



Како да се заштитат новинарите и другите медиумски актери?

Проширен водич



Совет на Европа DGI(2023)05

Проширен водич за спроведување
на избрани теми според Столбовите за
превенција и промоција на Препораката
CM/Rec (2016)4 за заштита на
новинарството и безбедноста на
новинар(к)ите и другите медиумски актери

Превод кофинансиран
од Европската Унија



Како да се заштитат новинарите и другите медиумски актери?

Проширен водич

Проширен водич за спроведување
на избрани теми според Столбовите
за превенција и промоција на
Препораката CM/Rec (2016)4
за заштита на новинарството и
безбедноста на новинар(к)ите и
другите медиумски актери

DGI(2023)05

Овој превод е направен со финансиска поддршка на Европската Унија и на Советот на Европа. Тука наведените мислења се единствена одговорност на авторите и нужно не ги одразуваат ставовите на Европската унија или на Советот на Европа.

Дозволена е репродукција на извадоци (до 500 збора), освен за комерцијални цели сè додека интегритетот на текстот е сочуван, извадокот не се користи вон контекст, не се даваат нецелосни информации или генерално не се наведува читателот во погрешен правец во однос на природата, опсегот или содржината на текстот. Секогаш мора да се наведе изворниот текст на следниов начин „© Совет на Европа, година на издавање“. Сите други барања во врска со репродукцијата/преводот на целиот или делови од документот, треба да се достават до Директоратот за комуникација, Совет на Европа (F-67075 Strasbourg Cedex или publishing@coe.int).

Целата друга кореспонденција во врска со оваа публикација треба да се упати на Генералниот Директорат за човекови права и владеење на правото, Avenue de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex, France, Tel. +33 (0)3 88 41 20 00, E-mail: freedomofexpression@coe.int

Дизајн и изглед на корица: Оддел за продукција на документи и публикации (SPDP), Совет на Европа.

Слики: ©Shutterstock

Оваа публикација не е уредена од страна на Уредничката единица на SPDP за да се корегираат печатни и граматички грешки.

© Совет на Европа, март, 2024 година.

Сите права се задржани. Правата на користење ги има Европската Унија под одредени услови.

Документот е изработен од страна на Одделот за информациско општество.

Содржина

ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА	5
АНАЛИЗА НА ИЗБРАНИ ОБЛАСТИ ОД СТОЛБОТ „ПРЕВЕНЦИЈА“ ОД НАСОКИТЕ ЗА ПРЕПОРАКАТА СМ/REC(2016)4	7
А. Правна рамка за обезбедување независност на медиумите и заштита на медиумскиот плурализам (став 1 од Насоките)	7
Б. Правната рамка гарантира пристап до информации од јавен карактер, приватност и заштита на податоците, доверливост и безбедност на комуникациите и заштита на новинарските извори и укажувач(к)ите (став 2 од Насоките)	17
В. Правната рамка гарантира ефективна заштита на сите новинар(к)и и други медиумски актери (став 2 од насоките)	27
Г. Спроведување на сеопфатна законска рамка која им овозможува на новинар(к)ите и другите медиумски актери ефективно и без страв да придонесат во јавната дебата (став 2 од насоките, продолжение)	33
Д. Независна, суштинска ревизија на правната рамка (ставови 3-5 од насоките)	39
Е. Законите за клеветата вклучуваат гаранции за слободата на изразување кои се во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права (став 6 од насоките)	45
Ж. Јасна правна основа за надзор и следење на комуникациските податоци во која се вклучени заштитни мерки за несоодветна употреба и злоупотреба (став 7 од насоките)	56
АНАЛИЗА НА ИЗБРАНИ ОБЛАСТИ ОД СТОЛБОТ ПРОМОЦИЈА НА НАСОКИТЕ ОД ПРЕПОРАКАТА СМ/REC(2016)4	63
А. Подигнување на свеста за безбедносни прашања; превод и дисеминација на препораката (ставови 28 и 29 од насоките)	63
Б. Партнерства со граѓанското општество (став 30 од насоките)	68
Додаток	
Алатка за самооценување за земјите-членки на избрани теми во врска со заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите и другите медиумски актери - според столбовите за Превенција и Промоција од Насоките на Препораката СМ/Rec(2016)4	73

Вовед и методологија

Насилството, вознемирувањето и заканите врз новинар(к)ите и другите медиумски актери го нарушуваат правото на слобода на изразување на новинар(к)ите, доведуваат до самоцензура и сериозно го загрозуваат правото на општеството како целина да добива информации. Доколку новинар(к)ите не можат слободно да известуваат за прашања од јавен интерес поради страв од репресии, не може да има информирана јавна дебата, што директно задира во сржта на демократијата.

