

Ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten

Mehrere Organe der Vereinten Nationen haben in den vergangenen zehn Jahren Resolutionen mit dem Ziel verabschiedet, Journalisten vor Gewalt zu schützen und die Straflosigkeit für die Verantwortlichen von Gewalttaten gegen Journalisten zu bekämpfen – darunter die Sicherheitsratsresolutionen 2222 von 2015 und 1738 von 2006 sowie die Resolutionen 68/163 (2014), 69/185 (2015) und 70/162 (2016) der UN-Vollversammlung.

Dieser Fortschritt auf rechtlicher Ebene spiegelt sich allerdings nicht in der Realität wider, wenn man als Maßstab die Zahl der Journalisten nimmt, die Jahr für Jahr getötet werden. Deshalb fordert Reporter ohne Grenzen die Vollversammlung der Vereinten Nationen auf, eine Resolution mit der Empfehlung an den UN-Generalsekretär zu verabschieden, einen Sonderbeauftragten für den Schutz von Journalisten (Special Representative for the Safety of Journalists, SRSJ) zu ernennen.

Ohne effektiven Schutz für Journalisten kann das Recht auf Pressefreiheit nicht gewährleistet werden. Während digitale Technologien neue Möglichkeiten zur Verbreitung von Propaganda geschaffen haben, ist die Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus nicht ohne Informationen durch unabhängige Journalisten möglich, die in Sicherheit und geschützt vor Angriffen arbeiten.

Ein konkreter Mechanismus zur Durchsetzung des Völkerrechts

In den vergangenen zehn Jahren wurden nach Zählung von Reporter ohne Grenzen 787 Journalisten und Medienmitarbeiter infolge der Ausübung ihres Berufes getötet. Trotz bindender Beschlüsse internationaler Gremien ist die Zahl der Übergriffe auf Journalisten nicht gesunken. Alleine im Jahr 2015 wurden weltweit 67 Journalisten bei der Ausübung ihrer Arbeit getötet. In Kriegsgebieten wie Syrien, wo seit dem Beginn des Aufstands gegen das Assad-Regime im Jahr 2011 insgesamt 55 professionelle Journalisten getötet wurden, werden Medienschaffende gezielt angegriffen, ermordet und öffentlich hingerichtet. Auch in Regionen, die sich nicht in einem „bewaffneten Konflikt“ befinden, ist die Gewalt gegen Journalisten gestiegen. **2015 waren zwei Drittel der getöteten Journalisten in Ländern im „Frieden“ zu verzeichnen.**

Trotz der von den Vereinten Nationen verabschiedeten Resolutionen hat es auch keine wesentlichen Fortschritte beim Kampf gegen Straflosigkeit für diejenigen gegeben, die für die Gewalt gegen Journalisten verantwortlich sind. Die internationale Gemeinschaft muss deshalb Journalisten wirksamer schützen und die zu diesem Zweck verfügbaren Instrumente stärken. Im UN-Aktionsplan zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit, der von der UNESCO koordiniert wird, heißt es dazu: ***„Die verschiedenen Gremien, Fonds und Programme der Vereinten Nationen müssen dringend ein einheitliches, strategisches und abgestimmtes Vorgehen zu den Themen Schutz von Journalisten und Straflosigkeit für Verbrechen an Journalisten entwickeln.“***

Bei einer Veranstaltung des UN-Menschenrechtsrats zum Schutz von Journalisten waren im Juni 2014 der stellvertretende UNESCO-Generaldirektor Getachew Engida, die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Dunja Mijatovic, und der damalige UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit, Frank La Rue, einhellig der Auffassung, dass die Regierungen ihren entsprechenden Verpflichtungen nicht gerecht geworden sind.

