

مايو/أيار 2016

من أجل تعيين ممثل خاص لدى الأمين العام للأمم المتحدة للاضطلاع بمسألة سلامة الصحفيين

في أقل من عقد من الزمن، اعتمدت الأمم المتحدة سلسلة من النصوص الرامية إلى حماية الصحفيين وإنهاء الإفلات من العقاب على الجرائم المرتكبة ضدهم، ويتعلق الأمر تحديداً بقراري مجلس الأمن 1738 و2222 الصادرين عامي 2006 و2015 على التوالي، والقرارات 163/68 (2014) و185/69 (2015) و162/70 (2016) الصادرة عن الجمعية العامة.

ولأسف، لم تُترجم هذه التطورات القانونية إلى أفعال على أرض الواقع، ولا أدل على ذلك من عدد الصحفيين الذين يلقون حتفهم سنوياً. ولهذا السبب تدعو مراسلون بلا حدود الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى اعتماد قرار تطلب فيه إلى الأمين العام تعيين ممثل خاص يُعنى بمسألة سلامة الصحفيين.

فمن دون حماية فعالة للصحفيين، يكون من الصعب ضمان الحق في الإعلام والحصول على المعلومات. فإذا كانت التكنولوجيا الرقمية تتيح فرصاً جديدة لسُبل نشر الدعاية، فإن محاربة التطرف العنيف لا يمكن أن تتم إلا إذا كان بإمكان الصحفيين استقاء المعلومات ونشرها من خلال العمل في بيئة آمنة توفر لهم الحماية من أي أذى أو انتهاك.

من أجل آلية ملموسة تتيح تطبيق القانون الدولي

على مدى السنوات العشر الأخيرة، قُتل ما لا يقل عن 787 صحفياً ومعاوناً إعلامياً بسبب نشاطهم المهني، وفقاً للأرقام الصادرة عن منظمة مراسلون بلا حدود. فرغم النصوص الملزمة التي اعتمدها مختلف الهيئات الدولية المختصة، إلا أن معدلات الانتهاكات ضد الصحفيين لا تزال مرتفعة للغاية، علماً أن عام 2015 وحده شهد مقتل ما لا يقل عن 67 صحفياً في جميع أنحاء العالم. وفي مناطق الصراع، كما هو الحال في سوريا حيث لقي 55 صحفياً محترفاً مصرعهم منذ بداية الحرب الأهلية عام 2011، يتم استهداف الإعلاميين عمداً، حيث تصل الانتهاكات حد القتل أو الإعدام علناً. وحتى في المناطق التي لا تشهد "نزاعات مسلحة"، سُجل تفاقم في حصيلة أعمال العنف التي يتعرض لها الصحفيون، حيث وقع ثلث حالات القتل في صفوف الإعلاميين "أثناء وقت السلم" خلال عام 2015.

ورغم القرارات المتعددة التي اعتمدها الأمم المتحدة، إلا أن العالم لم يشهد تقدماً كبيراً على صعيد مكافحة الإفلات من العقاب، حيث بات من الضروري أن يأخذ المجتمع الدولي في الاعتبار مسألة سلامة الصحفيين على نحو أكثر فعالية، مع تعزيز الأدوات المتاحة لها. فكما جاء في خطة عمل الأمم المتحدة بشأن سلامة الصحفيين ومسألة الإفلات من العقاب، المعتمدة في عام 2012 تحت رعاية اليونسكو، "ثمة حاجة ملحة إلى أن تبادر مختلف الوكالات والصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة إلى وضع نهج موحد، استراتيجي ومنسق، لضمان سلامة الصحفيين والحد من إفلات المسؤولين عن الجرائم المرتكبة ضدهم من العقاب".

وخلال اجتماع مجلس حقوق الإنسان الذي خُصص لمسألة سلامة الصحفيين في جلسة يونيو/حزيران 2014، أجمع كل من السيد غيتاشيو إنجيديا، نائب المدير العام لليونسكو، والسيدة دونيا مياتوفيتش، ممثلة منظمة الأمن والتعاون لحرية وسائل الإعلام، والسيد فرانك لارو، المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية الحق في الحرية، على عدم احترام الدول لالتزاماتها في هذا الشأن.

وفي أغسطس/آب 2015، أشار الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون إلى ما وصفه بـ"الفشل" في هذا الصدد، مؤكداً أنه يشعر "بقلق بالغ إزاء الإخفاق في الحد من تواتر ونطاق العنف الموجه الذي يواجهه الصحفيون وإزاء الإفلات شبه المطلق من العقاب عن هذه الجرائم"، موضحاً في الوقت ذاته أن "الإطار القانوني الدولي لحماية الصحفيين موجود بالفعل"، لكن "التحدي الرئيسي يتمثل في ضمان الامتثال لهذا الإطار".