Во 2016 година, како резултат на зголемениот број на насилни напади и закани врз новинар(к)ите, Комитетот на министри на Советот на Европа ја усвои Препораката CM/Rec(2016)4 за заштита на новинарството и безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери (во натамошниот текст Препорака CM/Rec(2016)4 или Препораката).¹ Препораката се заснова на четири тематски столба: (1) превенција на насилство и закани; (2) заштита на новинарството и новинар(к)ите; (3) гонење на оние кои вршат напади врз новинар(к)и; и (4) промоција на информации, едукација и подигање на свеста за прашања кои се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите.

Во 2020 година, Советот на Европа издаде Водич за спроведување на Препораката, во кој фокусот е ставен на столбовите „Заштита“ и „Гонење“.² Надградувајќи се на одговорите на двата прашалника кои беа циркулирани до сите земји-членки на Советот на Европа, Водичот ги идентификува приоритетните области за дејствување и споделува добри практики во секоја од нив.

Овој Проширен водич за спроведување го надополнува Водичот од 2020 година со обезбедување насоки за реализација на столбовите „Превенција“ и „Промоција“. Столбот „превенција“ бара ефикасна правна рамка за заштита на слободното практикување на слободата на изразување без страв од насилство и нејзино ефикасно спроведување. Тоа опфаќа различни прашања, од уставна заштита на правото на слобода на изразување до практична и ефикасна

1 Препорака CM/Rec(2016)4 на Комитетот на министри до земјите-членки за заштита на новинарството и безбедноста на новинарите и другите медиумски актери, усвоена од Комитетот на министри на 13 април 2016 година: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9 на 1253. состанок на замениците министри)

2 јуни 2020 година, DGI(2020)11

казнено-правна рамка за заштита на новинар(к)ите. Столбот „промоција“ се фокусира на мерки за промовирање на свеста за безбедноста, меѓу другото, и преку медиумска писменост и партнерства за безбедност во новинарството од повеќе чинители.

Методологијата за овој Водич е слична на онаа применета за Водичот од 2020 година. Таа се заснова на информациите од земјите-членки добиени преку детален прашалник, дополнет со истражувања.³ За секоја од тематските области идентификувани во столбовите „превенција“ и „промоција“ од Препораката, Проширениот водич за спроведување:

- ▶ **Воспоставува индикатори** со цел да се генерираат основни информации врз основа на кои ќе може да се оценува напредокот во спроведувањето на Препораката;
- ▶ **Обезбедува основни информации**, вклучително и предмети од судската пракса на Европскиот суд за човекови права и други извори;
- ▶ **Истакнува корисни практики во областа**, според одговорите на прашалникот;⁴
- ▶ **Предлага на државните органи** можни начини на спроведување на Препораката;
- ▶ **Нуди алатка за самооценување на земјите-членки** во форма на прашалник за да им помогне да ја разгледаат состојбата на спроведувањето на Препораката во рамките на нивната јурисдикција (видете Прилог).

3 Изворите се соодветно наведени во извештајот. Онаму каде што информациите произлегуваат од примарни ресурси, како што се законодавството или министерските насоки, тоа е наведено. Онаму каде што се дадени информации од страна на земјите-членки во нивните одговори на прашалникот што беше циркулиран од Секретаријатот на Одделот за медиуми и интернет на Советот на Европа во 2022 година, но без да се наведат дополнителни извори, тоа е исто така наведено.

4 Вредните практики вклучени во овој Водич за спроведување не се сметаат за целосни, ниту пак нивните ефекти и функционирање се тестирани или непосредно следени од страна на Секретаријатот на Советот на Европа. Вредните практики на земјите-членки беа доставени до Секретаријатот на Одделот за медиуми и интернет на Советот на Европа преку прашалник во 2022 година од претставници на земјите-членки во CDMSI (Управен комитет за медиуми и информатичко општество).