UN-Generalsekretär Ban Ki Moon räumte in seinem Jahresbericht 2015 zur Sicherheit von Journalisten und der Frage der Straflosigkeit ein, dass die bisherigen Bemühungen fehlgeschlagen seien: ***„Ich bin in tiefster Sorge darüber, dass es nicht gelungen ist, die Häufigkeit und das Ausmaß gezielter Gewalt gegen Journalisten sowie die fast vollständige Straflosigkeit für solche Verbrechen zu verringern.“*** Zwar gebe es einen völkerrechtlichen Rahmen zum Schutz von Journalisten und Medienschaffenden, aber ***„die größte Herausforderung bleibt, die Einhaltung dieses Rahmens zu gewährleisten“.***

Die Funktion des Sonderbeauftragten für den Schutz von Journalisten

Ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten (SRSJ) mit einer zentralen und dauerhaften Position unter der Ägide des UN-Generalsekretärs (UNSG) würde alle Bemühungen der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet erheblich stärken, darunter diejenigen der UNESCO, des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR), des Sonderbeauftragten für das Recht auf Meinungsfreiheit, des Sicherheitsrats und der Vollversammlung sowie regionale und nationale Bemühungen.

Zu den Aufgaben eines vom UN-Generalsekretär ernannten und eingesetzten Sonderbeauftragten für den Schutz von Journalisten würde es gehören,

- **Informationen** über Bedrohungen für die Sicherheit von Medienschaffenden **zu sammeln**, insbesondere **innerhalb des UN-Systems** und bei spezialisierten Nichtregierungsorganisationen.
- als **systematisches und schnelles Frühwarnsystem** für den UN-Generalsekretär zu fungieren, indem er diesen auf die schwersten Verstöße gegen Journalisten **sowohl in Konfliktregionen als auch in Regionen ohne bewaffnete Konflikte** aufmerksam macht. Dadurch kann der UN-Generalsekretär auf Bedrohungen gegen Journalisten schnellstmöglich reagieren, insbesondere indem er direkt gegenüber den betroffenen Mitgliedsstaaten offizielle und informelle diplomatische Mechanismen in Gang setzt.
- als „**Sofortreaktionsmechanismus für Notfälle, der für Gruppen und Informationsorgane zugänglich ist**“, zu fungieren, wie ihn der UN-Aktionsplan zum Schutz von Journalisten und zum Kampf gegen Straffreiheit fordert.
- durch den Generalsekretär **als Warnsystem für den UN-Sicherheitsrat zu dienen und diesen dadurch zum schnellen Einsatz seiner Handlungsmöglichkeiten zu befähigen**: Vermittlungsmechanismen einzurichten, Missionen zur Tatsachenfeststellung anzuordnen, internationale Untersuchungskommissionen einzusetzen und auf diese Weise schnelle Antworten auf Notsituationen zu ermöglichen.
- den verschiedenen UN-Organen **Schutzmaßnahmen und die Schaffung von Präventionsmechanismen vorzuschlagen**, wie es der Aktionsplan vorsieht.
- **zu überwachen, inwieweit die Mitgliedsstaaten ihre Verpflichtungen gemäß Resolution 2222 des Sicherheitsrats einhalten, und dem Rat einen jährlichen Bericht dazu vorzulegen**. Die Resolutionen 1738 und 2222 des UN-Sicherheitsrates schaffen keinen Mechanismus zu ihrer eigenen Durchsetzung. Ebenso legt der UN-Aktionsplan keinen Mechanismus fest, um zu überwachen, dass die Mitgliedsstaaten ihre Verpflichtungen einhalten. Die bestehenden Mechanismen haben nicht die Funktion, die Einhaltung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats sicherzustellen.