اختصاصات الممثل الخاص المعني بسلامة الصحفيين

من شأن تعيين ممثل خاص لدى الأمين العام للأمم المتحدة من أجل الاضطلاع بمسألة سلامة الصحفيين أن يتيح الفرصة لخلق بنية مركزية دائمة داخل منظومة الأمم المتحدة، بحيث تكون لها قدرة واسعة على تعزيز الإجراءات التي تعتمد إليها مختلف الأطراف المعنية، وعلى رأسها منظمة اليونسكو والمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير ومجلس الأمن والجمعية العامة. كما قد يشكل وسيلة لتعزيز العمل على المستويين الإقليمي والوطني.

يُعيّن الأمين العام للأمم المتحدة ويكلف ممثله الخاص المعني بسلامة الصحفيين للاضطلاع بالمهام التالية:

❖ جمع كل المعلومات المتعلقة بانتهاك سلامة العاملين في وسائل الإعلام، سواء تعلق الأمر بالمعلومات المتوافرة داخل منظومة الأمم المتحدة أو بتلك الصادرة عن المنظمات غير الحكومية المتخصصة.

❖ الاضطلاع بدور آلية الإنذار المبكر للأمين العام من أجل لفت انتباهه إلى أخطر الانتهاكات المرتكبة ضد الصحفيين في خضم النزاعات المسلحة وخلال زمن السلم، حيث من شأن هذه الآلية أن تتيح للأمين العام إمكانية التحرك بسرعة عندما تكون سلامة صحفيين مهددة، وذلك عن طريق تفعيل آليات دبلوماسية رسمية أو غير رسمية مباشرة مع الدول الأعضاء المعنية.

❖ وضع "آليات للاستجابة لحالات الطوارئ بصورة آنية تكون في متناول مختلف الجماعات والمنظمات الإعلامية"، تماشياً مع ما تنص عليه خطة عمل الأمم المتحدة بشأن سلامة الصحفيين ومسألة الإفلات من العقاب.

❖ الاضطلاع بدور آلية تنبيه لمجلس الأمن الدولي، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، مما يتيح أدوات آنية رهن إشارة مجلس الأمن، من قبيل إنشاء آليات للوساطة وإرسال بعثات للمراقبة وإحداث لجان تحقيق دولية، وهو ما يوفر بالتالي حلاً سريعاً لحالات الطوارئ.

❖ إحالة مقترحات إلى مختلف هيئات الأمم المتحدة بشأن إنشاء آليات واتخاذ إجراءات وقائية، كما هو منصوص عليه في خطة العمل.

❖ رصد مدى امتثال الدول الأعضاء لقرارات مجلس الأمن، ورفع تقرير سنوي إلى مجلس الأمن الدولي بشأن هذه المسألة، علماً أن قراري مجلس الأمن 1738 و 2222 لا ينصان على أية آلية تضمن الامتثال لأحكامهما. وبدورها، لا تتضمن خطة عمل الأمم المتحدة أية آلية لمراقبة مدى امتثال الدول لالتزاماتها في هذا الشأن؛ كما أن الآليات القائمة - مجلس حقوق الإنسان أو المقرر الخاصين أو لجنة حقوق الإنسان - لا تكفل مراقبة مدى الامتثال لقرارات مجلس الأمن الدولي.