Анализа на избрани области од столбот „Превенција“ од Насоките за Пепораката CM/Rec(2016)4

А. ПРАВНА РАМКА ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НЕЗАВИСНОСТ НА МЕДИУМИТЕ И ЗАШТИТА НА МЕДИУМСКИОТ ПЛУРАЛИЗАМ (СТАВ 1 ОД НАСОКИТЕ)

1. Земјите-членки треба, во согласност со нивните уставни и законодавни традиции, да обезбедат независност на медиумите и да го заштитат медиумскиот плурализам, вклучувајќи ја независноста и одржливоста на јавниот медиумски сервис и медиумите во заедницата, кои се клучните елементи на поволно опкружување за слобода на изразување.

А. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Не се почитува правото на слобода на изразување	Ефикасна уставна заштита на правото на слобода на изразување
Не се почитува правото на слобода на медиумите	Правна заштита на медиумската слобода во националното законодавство или регулаторните рамки
Концентрација на сопственоста на медиумите, во исти и различни медиумски сектори	Правни прописи кои ја регулираат сопственоста на медиумите, во исти и различни медиумски сектори
	Правни прописи во врска со транспарентноста на медиумската сопственост
Пристрасност во медиумската поддршка	Правни прописи/гаранции за мерки за поддршка на медиумите
Нема независни медиуми во јавниот сервис	Правни прописи/гаранции за независни медиуми во јавниот сервис
Недостаток на независни медиуми, вклучително регионални, локални, малцински и непрофитни медиуми во заедницата	Правни прописи/гаранции за промовирање независни медиуми, вклучително регионални, локални, малцински и непрофитни медиуми во заедницата
Недостаток на информации за состојбата на независност на медиумите во земјата	Законски услов за периодично оценување и известување за состојбата со независноста на медиумите во земјата

Б. СУДСКА ПРАКСА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Воспоставувањето на правна рамка која гарантира независност на медиумите и промовира плурализам е од клучно значење за слободата на медиумите. Потребна е цврста уставна гаранција, сеопфатно примарно законодавство и регулативи за спроведување. Европскиот суд за човекови права донесе пресуди со кои се поставуваат стандарди, а Комитетот на министри на Советот на Европа даде насоки преку декларации и препораки.

Уставни и законски гаранции за медиумска слобода и уредувачка независност

Членот 10 од Европската конвенција за човекови права, кој го штити правото на слобода на изразување, е крајниот референтен текст. Европскиот суд за човекови права нагласува дека слободата на изразување се однесува „не само... [на] „информации“ или „идеи“ кои се примаат позитивно или се сметаат за ненавредливи или за кои постои став на индиферентност, туку и ... тие кои навредуваат, шокираат или вознемируваат“ и ја истакнува „суштинската улога на слободниот печат во обезбедувањето на правилно функционирање на едно демократско општество“.⁵ Судот дополнително ја нагласува уредувачката слобода на медиумите да одлучуваат за формата на нивното известување,⁶ и дека медиумите не може да бидат спречени да објавуваат информации за прашања од јавен интерес – а посебно информации за актуелни прашања – освен доколку постои силен јавен интерес за спротивното.⁷

Комитетот на министри усвои неколку препораки и декларации кои ја нагласуваат важноста на медиумската слобода и уредувачката независност на медиумите. Меѓу многу други, тука спаѓаат Препораката CM/Rec(2022)11 за принципите за управување со медиумите и комуникацијата;⁸ Препораката CM/Rec(2022)4 за промовирање поволна средина за квалитетно новинарство во дигиталната ера;⁹ Препораката CM/Rec(2011)7 за нов поим за медиумите;¹⁰ Насоките на Комитетот на министри на Советот на Европа од 2007 година за заштита на слободата на изразување и информирање во време на криза;¹¹ и Декларацијата за слобода на политичката дебата во медиумите од 2004 година.¹²

Медиумски плурализам, транспарентност на сопственоста и избегнување на концентрација на сопственоста

Медиумскиот плурализам е витален дел од правото на слобода на изразување и правото на јавноста да биде информирана.¹³ Ова во неколку случаи го потврди и Европскиот суд за човекови права. На пример, во случајот *Çetin and Others v. Turkey*, кој се однесуваше на забрана за тираж на весник во регион на Турција, Судот одлучи дека:

5 *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark* (GC), бр. 49017/99, 17 декември 2004 г., ст. 71.

6 *Oberschlick v. Austria (Plenary)*, бр. 11662/85, 23 мај 1991 г., ст. 57.

7 *Stoll v Switzerland* (GC), бр. 69698/01, 10 декември 2007 г., ст. 131.

8 Усвоена на 6 април 2022 г. на 1431. состанок на заменици министри.

9 Усвоена на 17 март 2022 г. на 1429. состанок на заменици министри.