- **zu überwachen, inwieweit die Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen gemäß Resolution 70/162 der UN-Vollversammlung nachkommen, sowie den UN-Generalsekretär bei der Erstellung seines Jahresberichts an die Vollversammlung zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit zu informieren, zu unterstützen und zu beraten** sowie für seine künftigen Berichte über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikte (gemäß Resolution 2222) das Kapitel zur Sicherheit von Journalisten, Medienschaffenden und ihren Mitarbeitern zu entwerfen.
- **die Aktivitäten bestehender UN-Mechanismen zu stärken, insbesondere die des UN-Aktionsplans** zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit mit seinem Auftrag, einen koordinierten, institutionsübergreifenden Mechanismus aufzubauen und die Staaten dabei zu unterstützen, der Meinungs- und Medienfreiheit förderliche Gesetze und Mechanismen zu entwickeln sowie bestehende internationale Regeln und Prinzipien umzusetzen.
- **den UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit zu stärken**, indem er dessen Empfehlungen, Berichte, Aufforderungen an Mitgliedsstaaten und Anfragen für Besuche in einzelnen Staaten zu Fragen der Sicherheit von Journalisten direkt durch den UN-Generalsekretär sowie durch das Netz von Anlaufstellen in allen relevanten UN-Stellen weitergibt.
- **die Aktivitäten des Menschenrechtsausschusses zu ergänzen**, indem er mit seinem enger gefassten, auf die Sicherheit von Journalisten fokussierten Mandat die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten sicherstellt.
- **eine einheitliche und abgestimmte Strategie** für alle UN-Organe zum Thema Sicherheit von Journalisten und zum Problem der Straflosigkeit **zu entwickeln und unterstützen**. Der UN-Aktionsplan unterstreicht die Dringlichkeit einer solchen Strategie.
- **mit Hilfe seiner zentralen Position im UN-System ein Netzwerk von Anlaufstellen** (focal points) zu Fragen der Sicherheit von Journalisten in allen relevanten UN-Behörden, -Fonds und -Programmen **zu koordinieren**, wie es der UN-Aktionsplan empfiehlt.
- **Resolutionen zum Thema Sicherheit von Journalisten zu fördern** und Vorschläge zu machen, welche einschlägigen Punkte in Resolutionen betont werden sollen.
- **Empfehlungen zur Sicherheit von Journalisten im Kontext von UN-Friedenseinsätzen abzugeben.**
- **gewaltsame Übergriffe** gegen Journalisten, Medienschaffende und ihre Mitarbeiter **zu untersuchen**; durch **Besuche vor Ort** sowie Treffen mit Opfern und Zeugen Informationen zu sammeln. Der SRSJ kann sich an Unterstützungsmissionen vor Ort, Friedensmissionen sowie UN-Sondergesandte wenden und mit ihnen in den einzelnen Ländern zusammenarbeiten. Er kann **beim UN-Sicherheitsrat ein Sondermandat beantragen** und nach dessen Erteilung direkt und persönlich Untersuchungen vor Ort aufnehmen.

Ein Mandat nach dem Vorbild des Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte

Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte ist ein **gemeinsamer Mechanismus des Menschenrechtsrats, der UN-Vollversammlung und des Sicherheitsrates** und berichtet an diese drei Gremien.

Geschaffen wurde sein Amt durch eine Resolution der Vollversammlung im Jahr 1997, die den UN-Generalsekretär aufforderte, einen Sonderbeauftragten mit einem Mandat zur Berichterstattung an die Vollversammlung und den Menschenrechtsrat einzurichten. Die Resolution A/Res/51/77 bat den Generalsekretär außerdem „sicherzustellen, dass [der Sonderbeauftragte] über alle nötigen Mittel zur Erfüllung seines Mandates verfügt“. Die Resolution appellierte ferner an das Kinderhilfswerk UNICEF, das Flüchtlingshilfswerk UNHCR und das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, den Sonderbeauftragten zu unterstützen, und rief Staaten und Organisationen zu freiwilligen finanziellen Beiträgen zur Unterstützung seiner Aufgaben auf.

1999 entschied der UN-Sicherheitsrat, dieses Mandat zu integrieren und sich der zugrundeliegenden Resolution anzuschließen. Danach berichtet der Sonderbeauftragte nun an die UN-Vollversammlung, den UN-Sicherheitsrat und den Menschenrechtsrat und entwirft Empfehlungen an diese Organe.

