3.秩序、法律和規則：概述，4.ON電台介紹，及其違反NPO新聞規範分析，5.結論，和6.建議。最後，公評人向NPO建議：ON的節目因違反荷蘭公共電視NPO新聞守則，應該處以罰款<sup>19</sup>。NPO董事會最後決議，ON因違反荷蘭公共廣播電視公司的新聞準則，必須被罰款。罰款金額約為93,000歐元（約合台幣2,846,543元），佔該台年度預算的2.5%。<sup>20</sup>

根據該調查報告，NPO在6月中旬已經打算對這家新的廣播電視



公司處以罰款，因為ON在它的節目中未能充分區分事實和觀點。根據Smit的說法，ON遭申訴的節目主持人，並未針對來賓的不實言論繼續提出詰問，讓節目成為一個讓不實言論露出的管道。例如，在ON的脫口秀節目Ongehoord Nieuws中，比利時的右翼政治人物菲利普·德溫特（Filip Dewinter）<sup>21</sup>可以毫無顧忌地宣傳極右翼人口理論。公評人Smit在她的申訴調查報告中指出：「這是一個至少應該被質疑證據的理論」。<sup>22</sup>

ON在一次關於氮的報導中也犯了一個錯誤。該報導中，記者一方面說農業是氮排放量最少的部門，另一方面又說，86%的氮排放來自農業。Smit在她的報告中說：「作為一名記者，你現在正在分享明顯不正確的訊息，你沒有做好你的工作。」<sup>23</sup>

最近幾週，ON回應了Smit的報告以及NPO處以罰款的決定；其主席Arnold Karskens在公評人提出報告後表示他支持電視台的立場。ON稱對廣播電視公司處以罰款的意圖是「對我們作為廣播電視公司的生存和荷蘭新聞自由的正面攻擊」。<sup>24</sup>

根據荷蘭媒體法的規範，如果廣播電視公司受到兩次裁罰，可以吊銷執照。但是，該決定不取決於NPO的董事會，而是取決於荷蘭掌理廣播電視的教育、文化與科學部。

## ON的反應：電台不服裁決，進入法律訴訟

ON表示「原則上不同意」荷蘭公共電視NPO董事會的決定，亦無法接受罰款的決議。據該廣播電視公司稱，ON被處以罰款是因為「表達了某些顯然不受歡迎的意見，例如，關於大規模移民以及我國氣候和環境措施對農民和公民的影響」。

ON董事會主席Arnold Karskens則於2022年7月7日發表的聲明中表示：<sup>25</sup>

「對於我們年輕的廣播公司來說，這仍然是一大筆錢，我們因此不能把錢花在改進我們的節目上。更重要的是，ON原則上不同意NPO董事會的觀點，即我們應該受到懲罰——因為我們表達了某些顯然不受歡迎的觀點，例如，大規模移民以及我們的極端氣候和環境措施的後果。國家，應該為農民和公民而存在。罰款，只是因為我們允許民選代表在我們的廣播電視台中廣泛發言。

這就是為什麼我們正在考慮對（荷蘭公共廣播公司）董事會採取的懲罰措施採取法律行動。ON堅定支持言論自由，反對任何審查措施。在成熟的民主國家中，必須繼續聽到未聽到的聲音。」

荷蘭的公共廣電系統NPO的董事會因為公評人的調查而可能和今年初剛獲准加入公共廣電系統的新廣播電視台ON對簿公堂，本案目前仍在進行中，後續如何發展需要持續關注。

至於國際公評人組織ONO對於本案所採取的立場是：ONO對荷蘭廣播電視台ON法律訴訟的合法性不予置評，但是本案例有助於了解，當公評人只是想好好地履行其職責時，情勢的演變往往可以快到（甚至惡化到）甚麼程度。<sup>26</sup>

## 阿根廷個案：公評人Miriam Lewin的經驗<sup>27</sup>

ONO新聞信中以「被攻擊的公評人」為題所探討的第二個個案，是南美洲阿根廷影音公共辯護機構DPSCA（Defensoria del



Publico Argetina，英譯 the Public Defender's Office in Argentina）  
。它是立法部門的一個自治組織，其成立的目標是加強和促進觀眾  
的權利。