10 Усвоена на 21 септември 2011 г. на 1121. состанок на заменици министри.

11 Усвоени на 26 септември 2007 година на 1005. состанок на заменици министри.

12 Усвоена на 12 февруари 2004 година на 872. состанок на заменици министри.

13 Членот 11(2) од Повелбата за основните права на ЕУ експлицитно го штити медиумскиот плурализам.

„На граѓан(к)ите мора да им се дозволи да примаат различни пораки... [О]на што го издвојува демократското општество е оваа плуралност на идеи и информации“.¹⁴

Ова бара повеќе од „само“ да се овозможи да има многу медиумски куќи. Судот нагласи дека „не е доволно да се предвиди постоење на неколку канали или теоретска можност за пристап на потенцијални оператори до аудио-визуелниот пазар. Потребно е дополнително да се овозможи ефективен пристап до пазарот за да се гарантира различноста на целокупната програмска содржина, одразувајќи ја притоа што е можно повеќе разновидноста на мислењата што се среќаваат во (...) едно општество“.¹⁵

Судот нагласи дека државата е „крајниот гарант“ на медиумскиот плурализам¹⁶ и дека државите имаат „обврска да воспостават соодветна законска и административна рамка за да се гарантира ефективен плурализам“.¹⁷ Во пресудата од 2022 година, Големиот судски совет нагласи дека државите мора „да ги приспособат постојните регулаторни рамки, особено во однос на сопственоста на медиумите, и да ги усвојат сите потребни регулаторни и финансиски мерки со цел да се гарантира транспарентност на медиумите и структурен плурализам, како и разновидност на дистрибуираната содржина“.¹⁸ Комитетот на министри обезбеди детални насоки за државите за тоа како најдобро да ги имплементираат овие стандарди. Препораката CM/Rec(2018)1 за медиумски плурализам и транспарентност на медиумската сопственост¹⁹ препорачува бројни мерки, вклучително и редовно следење на пазарот, обезбедување на ефективна конкуренција, спречување поединечни актери да градат непропорционална пазарна моќ и преземање чекори за промовирање на квалитетно новинарство и достапност на разновидна медиумска содржина.

Препораката, исто така, ја нагласува важноста на јавниот сервис и малцинските, регионалните, локалните и непрофитните медиуми: „Такви независни медиуми им даваат глас на заедниците и поединците за теми кои се релевантни за нивните потреби и интереси, и се поради тоа клучни во јавното презентирање прашања кои можеби не се претставени во главните медиуми и во олеснувањето на инклузивни и партиципативни процеси на дијалог во и меѓу заедниците и на регионално и локално ниво“. Транспарентноста на сопственоста е клучна и затоа Препораката (2018)1, исто така, препорачува неколку чекори во овој поглед, вклучително и откривање на сопствениците/чките на крајните корисници/чки.

Јавни мерки за поддршка на медиуми, особено независни медиуми, вклучително и регионални, локални, малцински и непрофитни медиуми во заедницата

Препораката (2018)²⁰ препорачува позитивни мерки за зголемување на квантитетот и квалитетот на медиумското покривање на прашања кои се од интерес и релевантност за групите кои се недоволно застапени во медиумите. Мерките за поддршка може да бидат финансиски, преку рекламирање и

14 *Çetin and Others v. Turkey*, бр. 40153/98 и 40160/98, 13 февруари 2003 г, ст. 64.

15 *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy*, бр. 38433/09, 7 јуни 2012 г, ст. 130.

16 *Informationsverein Lentia v. Austria*, бр(и). 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, 24 ноември 1993 г.

17 *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy*, бр. 38433/09, 07.06.2012 г, ст.134.

18 *NIT S.R.L. v. Moldova*, бр. 28470/12, 5 април 2022 година, ст. 186.

19 Усвоена на 7 март 2018 година на 1309. состанок на Заменици министри.

20 *Ibid.*

субвенции, како и нефинансиски. Државите мора да внимаваат и да избегнат каква било пристрасност, па дури и впечаток на пристрасност при доделувањето поддршка, следејќи ги следните принципи:

- ▶ Поддршката треба да се заснова на јасни, прецизни, правични, објективни и транспарентни критериуми и да се администрира транспарентно и на недискриминаторски начин од страна на независно тело;
- ▶ Треба да се почитува уредувачката и оперативната автономија на медиумите;
- ▶ Треба да има годишни извештаи за користењето јавни средства за поддршка на медиумите.

