



AKTIONSPLAN DER VEREINTEN NATIONEN ZUR SICHERHEIT VON JOURNALISTEN UND ZUR FRAGE DER STRAFLOSIGKEIT

1. Einleitung

„Jeder Journalist, der durch Terror getötet oder ausgeschaltet wird, ist einer weniger, der sich mit dem Schicksal von Menschen befasst. Jeder Anschlag verzerrt die Wirklichkeit, indem er ein Klima der Angst und der Selbstzensur schafft.“¹

- 1.1. In den letzten Jahren hat sich in besorgniserregender Weise gezeigt, wie sehr und wie häufig die körperliche Sicherheit von Journalisten und Medienschaffenden Angriffen ausgesetzt ist und ihre Fähigkeit beeinträchtigt wird, Meinungen frei zu äußern, sei es durch die Androhung strafrechtlicher Verfolgung, Festnahme, Inhaftierung, Zugangsverweigerung und die Nichtuntersuchung und Nichtverfolgung von an Journalisten begangenen Verbrechen. Die Beweise für derartige Vorfälle wurden der internationalen Gemeinschaft durch zwischenstaatliche Organisationen, Berufsverbände, nichtstaatliche Organisationen und andere Akteure wiederholt zur Kenntnis gebracht.
- 1.2. Sämtliche Statistiken, welche die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und andere Organisationen, wie das Komitee zum Schutz von Journalisten, Reporter ohne Grenzen, das Internationale Institut für Nachrichtensicherheit, das Netzwerk International Freedom of Expression Exchange (IFEX) und die Interamerikanische Pressevereinigung, zusammengetragen haben, bestätigen die erschütternd hohe Zahl von Journalisten und Medienschaffenden, die während der Ausübung ihres Berufs getötet wurden.
- 1.3. Hinzu kommt, dass die für diese Verbrechen Verantwortlichen laut IFEX in neun von zehn Fällen nie strafrechtlich verfolgt werden. Die Straflosigkeit – in dem Sinn, dass diejenigen, die Menschenrechtsverletzungen begehen, nicht vor Gericht gestellt werden – setzt den Kreislauf der Gewalt gegen Journalisten immer weiter fort und muss daher beendet werden.
- 1.4. Die Sicherheit von Journalisten und der Kampf gegen die Straflosigkeit ihrer Mörder sind von entscheidender Bedeutung für die Wahrung des mit Artikel 19 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* garantierten Grundrechts auf freie Meinungsäußerung. Freie Meinungsäußerung ist ein individuelles Recht, für das niemand getötet werden darf, aber auch ein kollektives Recht, das die Menschen ermächtigt, indem es Dialog, Teilhabe und Demokratie erleichtert und dadurch eine eigenständige und nachhaltige Entwicklung ermöglicht.
- 1.5. Ohne freie Meinungsäußerung und insbesondere Pressefreiheit kann es keine informierten, aktiven und engagierten Bürger geben. In einem Klima, in dem Journalisten sicher sind, haben die Bürger leichter Zugang zu Informationen von hoher Qualität, wodurch viele Ziele erreichbar werden: ein demokratisches Staatswesen, Verringerung der Armut, Erhaltung der Umwelt,

¹ Barry James in Press Freedom: Safety of Journalists and Impunity. UNESCO Publications: 2002.

Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen, Gerechtigkeit und eine Kultur der Menschenrechte, um nur einige zu nennen. Das Problem der Straflosigkeit besteht daher nicht nur darin, dass Morde an Journalisten und Medienschaffenden nicht untersucht werden; die Einschränkung der journalistischen Meinungsäußerung bringt die Gesellschaft insgesamt um den Beitrag von Journalisten und hat weiter reichende Auswirkungen auf die Pressefreiheit, wenn ein Klima der Einschüchterung und der Gewalt zu Selbstzensur führt. Ein solches Klima schadet der Gesellschaft, da ihr die Informationen fehlen, die sie benötigt, um ihr Potenzial voll zu entfalten. Bemühungen zur Beendigung der Straflosigkeit für Verbrechen gegen Journalisten müssen mit der Verteidigung und dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern im Allgemeinen einhergehen. Überdies sollten nicht nur Journalisten unter Schutz stehen, die formell als solche anerkannt sind, sondern auch andere Personen, wie Mitarbeiter von Bürgermedien und Bürgerjournalisten sowie andere, die gegebenenfalls neue Medien nutzen, um ihr Publikum zu erreichen.