Das Modell des Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikten ist aufgrund seiner zentralen Stellung im UN-System am besten geeignet, um Einwände sowohl hinsichtlich der Effizienz als auch der Reaktionsfähigkeit zu entkräften.

Seit 1997 hat der Sonderbeauftragte für Kinder und bewaffnete Konflikte weltweit das Bewusstsein für die Dringlichkeit dieses Themas vorangebracht und die Verwirklichung konkreter Aktivitäten ermöglicht: insbesondere die Verabschiedung einer Reihe von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu Fragen im Zusammenhang mit diesem Thema sowie die Schaffung eines Protokolls zur UN-Kinderrechtskonvention, die im Jahr 2000 von der UN-Vollversammlung verabschiedet und bis heute von 156 Staaten ratifiziert wurde. Außerdem konnte der Sonderbeauftragte für Kinder und bewaffnete Konflikten die Verabschiedung und effektive Anwendung nationaler Gesetze unterstützen.

Häufig gestellte Fragen

I. Wozu ein neuer Mechanismus?

- Als Reaktion auf das „Fehlschlagen“ bei der Durchsetzung der völkerrechtlichen Bestimmungen zum Schutz von Journalisten, wie es UN-Generalsekretär Ban Ki Moon formuliert hat.
- Um die Lücke zu füllen, dass sichergestellt wird, dass die Mitgliedsstaaten ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen für die Sicherheit von Journalisten nachkommen, die sich aus den einschlägigen Resolutionen der UN-Vollversammlung, des Sicherheitsrates und des Menschenrechtsrates sowie aus den Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses ergeben.
- Um die Bestrebungen der UN zur Sicherheit von Journalisten zu koordinieren und ihnen echtes politische Gewicht zu verleihen durch das Amt eines Sonderbeauftragten, der den Status eines stellvertretenden Generalsekretärs bekäme.

II. Wie würde der SRSJ den UN-Aktionsplan stärken?

Die UNESCO ist als Gesamtkoordinator mit der Umsetzung des UN-Aktionsplans beauftragt. Wie im UN-Aktionsplan unterstrichen wird, *„darf der Einsatz für den Schutz von Journalisten und den Kampf gegen Straflosigkeit nicht darauf beschränkt sein, im Nachhinein aktiv zu werden. Diese Ziele erfordern vorbeugende Mechanismen und Maßnahmen, die auf die Behebung bestimmter Ursachen der Gewalt gegen Journalisten und der Straflosigkeit abzielen.“* Der UN-Aktionsplan fordert *„Krisenreaktionsmechanismen, die im Notfall für Gruppen und Informationsorgane zugänglich sind, darunter Kontakte zu und die Bereitstellung von Missionen und Ressourcen der UN und anderer Stellen mit einer Präsenz vor Ort.“*

→ **Der SRSJ soll als Präventionsmechanismus und Frühwarnsystem dienen.**

Der UN-Aktionsplan betont, es sei dringlich, dass die verschiedenen Gremien, Fonds und Programme der Vereinten Nationen *„ein einheitliches, strategisches und abgestimmtes Vorgehen zu den Themen Schutz von Journalisten und Straflosigkeit für Verbrechen an Journalisten entwickeln“*.

→ **Der SRSJ wird die Kapazität haben, eine einheitliche, abgestimmte Strategie zu entwickeln.**

Der UN-Aktionsplan sieht die „Einrichtung eines Netzwerks von Anlaufstellen zu Fragen der Sicherheit von Journalisten in allen relevanten UN-Behörden, -Fonds und -Programmen vor, um effiziente Maßnahmen für die Verbesserung der Sicherheit von Journalisten und für den Kampf gegen Straflosigkeit zu entwickeln, ihr Handeln zu koordinieren und Informationen auszutauschen sowie diese, soweit möglich, auch zu verbreiten.