DPSCA透過教學工作，以提高觀眾和媒體工作者對敏感話題和  
弱勢群體的識讀與報導意識。它主要接收來自全國廣播和電視觀眾  
的詢問、申訴和報告，不管是什麼樣的詢問或申訴，它都採取調解  
和教育宣導的方法（mediating and pedagogical approach），因為它沒  
有制裁的權力。

## NODIO——反對仇恨

本個案主角Miriam Lewin目前是DPSCA的公設辯護人，在上任幾  
個月後的2020年10月，她創建了NODIO（NOHATE），這是一個媒  
體和數位平台中虛假訊息和象徵性暴力的觀察站，旨在保護阿根廷的  
公民免受虛假、惡意和謬誤新聞的侵害。該行動遭到反對派領導人的  
批評，他們表示拒絕，並表示該網站的創建是一項「違憲」舉措。公  
設辯護人辦公室與辯護人本人隨後在社交網絡上遭受攻擊與誹謗。

在NODIO上被揭露缺失的一名記者猛烈攻擊Miriam Lewin，  
控訴Lewin的作為是想讓自己消失（disappear）。值得注意的是，  
Miriam Lewin才是在阿根廷上一次軍民獨裁期間曾經失蹤、並  
遭受酷刑的人。還有一位臉書使用者PO文稱，Miriam Lewin女士應  
該洗個「Ziklon B 淋浴」——這是納粹毒殺猶太人的毒氣室中使用的  
化學物質。Miriam Lewin將此案告上法庭，該位臉書使用者最終  
同意參觀大屠殺博物館和安娜弗蘭克<sup>28</sup>中心，並向Miriam Lewin發表

公開道歉。

另有一位阿根廷的國會議員發布了一張納粹德國宣傳部長約瑟夫·戈培爾（Joseph Goebbels）的照片，並反諷地提到了公設辯護人 Lewin創設的網站NODIO——反對仇恨。此舉十分惡劣，因為Miriam Lewin的家人在波蘭大屠殺期間<sup>29</sup>遭到屠殺。

儘管如此，阿根廷影音公共辯護機構DPSCA還是得到了大量記者、傳播專家、基金會和大學的支持，例如Flacso、Fundación Walter Benjamin、傳播人權組織（Codhcom）、南方共同市場傳播者網絡等。

Lewin對前述攻擊的回應是：「NODIO的目標是促進言論自由和聲音的多樣性。每個人都可以在公開辯論中表達自己而不會被驅逐。並且每個人都可以接近真實信息。」

2020年，10月13日，阿根廷一群國會議員就NODIO的創建對Miriam Lewin提出了控訴；聯邦檢察官卡洛斯·斯託內利（Carlos Stornelli）指控Miriam Lewin濫用職權、事先審查和侵犯言論自由。2021年3月，該指控最終被駁回。負責此案的聯邦法官瑪麗亞·尤金妮亞·卡普切蒂（María Eugenia Capuchetti）認為，檢察官沒有提供證據，只是依據「假設的損害」就提出控訴。她表示，該控訴並未解釋NODIO的創建如何「因個人或一群人的政治思想而引發或煽動迫害策略」的存在，也沒有解釋它是否「阻止、阻礙、限制」，或如檢察官所稱，「損害了」個人權利和保障的行使，同時，也提到了目前聯合國、美洲國家組織、歐盟等國際組織都正為打擊假新聞而努力。<sup>30</sup>



## 要求關閉公設辯護人辦公室

2022年6月中旬，阿根廷國會在關於從特定撥款中為文化產業和機構（包括公設辯護人辦公室）提供資金的立法辯論期間，一群反對派國會議員提出了一項關閉公設辯護人辦公室的法案。最後，文化基金法案終於獲得通過，但反對該組織的運動仍在進行中。