- 1.6. Die Förderung der Sicherheit von Journalisten und der Kampf gegen Straflosigkeit dürfen sich nicht auf nachträgliche Maßnahmen beschränken. Stattdessen bedarf es Mechanismen und Maßnahmen der Prävention, um einige der tieferen Ursachen der Gewalt gegen Journalisten und der Straflosigkeit anzugehen. Es ist daher notwendig, Fragen wie Korruption, organisierte Kriminalität und einen wirksamen rechtsstaatlichen Rahmen zu thematisieren, um negativen Elementen zu begegnen. Ferner gilt es, das Bestehen von Gesetzen anzugehen, die die freie Meinungsäußerung einschränken (z.B. allzu restriktive Verleumdungsgesetze). Außerdem muss sich die Medienbranche mit niedrigen Löhnen und der Verbesserung der journalistischen Fähigkeiten auseinandersetzen. Das Bewusstsein der Öffentlichkeit für diese Herausforderungen im öffentlichen wie im privaten Bereich und für die Konsequenzen von Untätigkeit muss so weit wie möglich geschärft werden. Der Schutz von Journalisten sollte den lokalen Gegebenheiten angepasst sein, von denen Journalisten betroffen sind. Beispielsweise geraten Journalisten, die über Korruption und organisierte Kriminalität berichten, zunehmend ins Visier von organisierten kriminellen Gruppen und Parallelmächten. Auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnittene Ansätze sollten gefördert werden.
- 1.7. In Anbetracht all dessen haben die Vereinten Nationen eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, um die rechtlichen Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen zu stärken, welche die Sicherheit von Journalisten sowohl in Konfliktgebieten als auch in nicht von Konflikten betroffenen Gebieten sicherstellen sollen. Die Stärken und Möglichkeiten der Vereinten Nationen liegen im Bereich des Aufbaus freier, unabhängiger und pluralistischer Medien sowie der Schaffung der sie stützenden rechtlichen Rahmenbedingungen und demokratischen Institutionen.
- 1.8. Auf der internationalen Ebene hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2006 die *Resolution 1738* verabschiedet, mit der ein kohärenter, handlungsorientierter Ansatz für die Sicherheit von Journalisten in bewaffneten Konflikten geschaffen wurde. Seitdem legt der Generalsekretär der Vereinten Nationen der Generalversammlung jährlich einen Bericht über die Durchführung dieser Resolution vor.
- 1.9. Darüber hinaus leistet auch das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte unter anderem durch seine Berichte an den Menschenrechtsrat einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseinsbildung in dieser Frage. Das Amt arbeitet eng mit dem Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung zusammen und verfügt über das Mandat, Informationen über Verletzungen des Rechts der freien Meinungsäußerung zu sammeln, einschlägige Informationen von Regierungen, nichtstaatlichen Organisationen und anderen

Parteien einzuholen und darauf zu antworten und Empfehlungen zur Förderung der freien Meinungsäußerung abzugeben. Eine Reihe anderer Sonderberichterstatter – wie der

Journalisten und gegen die Straflosigkeit zur Verfügung stehen. Diese Instrumente sind international anerkannt und oftmals rechtsverbindlich. Zu den maßgeblichen Übereinkommen, Erklärungen und Resolutionen zählen die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, die *Genfer Abkommen*, der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte*, die *Resolution 2005/81 der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen* und die *Resolution 1738 (2006) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*.

- 1.13. Von wesentlicher Bedeutung sind außerdem regionale Systeme im Kontext der Menschenrechte, die im Rahmen von regionalen und subregionalen Organisationen wie der Organisation der amerikanischen Staaten und der Union Südamerikanischer Nationen, der Afrikanischen Union, dem Verband Südostasiatischer Nationen, der Liga der arabischen Staaten, dem Europarat und

an Journalisten, die sich in Haft oder Gefangenschaft befinden. Viele dieser Verbrechen werden außerdem aufgrund starker kultureller und beruflicher Stigmatisierung nicht angezeigt.⁴