Препораката CM/Rec(2022)4 за промовирање поволна средина за квалитетно новинарство во дигиталната ера²¹ препорачува голем број чекори што државите можат да ги преземат за да го поддржат квалитетното новинарство:

- ▶ Спроведување проценка на потребите;
- ▶ Обезбедување специфична поддршка за конкретни типови на новинарство;
- ▶ Финансирање на обезбедувањето локални вести од јавен интерес;
- ▶ Развивање даночни политики со неутрални гледишта кои ги поддржуваат медиумските иновации;
- ▶ Овозможување медиумите да работат како непрофитни организации и да имаат корист од соодветните даночни предности.

Комитетот на експерти за зголемување на отпорноста на медиумите (MSI-RES) беше формиран во 2021 година за до крајот на 2023 година да подготви студија за добри практики за одржливо медиумско финансирање.²²

Јавен сервис

Европскиот суд за човекови права одлучи дека онаму каде што постои јавен радиодифузен сервис, државата мора да гарантира дека тој сервис „обезбедува плуралистичка услуга ... за правилно функционирање на демократијата неопходно е сервисот да пренесува непристрасни, независни и избалансирани вести, информации и коментари и ... да обезбедува форум каде што може да се изрази [широк] спектар на ставови и мислења“.²³

Судот ја цитираше Препораката на Комитетот на министри (1996)10 за Гаранција на независноста на јавниот радиодифузен сервис, нагласувајќи особено дека правната рамка за организираноста на јавниот радиодифузен сервис треба да ја заштити нивната уредувачка независност и институционална автономија; дека правилата што го регулираат статусот и назначувањето на управните одбори треба да спречат каков било ризик од политичко или друго мешање; и дека регулаторната рамка треба да бара информативните програми правично да ги прикажуваат фактите и настаните и да поттикнуваат слободно формирање на мислења.

Препораката CM/Rec(2018)1 ја повторува важноста на јавниот сервис во однос на медиумскиот плурализам и препорачува државите да „гарантираат соодветни услови за јавниот сервис да продолжи да ја игра оваа улога во мултимедијалниот пејзаж, вклучително и преку обезбедување соодветна поддршка за иновации

21 Усвоена на 17 март 2022 година на 1429. состанок на Заменници министри.

22 Видете <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-res>.

23 *Manole and others v. Moldova*, бр. 13936/02, 17 декември 2009 г.

и развој на дигитални стратегии и нови услуги“. Парламентарното собрание ги повика државите да ја заштитат уредувачката независност и оперативната автономија на јавниот сервис и да обезбедат стабилно, одржливо, транспарентно и соодветно финансирање.²⁴

Назаедничката конференцијата на Советот на Европа и Европската радиодифузна унија „Јавниот сервис за демократија“ што се одржа во 2022 година, се изрази силна загриженост за заканиите кон јавните медиумски сервиси во многу земји и се препорача дека треба да има обновена посветеност кон слободата на медиумите, плурализмот и независниот и одржлив јавен сервис; и дека треба да се ограничи влијанието на партиската политика врз одлуките за финансирање. Се препорачува спроведување на постоечките обврски, особено преку:

- ▶ обезбедување робусна и широка надлежност со неутрална платформата преку која ќе се осигури дека јавниот медиумски сервис може да понуди на широката публика квалитетна непристрасна содржина, иновации, прилагодување на променливата медиумска средина и да поттикне дигитална трансформација;
- ▶ обезбедување стабилно и соодветно финансирање кое ќе биде праведно, оправдано, транспарентно и отчетно;
- ▶ обезбедување силна уредувачка и институционална независност;
- ▶ овозможување ефективно владеење преку надзорни тела со плуралистички состав и членови кои се независни и компетентни и кои можат да бараат отчет од јавниот медиумски сервис;
- ▶ обезбедување независност на националните регулаторни тела;
- ▶ обезбедување достапност, можност за наоѓање, пристапност и истакнатост на јавниот сервис;
- ▶ информации и други онлајн содржини, вклучително и на социјалните медиуми.

Онлајн ресурси:

- ▶ [Образование за човекови права на Советот на Европа за правните професионалци, слобода на изразување](#)
- ▶ [Монитор на медиумски плурализам \(МПМ\)](#)
- ▶ [Веб-страница на Советот на Европа за јавниот сервис](#)
- ▶ [Дигест: Стандарди на Советот на Европа за јавниот сервис](#)
- ▶ [Центар на знаење на Европската радиодифузна унија на јавниот сервис](#)

В. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Уставни и законски гаранции за слободата на медиумите и уредувачката независност

Сите европски земји го гарантираат правото на слобода на изразување, како дел од уставното право, како и преку нивната ратификација на Европската конвенција за човекови права.