- ❖ رصد امتثال الدول الأعضاء لقرارات الجمعية العامة (162/70) مع إبلاغ الأمين العام وتقديم المساعدة والمشورة له بشأن صياغة القسم المخصص لسلامة الصحفيين والإعلاميين وغيرهم من العاملين في قطاع الإعلام في تقاريره المقبلة بشأن حماية المدنيين في فترات النزاع المسلح (طبقاً للقرار 2222).
- ❖ تعزيز خطة العمل المبورة بالتنسيق من اليونسكو، باعتبارها على وجه التحديد آلية مشتركة بين الوكالات وأداة لمساعدة الدول على وضع تشريعات وآليات تدافع عن حرية التعبير والإعلام بما يتماشى مع القواعد والمبادئ الدولية.
- ❖ تعزيز تأثير عمل المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير من خلال نقل توصياته وتقاريره ودعوته للدول الأعضاء وطلباته للقيام بزيارات إلى هذه الأخيرة في إطار مهمته المعنية بسلامة الصحفيين والتنسيق مباشر مع الأمين العام وشبكة جهات التنسيق في جميع الوكالات والصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة المعنية.
- ❖ استكمال عمل لجنة حقوق الإنسان، من خلال ولاية أكثر تحديداً وتركيزاً على سلامة الصحفيين، مع مراقبة مدى امتثال جميع الدول الأعضاء لالتزاماتها.
- ❖ تطوير وتشجيع اعتماد استراتيجية موحدة ومنسقة من قبل مختلف الوكالات والصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة المعنية بمسألة سلامة الصحفيين والإفلات من العقاب على الجرائم المرتكبة ضدهم، تماشياً مع مقتضيات خطة العمل التي تؤكد على الضرورة الملحة لاعتماد استراتيجية من هذا القبيل.
- ❖ تركيز أعمال شبكة جهات التنسيق المعنية بقضايا سلامة الصحفيين، كما هو منصوص عليه في خطة عمل الأمم المتحدة.
- ❖ الدعوة إلى اعتماد قرارات متعلقة بمسألة سلامة الصحفيين، مع اقتراح إدراج أحكام ذات صلة بهذا الموضوع في تلك القرارات.
- ❖ تقديم توصيات بشأن سلامة الصحفيين في إطار عمليات حفظ السلام.
- ❖ إجراء تحقيقات في حالات العنف ضد الصحفيين والإعلاميين وغيرهم من العاملين في قطاع الإعلام، والقيام بزيارات ميدانية ومقابلة الشهود والضحايا. ومن شأن الممثل الخاص للأمين العام أن يتصل ببعثات الدعم المحلي وبعثات حفظ السلام والمبعوثين الخاصين للأمم المتحدة والتعاون معهم في بعض الدول، وقد يطلب تفويضاً خاصاً من مجلس الأمن الدولي ليتولى بنفسه إجراء تحقيقات ميدانية مباشرة، باعتباره مكلفاً خصيصاً لهذه الغاية.

على غرار نموذج الممثل الخاص المعني بالأطفال ونزع السلاح

يُعتبر منصب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال ونزع السلاح آلية مشتركة بين مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان، حيث يرفع الممثل الخاص تقاريره إلى هذه الهيئات الثلاث.

• أنشئ بموجب قرار صادر عن الجمعية العامة عام 1997، بناءً على طلب رُفِع إلى الأمين العام قصد تعيين ممثل خاص من شأنه أن يضطلع بتقديم تقارير إلى الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان. ويوصي هذا القرار (A/RES/51/77) الأمين العام للأمم المتحدة بأن "يكفل توفير الدعم اللازم للممثل الخاص من أجل الاضطلاع بولايته على نحو فعال"، مع تشجيع وكالات وصناديق وبرنامج الأمم المتحدة المعنية على "توفير الدعم للممثل الخاص"، فضلاً عن دعوة "الدول والمؤسسات الأخرى إلى أن تقدم التبرعات لذلك الغرض".

في عام 1999، قرر مجلس الأمن الدولي إدراج هذه الولاية، مع تأييد القرار الذي أنشئت بموجبه، حيث يقدم الممثل الخاص منذ ذلك الحين تقارير وتوصيات إلى الجمعية العامة ومجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان.

❖ هكذا فإن نموذج الممثل الخاص المعني بالأطفال ونزع السلاح، من خلال موقعه المركزي في منظومة الأمم المتحدة، هو الأجدر بالتعامل مع المخاوف المطروحة بشأن الاستدامة والكفاءة والقدرة على الاستجابة.

❖ منذ عام 1997، ساهم الممثل الخاص المعني بالأطفال ونزع السلاح في زيادة الوعي العالمي بخطورة هذه المسألة وجعل من الممكن تنفيذ إجراءات ملموسة، بما في ذلك اعتماد مجلس الأمن الدولي سلسلة من القرارات بشأن عدد من المواضيع المحددة المتعلقة بهذه القضية ووضع بروتوكول لاتفاقية حقوق الطفل، حيث تبنته الجمعية العامة في عام 2000 وصادقت عليه 156 دولة حتى الآن، مما أتاح أخيراً اعتماد تشريعات وطنية وإنفاذها بشكل فعال.

إجابات على الأسئلة الأساسية

أولاً. لماذا خلق هذه الآلية الجديدة؟

- لمواجهة "الفضل" الذي أشار إليه بان كي مون فيما يتعلق بتنفيذ الإطار القانوني الدولي بشأن حماية الصحفيين.
- لملاء الفجوة وضمان مراقبة ورصد امتثال الدول لالتزاماتها طبقاً لقرارات مجلس الأمن الدولي والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان وكذلك احترام توصيات لجنة حقوق الإنسان في هذا الصدد.
- لتنسيق جهود الأمم المتحدة بشأن سلامة الصحفيين وإضفاء وزن سياسي حقيقي عليها، من خلال ممثل خاص يقوم مقام نائب الأمين العام للأمم المتحدة.