1.18. Die verschiedenen Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen müssen dringend einen einheitlichen strategischen und harmonisierten Ansatz zur Frage der Sicherheit von Journalisten und der Straflosigkeit derjenigen, die Verbrechen gegen sie begangen haben, entwickeln. Angesichts dessen forderte der Zwischenstaatliche Rat des IPDC die Generaldirektorin der UNESCO im März 2010 auf, „in Konsultationen mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu prüfen, eine interinstitutionelle Tagung aller zuständigen Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen einzuberufen, um eine gemeinsame Strategie der Vereinten Nationen für die Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit zu entwickeln“⁵. Auf der Grundlage der nach diesen Konsultationen eingegangenen Rückmeldungen beschloss die Generaldirektorin der UNESCO, im September 2011 eine *Interinstitutionelle Tagung der Vereinten Nationen über die Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit* zu organisieren. Die aus der Tagung gezogenen Schlussfolgerungen werden in einem Aktionsplan formuliert, der einen **umfassenden, kohärenten und handlungsorientierten Ansatz des Systems der Vereinten Nationen für die Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit** beinhaltet.

2. Begründung

2.1. Dieser Aktionsplan ist notwendig, um das Grundrecht der freien Meinungsäußerung zu bewahren und so sicherzustellen, dass die Bürger gut informiert sind und aktiv an der Gesellschaft als Ganzes teilhaben. Die Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen bringen gemeinsam gute Voraussetzungen mit, um dieses Thema anzugehen. Sie verfügen über seit langem bestehende Plattformen, über die Anliegen geäußert und Lösungen vorgeschlagen werden können, sowie über ein wichtiges Netz von Partnerorganisationen und Büros der Vereinten Nationen im Feld. Darüber hinaus können sie als zwischenstaatliche Organisationen die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und den Austausch bewährter Praktiken fördern und erforderlichenfalls „stille Diplomatie“ gegenüber den Mitgliedstaaten betreiben.

3. Grundsätze

Der vorgeschlagene Aktionsplan beruht auf den folgenden Grundsätzen:

- 3.1. Gemeinsame Maßnahmen im Geiste der Steigerung der systemweiten Effizienz und Kohärenz;
- 3.2. Aufbau auf den Stärken der verschiedenen Organisationen, um Synergien zu fördern und Doppelarbeit zu vermeiden;
- 3.3. ein ergebnisorientierter Ansatz, der die Priorität auf Aktionen und Maßnahmen mit maximaler Wirkung legt;
- 3.4. ein menschenrechtsorientierter Ansatz;
- 3.5. ein geschlechtersensibler Ansatz;

⁴ Lauren Wolfe, 'The Silencing Crime: Sexual Violence Against Journalists'. Committee to Protect Journalists: 2011.

⁵ 27. Beschluss des IPDC über die Sicherheit von Journalisten und die Frage der Straflosigkeit. Auf Englisch verfügbar unter

- 3.6. ein behindertengerechter Ansatz;
- 3.7. Einbeziehung der Sicherheit von Journalisten und des Kampfes gegen die Straflosigkeit in die allgemeinen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen;
- 3.8. Verwirklichung der Grundsätze der *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit* vom Februar 2005 (Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht);

- 5.4. allgemein die Einbeziehung der freien Meinungsäußerung und der Medienentwicklungsziele, insbesondere in Bezug auf die Sicherheit von Journalisten und die Straflosigkeit, in die umfassendere Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen fördern;
- 5.5. auf die Stärkung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte sowie der Mandate und Ressourcen der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung, über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, über Gewalt gegen Frauen und über Folter hinarbeiten.

Mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten

- 5.6. Die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, Rechtsvorschriften und Mechanismen zu erarbeiten, die die freie Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit gewährleisten, beispielsweise Vorschriften, die die Staaten verpflichten,

- 5.13. die Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und Berufsverbänden, die sich der Überwachung der Sicherheit von Journalisten und Medienschaffenden widmen, auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene stärken. Dazu könnten der Austausch aktueller Informationen und bewährter Praktiken mit Partnerorganisationen;
- 5.14. da alle Bereiche der Gesellschaft von Korruption betroffen sein können, im Einklang mit den Grundsätzen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption gemeinsam mit Journalistenverbänden gute Praktiken der Berichterstattung über Korruption entwickeln und am Internationalen Tag gegen die Korruption (9. Dezember) teilnehmen.