²⁴ Резолуција 2317 (2020) на Парламентарното собрание, Закани по слободата на медиумите и безбедноста на новинарите во Европа, 28 јануари 2020 г.

Во некои земји, уставот конкретно ја штити слободата на медиумите и нејзините аспекти. На пример:

- ▶ Членот 5(2) од германскиот Основен закон предвидува дека „се гарантира слободата на печатот и слободата на известување преку радиодифузно емитување и филмови. Нема да има цензура“.
- ▶ Шведскиот Устав се состои од четири основни закони, вклучувајќи го Законот за слобода на печатот и Основниот закон за слобода на изразување. Тие се сметаат за основа на демократското општество и обезбедуваат детални гаранции за слободата на медиумите;²⁵
- ▶ Уставот на Белгија предвидува дека „Печатот е слободен; никогаш не смее да се воведат цензура; не може да се бара никаква безбедност од автор(к)ите, издавач(к)ите или печатниците... Кога авторот/ката е познат/а и престојува во Белгија, ниту издавачот/ката, ниту печатницата, ниту дистрибутерот/ката не можат да бидат кривично гонети“.²⁶
- ▶ Членот 14 од грчкиот Устав предвидува дека „печатот е слободен. Цензурата и сите други превентивни мерки се забранети. Запленувањето весници и други публикации пред или по тиражот е забрането“.

Во Франција, медиумскиот плурализам е цел со уставна вредност.²⁷

Португалскиот устав не само што ја штити слободата на медиумите, туку појаснува дека тоа подразбира заштита не само на медиумите, туку и на индивидуалните новинар(к)и. Членот 38 предвидува дека „[слободата на печатот подразбира... слобода на изразување и креативност од страна на новинар(к)ите и другите вработени, како и слобода на новинар(к)ите да учествуваат во одлучувањето на уредувачката политика на нивните медиуми, освен кога одлуката треба да има доктринална или религиозна природа“.

Уредувачката независност на медиумите и на новинар(к)ите е загарантирана во законодавните рамки на повеќето европски земји. Австрискиот закон експлицитно ја признава независноста на јавниот радиодифузен сервис и неговите новинар(к)и;²⁸ бугарскиот Закон за радио и телевизија предвидува дека е загарантирана независноста на давателите на медиумски услуги и нивните активности од политичка и економска интервенција;²⁹ францускиот Закон за слободата на печатот од 29 јули 1881 година ја гарантира независноста на медиумите и новинар(к)ите;³⁰ латвискиот Закон за печатот забранува мешање во работата на масовните медиуми; и литванскиот закон забранува да се врши влијание врз медиумите, нивните сопственици/чки и новинар(к)ите со цел да се добие неточно или пристрасно известување.³¹

Некои европски земји ги штитат новинар(к)ите од наметнување обврска да објавуваат материјали што се во спротивност со нивните вредности, верувања или убедувања. На пример, во Австрија, новинар(к)ите може да одбијат да соработуваат при создавањето на содржина на објави или презентации кои се во спротивност со нивните верувања за фундаментални прашања или принципите на новинарската професија; латвискиот Закон за печат на сличен

25 Видете <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/docs--laws/laws/>

26 Член 25.

27 Уставна одлука бр. 84-181 ДК од 11 октомври 1984 г.

28 Сојузен закон за австриските радиодифузни корпорации; видете исто така Уставен суд 14.03.2013, VfSlg. 19742 година; Врховен управен суд 22.05.2013 година, 2012.03.0144 г.

29 Член 5.

30 Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet (Закон за слободата на печатот), 1881 г.

31 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.065AB8483E1E/asr>

начин им дава овластување на новинар(к)ите да одбијат да подготвуваат и објавуваат материјал што е во спротивност со нивните ставови; и грузискиот Закон за слобода на говор го штити правото на новинарот/ката „да донесува уреднички одлуки врз основа на неговата/нејзината совест“³²

Медиумски плурализам, транспарентност на сопственоста и избегнување концентрација на сопственоста

Во пракса, за постигнување медиумски плурализам потребно е повеќе од само воведување на законска регулатива. Земјите кои, според студијата за мониторинг на медиумите што се спроведува годишно под покровителство на Европскиот универзитетски институт кој опфаќа 32 земји низ Европа,³³ постигнуваат најниска концентрација на сопственост и најнизок вкупен ризик за медиумскиот плурализам во Мониторот на медиумскиот плурализам, применуваат комбинација на законодавни и дополнителни мерки.