ثانياً. كيف يمكن للممثل الخاص تعزيز خطة عمل الأمم المتحدة؟

- اليونسكو هي المسؤولة عن تنفيذ خطة العمل. فكما هو منصوص عليه في هذه الأخيرة "يجب ألا تكون عملية تعزيز سلامة الصحفيين ومكافحة الإفلات من العقاب مجرد رد فعل على حدث معين. فهذه العملية تستلزم وضع آليات وتدابير وقائية لمعالجة بعض الأسباب الجذرية الكامنة وراء أعمال العنف المرتكبة ضد الصحفيين وظاهرة الإفلات من العقاب". كما تدعو خطة العمل إلى "وضع آليات للاستجابة لحالات الطوارئ بصورة آنية تكون في متناول مختلف الجماعات والمنظمات الإعلامية، بما في ذلك آليات للاتصال ببعثات الأمم المتحدة والهيئات الأخرى العاملة في الميدان ولتعبئة ما يتوافر لدى هذه الجهات من موارد".

❖ يتولى الممثل الخاص للأمين العام هذه المهمة الوقائية المتمثلة في الاستجابة الفورية لحالات الطوارئ من خلال آلية الإنذار المبكر.

- تدعو خطة عمل الأمم المتحدة إلى تبني استراتيجية "موحدة ومنسقة" في التعامل مع مسألة سلامة الصحفيين.

❖ سيكون الممثل الخاص للأمين العام في موقف مثالي لتطوير وتشجيع اعتماد هذه الاستراتيجية الموحدة والمنسقة.

• تدعو خطة العمل إلى "إقامة شبكة تضم عدة جهات تنسيق تُعنى بالقضايا المتعلقة بسلامة الصحفيين في جميع الوكالات والصناديق والبرامج المعنية التابعة للأمم المتحدة بُغية اتخاذ تدابير فعالة لتعزيز سلامة الصحفيين ومكافحة الإفلات من العقاب، وتنسيق ما يضطلع به من أنشطة، وتبادل المعلومات المفيدة ونشرها كلما أمكن".

❖ سيكون بإمكان الممثل الخاص للأمين العام أن يتولى التنسيق المركزي لشبكة جهات التنسيق.

• وأخيراً، تشجع خطة العمل الدول الأعضاء، في التقرير الأخير بتاريخ فبراير/أشباط 2015، على "وضع وتنفيذ استراتيجيات لضمان اعتماد قوانين متعلقة بوسائل الإعلام على نحو يتناسب ويتماشى مع المعايير الدولية، وكذلك لبناء القدرات لإجراء تحقيقات وفتح إجراءات في المسائل المتعلقة بالجرائم ضد الصحفيين. ويجب إبلاغ الدول الأعضاء تحديداً بنية تعيين قاضي متخصص أو لجنة مستقلة، وتدريب القضاة وقوات الأمن في مجال سلامة الصحفيين".

❖ سيكون بإمكان الممثل الخاص للأمين العام تقييم مدى التقدم الذي تحرزه الدول الأعضاء، وذلك في تقريره السنوي الذي سيحيله إلى مجلس الأمن وفي توصياته التي سيرفعها إلى الأمين العام بشأن صياغة تقريره السنوي للجمعية العامة.

ثالثاً. كيف يمكن للممثل الخاص للأمين العام دعم أنشطة المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير؟

• يتولى المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير مسؤولية مراقبة حالة حرية التعبير وتقديم تقارير بشأنها إلى مجلس حقوق الإنسان.

❖ من خلال موقعه المركزي والدائم تحت سلطة الأمين العام، سيكون بإمكان الممثل الخاص تعزيز آثار العمل الذي يضطلع به المقرر الخاص، وذلك بنقل توصياته وتقاريره ودعوته للدول الأعضاء وطلباته للقيام بزيارات إلى هذه الأخيرة في إطار مهمته المعنية بسلامة الصحفيين وبتنسيق مباشر مع الأمين العام وشبكة جهات التنسيق في جميع الوكالات والصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة المعنية.

❖ سيعمل الممثل الخاص بالتعاون مع المقرر الخاص لإعداد تقريره السنوي الذي يحال إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة.