國會議員Sabrina Carlota Ajmechet在推特上宣布提出旨在關閉Defensoria的法案時說：「我們希望結束一個注定要進行言論審查、並迫害那些想法不同的人的有機體。」儘管該法案尚未在國會討論，但拒絕該法案的請願書已經收到來自不同機構、記者和通訊研究人員共八百多個簽名聯署，他們肯定DPSCA的公設辯護人辦公室是一個促進自由和人權發展的組織。

## 結語

從上述發生在荷蘭和阿根廷的這兩個案例看來，公評人（或影音公共辯護機構的公設辯護人）這種職務，不只是像ONO手冊中說的「是機構中最寂寞的職務」，它可能也是最容易受到攻擊的職務。許多公評人就像是在壓力鍋中工作一樣。但是，公評人就是要耐得住寂寞、經得起攻擊，竭盡所能履行職務，捍衛新聞專業品質與尊嚴，行所當行，才配享有這個名器。

## 【參考資料】

<https://www.newsombudsmen.org/the-history-of-ono/>

Dvorkin, Jeffrey (2020). *The Modern Newsombudsman: A User's Guide*. Revised and updated edition.

ONO會員七月號新聞信，由於該新聞信僅供正式會員閱讀，故無法附上連結。

翁秀琪（2021），〈從零開始建立一個外部公評人制度〉，《鏡電視公評人季報》，試刊號。

## 【註解】

1. 黃色新聞，或黃色新聞學，是新聞報導和媒體編輯的一種取向。得名源於19-20世紀之交紐約漫畫專欄《霍根小巷》中的主人翁「黃孩子」所引發的漫畫專欄爭奪戰，是美國兩位著名報業大亨威廉·赫斯特與約瑟夫·普利茲的競爭。這裡的「黃色」，並不等於色情。最初的黃色新聞並沒有色情成分，主要以聳人聽聞著稱，以煽情主義(sensationalism)新聞為基礎；在操作層面上，注重犯罪、醜聞、流言蜚語、災異、性等問題的報導，採取種種手段以達到迅速吸引讀者注意，同時策動社會運動。參考: <https://zh.wikipedia.org/zh-hant/%E9%BB%84%E8%89%B2%E6%96%B0%E9%97%BB>
2. <https://www.newsombudsmen.org/the-history-of-ono/>
3. Dvorkin, Jeffrey (2020). *The Modern Newsombudsman: A User's Guide*. Revised and updated edition.翁秀琪（2021），〈從零開始建立一個外部公評人制度〉，《鏡電視公評人季報》，試刊1號，頁3。
4. 同註2，p.2。
5. <https://www.newsombudsmen.org/regular-members/>作者自行統計。
6. 同註2，p.2-3。
7. <https://www.newsombudsmen.org/al-jacoby-the-first-ono-president/>
8. 同註2，p.3。
9. 同註2，p.3-4。
10. <https://www.c-span.org/video/?c4878857/user-clip-arthur-nauman>
11. 同註2，p.4。
12. <https://www.newsombudsmen.org/about-ono/>
- 13.看這個BBC影片就知道什麼是osint。 <https://youtu.be/XbnLkc6r3yc>
14. <https://nos.nl/artikel/2435714-npo-legt-ongehoord-nederland-boete-op-voor-schenden-journalistieke-code>
15. [https://www.cvdm.nl/english-summary-dutch-media-authority?fbclid=IwAR25cbIKl55s5lZVPz\\_zfBjamozcQN7Pz8sG-\\_a0WQtjiEg8Zoh0S15UsACA](https://www.cvdm.nl/english-summary-dutch-media-authority?fbclid=IwAR25cbIKl55s5lZVPz_zfBjamozcQN7Pz8sG-_a0WQtjiEg8Zoh0S15UsACA)
16. [https://nl.wikipedia.org/wiki/Ongehoord\\_Nederland](https://nl.wikipedia.org/wiki/Ongehoord_Nederland)
17. <https://zh.m.wikipedia.org/zh-tw/%E9%98%BF%E4%BA%9E%E5%AE%89%C2%B7%E5%B8%8C%E7%88%BE%E8%A5%BF%C2%B7%E9%98%BF%E9%87%8C>