Во Германија, единствената земја со „низок ризик“ за медиумскиот плурализам, медиумскиот плурализам е во надлежност на сојузните покраини (Länder). Тие имаат строги регулативи кои опфаќаат сопственост и контрола на медиумите (во и низ различни медиумски сектори); транспарентност на сопственоста; мерки за поддршка; независност на јавниот сервис; и заштита на индивидуалните новинар(к)и. Тие, исто така, промовираат независни медиуми, вклучително и регионалните, локалните, малцинските и непрофитните медиуми во заедницата. Секоја од четиринаесетте медиумски власти е оформена како независен регулаторен орган. Од радиодифузерите се бара да пријават информации за сопственоста и плановите кои влијаат на структурата на акционер(к)ите; онлајн медиумските субјекти треба да ги наведуваат информациите за сопственоста во импресумот на нивните веб-страни; и обврските за транспарентност на печатените медиуми се пропишани во соодветните државни закони за печатот. Комисијата за концентрација во медиумите (КЕК) ја следи концентрацијата на сопственоста и одржува јавно достапна база на податоци.

Во Португалија, друга земја со релативно добра оценка за медиумскиот плурализам, инвеститор(к)ите со повеќе од 5% од акционерскиот капитал и други значајни извори на финансии мора да бидат јавно објавени; постои поддршка за независните медиуми (особено регионалните, локалните, малцинските и непрофитните медиуми од заедницата) и јавниот сервис; новинар(к)ите се заштитени со закон од несоодветно влијание; а се врши и периодична ревизија од страна на Регулаторното тело за медиуми на состојбата со независноста на медиумите во земјата.³⁴

Транспарентноста на финансирањето и сопственоста е од клучно значење, а неколку земји неодамна воведоа или ги зајакнаа законите во оваа област. Во Хрватска, ревидираниот Закон за електронски медиуми ги ажурираше правилата за транспарентност на државното рекламирање и сопственоста на медиумите, како и за концентрацијата на медиумите; Естонија го измени својот закон за медиуми и ја зголеми транспарентноста на сопственоста на медиумите, вклучувајќи ги и вистинските сопственици; и Португалија ја прошири својата веќе сеопфатна правна рамка која ја регулира транспарентноста на сопственоста на медиумите, со воведување на обврската услугите на барање и платформите

³² Член 3(2)(г).

³³ <https://cmpf.eui.eu/mpm2022-results/>

³⁴ Закон 78/2015, од 29 јули, како што е тековно изготвен, во согласност со Законите за печат, телевизија и радио; Извршен закон 23/2015 од 6 февруари.

за споделување на видеа да ги регистрираат податоците за сопственост кај Регулаторното тело за медиуми.³⁵ Во Република Чешка постои регистар на вистинските сопственици/чки на претпријатијата, вклучувајќи ги и медиумите.³⁶

Во некои земји постојат јавно достапни регистри кои детално ја прикажуваат сопственоста и финансирањето на медиумите, вклучително во некои случаи и приходите од јавни извори (преку рекламирање или други форми на поддршка). На пример, во Литванија, постои јавен Информативен систем на производители и дистрибутери на информации од јавен карактер ('VIRISIS') кој обезбедува податоци за сопствениците/чките на медиумите и финансиите што медиумите ги добиваат од јавните тела. Вредна академска иницијатива во врска со оваа тема е [Мониторот за сопственост Еуромедиа](#), кој објавува база на податоци за сопственоста и контролата на најрелевантните информативни медиуми во 15 земји на ЕУ.³⁷

Во Данска и Шведска, најголемите медиуми се во сопственост и се управувани од фондации чија цел е да обезбедат одржливост на медиумите без тие да зависат од акционер(к)и или јавни средства. Тоа има важни практични импликации: „Данска никогаш немала проблеми со политички поврзани сопственици/чки на бизниси кои би ја презеле контролата врз централните медиумски куќи и би ја користеле за директно или индиректно политичко влијание. Тоа се должи на големиот сектор на јавни услуги и на традицијата на сопственост на фондации“.³⁸ Академиците/ките коментираат, во однос на шведскиот модел, дека „почитувањето на четвртата сила е важна основа за стратешките одлуки на фондациите, и непрофитабилноста како таква; додека напротив, профитабилноста се гледа како средство за креирање на новинарски содржини“.³⁹