Bewusstsein schaffen

- 5.15. Die Mitgliedstaaten dafür sensibilisieren, wie wichtig freie Meinungsäußerung ist und welche Gefahren die Straflosigkeit für Verbrechen gegen Medienschaffende für die Freiheit und die Demokratie darstellt;
- 5.16. Journalisten, Medieneigentümern und politischen Entscheidungsträgern die bestehenden internationalen Rechtsinstrumente und Übereinkommen sowie die verschiedenen Leitfäden über die Sicherheit von Journalisten bewusst machen;
- 5.17. Nachrichtenorganisationen, Medieneigentümern, Redakteuren und Journalisten die Gefahren bewusst machen, denen ihre Mitarbeiter ausgesetzt sind, insbesondere die Lokaljournalisten;
- 5.18. allen genannten Beteiligten die zunehmenden Gefahren bewusst machen, die von verschiedenen Akteuren ausgehen, und Geiselnahmen, sexuelle Gewalt, Entführungen, widerrechtliche Festnahmen und andere Formen der Bestrafung sowie andere neuartige Bedrohungen für Medienschaffende, einschließlich durch nichtstaatliche Akteure, bekämpfen;
- 5.19. durch die Förderung weltweiter Sensibilisierungskampagnen, wie etwa im Rahmen des UNESCO-Welttags der Pressefreiheit, die breite Öffentlichkeit dafür sensibilisieren, wie wichtig die Sicherheit von Journalisten und der Kampf gegen die Straflosigkeit sind;
- 5.20. Ausbildungseinrichtungen für Journalisten dazu anregen, Lehrpläne auszuarbeiten, die Materialien zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit enthalten;
- 5.21. bewährte Praktiken zur Gewährleistung der Sicherheit von Journalisten und zur Bekämpfung der Straflosigkeit verbreiten.

Sicherheitsinitiativen fördern

- 5.22. allen Interessenträgern, insbesondere der Medienindustrie und ihren Berufsverbänden, eindringlich nahelegen, allgemeine Bestimmungen für die Sicherheit von Journalisten zu erarbeiten, unter anderem in den Bereichen Sicherheitstraining, Kranken- und Lebensversicherung, Zugang zu Sozialschutz und angemessene Vergütung für freiberufliche Mitarbeiter und Vollzeitangestellte;
- 5.23. zugängliche Mechanismen zur Sofortreaktion in Notfällen für Gruppen und Medienorganisationen entwickeln, unter anderem durch Kontaktaufnahme und Zusammenwirken mit den vorhandenen Ressourcen und Missionen der Vereinten Nationen und anderen im Feld tätigen Gruppen;

- 5.24. die Bestimmungen für die Sicherheit von Journalisten in Konfliktzonen stärken, beispielsweise durch die Förderung der Einrichtung sogenannter „Medienkorridore“ in enger Zusammenarbeit mit dem Personal der Vereinten Nationen vor Ort.

6. Folgemechanismen

- 6.1. Schaffung eines Netzes von Koordinierungsstellen zu Fragen der Sicherheit von Journalisten in allen zuständigen Organisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen, mit dem Ziel, wirksame Maßnahmen zur Förderung der Sicherheit von Journalisten und zur Bekämpfung der Straflosigkeit zu erarbeiten, die Maßnahmen zu koordinieren und Informationen auszutauschen und, wann immer möglich, zu veröffentlichen.
- 6.2. Regelmäßige Einberufung von Tagungen der zuständigen Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene sowie, in Zusammenarbeit mit den Landesteams der Vereinten Nationen, auf nationaler Ebene, mit der Beteiligung der einschlägigen Berufsverbände, nichtstaatlicher Organisationen und anderer Interessenträger.
- 6.3. Übertragung der Aufgabe der Gesamtkoordinierung der Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Gewährleistung der Sicherheit von Journalisten an die UNESCO, in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen der Vereinten Nationen, insbesondere dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und dem Sekretariat der Vereinten Nationen in New York.
- 6.4. Vorlage eines endgültigen Aktionsplans der Vereinten Nationen auf der nächsten Tagung des Rates des IPDC im März 2012 sowie auf den nächsten Tagungen des Hochrangigen

RSytersereintei