→ Der SRSJ wird die zentrale Anlaufstelle, der Koordinator für das Netzwerk von Anlaufstellen in den UN-Institutionen und derjenige sein, der die Maßnahmen organisiert.

Der UN-Aktionsplan ermutigt in seinem Umsetzungsbericht von Februar 2015 die Mitgliedsstaaten, *„Strategien zu entwickeln und umzusetzen, die angemessene Mediengesetze und -regulierungen gemäß internationalen Standards gewährleisten, und Kompetenzen aufzubauen, um die umfassende Untersuchung und Verfolgung von Verbrechen gegen Journalisten zu ermöglichen. Die Mitgliedsstaaten können insbesondere auf die Möglichkeit der Einrichtung einer Sonderstaatsanwaltschaft oder einer unabhängigen Kommission hingewiesen werden sowie auf die Schulung von Justiz und Sicherheitskräften in Fragen der Sicherheit von Journalisten.“*

→ Der SRSJ kann in seinem Jahresbericht an den Sicherheitsrat sowie in seinen Empfehlungen an den Generalsekretär für dessen jährlichen Bericht an die Vollversammlung die Fortschritte der Mitgliedsstaaten bewerten.

III. Wie kann der SRSJ die Arbeit des Sonderberichterstatters für das Recht auf Meinungsfreiheit stärken?

Der Sonderberichterstatter für das Recht auf Meinungsfreiheit untersucht jeweils die Situation in einem Land oder eine bestimmte Menschenrechtsfrage und berichtet dazu an den Menschenrechtsrat. Sein Mandat umfasst mehr als die Sicherheit von Journalisten: Einige seiner jüngsten Berichte konzentrierten sich etwa auf Verschlüsselung und Anonymität, das Recht des Kindes auf freie Meinungsäußerung und auf Meinungsfreiheit im Zusammenhang mit Wahlen.

→ Mit einer zentralen und dauerhaften Stellung unter der Ägide des UN-Generalsekretärs soll der SRSJ die Wirkung der Arbeit des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit stärken, indem er dessen Empfehlungen, Berichte, Aufrufe an die Mitgliedsstaaten und Besuchsanfragen zu Frage der Sicherheit von Journalisten direkt an den UN-Generalsekretär und das Netzwerk von Schwerpunkten in allen relevanten UN-Einrichtungen weitergibt.

→ Der SRSJ wird mit dem Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit bei der Erstellung der Jahresberichte an den Menschenrechtsrat und an die UN-Vollversammlung zusammenarbeiten.

IV. Was bringt der SRSJ mit Blick auf den Menschenrechtsausschuss?

Der Menschenrechtsausschuss ist diejenige Instanz, die die Einhaltung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) von 1966 überwacht, der in Artikel 19 das Recht auf freie Meinungsäußerung schützt. Der Menschenrechtsausschuss gibt Empfehlungen an die Unterzeichnerstaaten des ICCPR und nimmt Beschwerden über Verletzungen des Pakts durch diejenigen Staaten entgegen, die auch dem ersten Zusatzprotokoll zum ICCPR beigetreten sind.

→ Der SRSJ wird die Aktivitäten des Menschenrechtsausschusses ergänzen, indem er alle Staaten zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen hinsichtlich der Sicherheit von Journalisten anhält und damit eine Lücke füllt.

V. Wie wird der SRSJ den UN-Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus stärken?

Im Januar 2016 stellte UN-Generalsekretär Ban Ki Moon seinen Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus vor. Der Plan fordert einen umfassenden Ansatz, der nicht nur traditionelle, auf Sicherheit fokussierte Anti-Terror- Maßnahmen umfasst, sondern auch systematische vorbeugende Schritte gegen die zugrundeliegenden Bedingungen, die Menschen veranlassen, sich zu radikalieren und sich gewalttätigen extremistischen Gruppen anzuschließen.