رابعاً. ماذا سيضيف عمل الممثل الخاص بالمقارنة مع الدور الذي تضطلع به لجنة حقوق الإنسان؟

• لجنة حقوق الإنسان هي الهيئة المعنية بمتابعة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والذي يكفل حرية التعبير بموجب المادة 19. وتصدر لجنة حقوق الإنسان توصيات إلى الدول الأطراف في هذا العهد، كما تتلقى الشكاوى الفردية ضد الدول الأطراف التي صادقت على البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي.

❖ سيكون بإمكان الممثل الخاص للأمين العام استكمال عمل لجنة حقوق الإنسان من خلال ولاية أكثر تحديداً وتركيزاً على سلامة الصحفيين، مع مراقبة مدى امتثال جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لالتزاماتها.

خامساً. كيف يمكن للممثل الخاص تعزيز خطة العمل لمنع التطرف العنيف؟

• في يناير/كانون الثاني 2016، قدم الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون إلى الجمعية العامة خطة عمله بشأن منع التطرف العنيف، دعا فيها إلى اتباع نهج شامل لا يقتصر فقط على الإجراءات الأمنية التقليدية في محاربة الإرهاب، بل يتضمن أيضاً الإجراءات الوقائية المتعلقة بالظروف الأساسية التي تؤدي بالأفراد إلى التطرف والانضمام إلى الجماعات المتطرفة العنيفة.

• في خطة عمله هذه، أعرب الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون عن قناعته بأن "إنشاء مجتمعات منفتحة ومنصفة وتعددية تحتضن الجميع وتقوم على الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وتتيح الفرص الاقتصادية للجميع، يمثل أفضل بديل ملموس ومجد للتطرف العنيف وأنجع استراتيجية تنزع عنه جاذبيته". وتشير الخطة إلى أن مكافحة التطرف العنيف يجب أن تحترم حقوق الإنسان احتراماً تاماً مع التأكيد على ضرورة تجنب استخدام تعريفات فضفاضة للإرهاب أو التطرف العنيف على نحو قد يترتب عنه انتهاك لحقوق الإنسان. كما تشدد خطة العمل على أهمية "حماية الصحفيين، الذين يؤدون دوراً بالغ الأهمية في المجتمعات الديمقراطية".

❖ على هذا الأساس، ستكون ولاية الممثل الخاص للأمين العام جزءاً هاماً من الجهود الشاملة التي تبذلها الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة وبرامجها المعنية بمكافحة التطرف العنيف الذي قد يجد أرضاً خصبة للنمو في الأماكن التي تُنتهك فيها حقوق الإنسان بانتظام وحيث يكون الصحفيون عُرضة للهجمات أو للموت لمجرد ممارسة عملهم الإعلامي.

سادساً. كيف سيشارك الممثل الخاص للأمين العام في الهدف الـ16 من أهداف التنمية المستدامة؟

• يُعنى الهدف الـ16 من أهداف التنمية المستدامة بتشجيع بناء "مجتمعات سلمية شاملة للجميع تحقيقاً لمقاصد التنمية المستدامة"، مع "ضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة"، فضلاً عن "إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات". ويسعى الهدف الـ16 من أهداف التنمية المستدامة إلى الحد من المستويات العالية للعنف المسلح وانعدام الأمن، لما لها من تأثير سلبي على التنمية المستدامة. وينص كذلك في نقطته العاشرة على "كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية"، علماً أن اليونسكو تعتبر أن "هذين الجانبين مرتبطان ارتباطاً وثيقاً بحرية التماس المعلومات وتلقيها، وكذلك حرية التواصل، التي تشكل عموماً أساس الحق في حرية التعبير". ومن هذا المنطلق، فإن الحد من العنف ضد الصحفيين يشكل جزءاً مهماً من الهدف الـ16، إذ في ظل انعدام القدرة على القيام بالعمل الإخباري في بيئة آمنة، تتعذر أيضاً إمكانية الوصول إلى المعلومات التي تستأثر باهتمام العامة.

❖ من خلال رصد مدى امتثال الدول الأعضاء لالتزاماتها بشأن سلامة الصحفيين، سيساعد الممثل الخاص للأمين العام على تعزيز سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان على النحو المنصوص عليه في الهدف الـ16 من أهداف التنمية المستدامة.

بيانات الاتصال:

مراسلون بلا حدود (واشنطن) دلفين هالغاند
مديرة مكتب الولايات المتحدة
delphine@rsf.org

مراسلون بلا حدود (باريس) صوفي بوسون
مديرة قسم المرافعات
sbusson@rsf.org