In diesem Aktionsplan stellt der UN-Generalsekretär fest, die *„Schaffung von offenen, gerechten, inklusiven und pluralistischen Gesellschaften auf der Grundlage der vollständigen Achtung der Menschenrechte (...) stellt die konkreteste und sinnvollste Alternative zum gewalttätigen Extremismus dar und ist die aussichtsreichste Strategie, um ihn unattraktiv zu machen“*. Der Plan mahnt, der Kampf gegen den gewalttätigen Extremismus müsse die Menschenrechte vollständig achten und die Verwendung pauschaler, die Menschenrechte einschränkender Definitionen von Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus vermeiden. Der Plan unterstreicht auch die Notwendigkeit, *„Journalisten zu schützen, die eine entscheidende Rolle in demokratischen Gesellschaften spielen“*.

→ Das Mandat des SRSJ wird ein wichtiger Teil der umfassenderen Maßnahmen von Mitgliedsstaaten, UN-Organen und -Programmen zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus sein, der sich dort entwickeln kann, wo Menschenrechte regelmäßig verletzt werden und wo Journalisten wegen der bloßen Ausübung ihrer Arbeit Übergriffe oder den Tod fürchten müssen.

VI. Wie fügt sich der SRSJ in das UN-Nachhaltigkeitsziel 16 ein?

Das beim UN-Nachhaltigkeitsgipfel im September 2015 beschlossene Nachhaltigkeitsziel (SDG) 16 soll friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen. Ziel ist es, das Ausmaß von Gewalt und Unsicherheit mit seinen negativen Folgen für nachhaltige Entwicklung zu senken. Eines der Unterziele für SDG 16 lautet, *„öffentlichen Zugang zu Informationen zu gewährleisten und in Übereinstimmung mit nationalen Gesetzen und internationalen Abkommen die Grundrechte zu schützen“*. Die UNESCO hat festgestellt, dass *„diese zwei sich wechselseitig bedingenden Aspekte eng mit der Freiheit zusammenhängen, Informationen zu suchen und zu erhalten sowie verbreiten, also letztlich mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung“*. Die Gewalt gegen Journalisten zu verringern, ist folglich ein wichtiger Bestandteil von SDG 16, denn ohne die Möglichkeit, in Sicherheit zu berichten, hätten die Menschen keine Chance auf Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse.

→ Indem er überwacht, inwieweit die Mitgliedsstaaten ihre Verpflichtungen hinsichtlich der Sicherheit von Journalisten einhalten, wird der SRSJ die Rechtsstaatlichkeit stärken und entsprechend dem Nachhaltigkeitsziel 16 die Achtung der Menschenrechte fördern.

VII. Wer unterstützt die Initiative, einen SRSJ zu einzusetzen?

Eine weltweite Koalition von Nichtregierungsorganisationen, Medien, Journalisten und renommierten Persönlichkeiten unterstützt die Initiative von Reporter ohne Grenzen, einen SRSJ einzusetzen. Zu den Unterstützern gehören das Committee to Protect Journalists, Human Rights Watch, die Europäische Rundfunkunion EBU, der Weltverband der Zeitungsverleger und Nachrichtenmedien WAN-IFRA, der Rory Peck Trust, die United Nations Correspondents Association, Agence France-Presse, Associated Press, die New York Times, USA Today, die Bangkok Post, die Irish Times, das Syrian Center for Media and Freedom of Expression, die West African Journalists Association, die Brazilian Association for Investigative Journalism und viele andere. Die länger werdende Liste der Unterstützer finden Sie unter <https://rsf.org/en/endorsements>.

Kontakt Daten:

Reporter ohne Grenzen, US-Büro (Washington, DC)

Delphine Halgand

USA Director

delphine@rsf.org

Reporter ohne Grenzen, Internationales Sekretariat (Paris)

Sophie Busson

Advocacy Advisor

sbusson@rsf.org

Reporter ohne Grenzen, deutsche Sektion (Berlin)

Christian Mihr

Geschäftsführer

christian.mihr@reporter-ohne-grenzen.de