Мерки за јавна поддршка на медиумите

Неколку држави даваат поддршка на медиумите, во различни форми:

- ▶ Во Португалија, Извршниот закон 23/2015 гарантира јавна поддршка за регионалните и локалните информативни медиуми, во зависност од нивното ниво на развој и читаност;
- ▶ Во 2021 година, Парламентот на Луксембург одобри шема за поддршка на дигиталните медиуми и новите медиуми во подем, со тоа што износот на поддршката се пресметува според бројот на новинар(к)и;⁴⁰
- ▶ Во Данска, јавните субвенции се одредуваат според бројот на вработени новинар(к)и; разновидноста на читателската публика; и количината на создадена политичка и културна содржина.⁴¹

35 Како што е известно во Извештајот за владеење на правото на Комисијата на ЕУ за 2022 г.

36 Информациите дадени како одговор на прашалникот циркулиран од секретаријатот CDMSI (Управен комитет за медиуми и информатичко општество).

37 Тој, исто така, обезбедува работилница за медиумска писменост фокусирана на прашања поврзани со сопственоста, наменета за средношколци: <https://media-ownership.eu/media-literacy-resources/>.

38 Мониторинг на медиумскиот плурализам во Европа, Извештај за Данска: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74686/MPM2022-Denmark-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

39 Leona Achtenhagen, Stefan Melesko & Mart Ots, "Upholding the 4th estate—exploring the corporate governance of the media ownership form of business foundations", (2018) 20(2) International Journal of Media Management 129, стр. 146, како што е цитирано во Безбедноста на новинарите и борбата против корупцијата во ЕУ, Одделот за политика на Парламентот на ЕУ за граѓански права и уставни прашања, јули 2020 г.

40 ИФЈ: Луксембург: Одобрена нова шема за помош со субвенции за новинарите од редакциите, 20 јули 2021 г.

41 Закон за субвенции за медиуми (Mediestøtte), Лов бр. 1604, 26/12/2013.

Отсуството на пристрасност е од клучно значење. Во 2021 година, австриската влада најави процес на ревизија со оглед на загриженоста заради високите трошоци за државното рекламирање, правичноста и транспарентноста на распределбата на рекламирањето и политичкото влијание во процесот.⁴²

Јавен сервис

Независноста на јавниот сервис е најважна за неговата способност да ја исполни својата функција. Најефективен начин да се обезбеди независност е да се вметне регулирањето на истото во законодавството, да се намени долгорочно финансирање и да се воспостави владејачка структура која ќе го штити радиодифузерот од политичко мешање. Мониторот на медиумскиот плурализам ја рангира Германија највисоко по оваа ставка поради нејзините значителни финансии кои ги доделува на јавните медиуми, утврдени од независно тело; правичните и транспарентни процедури за назначување на директор(к)ите и раководството на радиодифузерите при што само една третина од членовите на надзорниот одбор се политички именувани; и отсуството на обиди на политичар(к)ите да влијаат врз јавните радиодифузери.⁴³ Литванија има слична оценка за висината на доделени финансии. Законот за литванската национална радио и телевизија⁴⁴ (ЛРТ) гарантира дека мандатите на членовите на Советот не се совпааат со мандатите на институциите и телата за именување; членовите не смеат да бидат членови на политички партии; и членовите не можат да бидат разрешени пред истекот на нивниот мандат, освен по ограничени основи наведени во Законот. Генералниот/ната директор/ка на ЛРТ се избира на јавен конкурс и може да биде разрешен/а само со двотретинско мнозинство од членовите на Советот. ЛРТ се финансира од фиксен дел од даночниот приход.

Во Шведска, каде што независноста на јавниот сервис исто така строго се чува, Законот за шведската радио и телевизија и Законот за слобода на изразување гарантираат независност на јавниот сервис од економските и политичките интереси. Процедурите за назначување ја штитат независноста на одборите и раководството и нема индicii или примери за конфликти во врска со назначувања или разрешувања на менаџер(к)и и членови на одбори.⁴⁵ Шведскиот парламент одлучува за општите надлежности, организациската рамка, како и за распределбата на средствата за медиумските компании на јавниот сервис пред секој нов период на лиценцирање, врз основа на предлозите на истражниот комитет и јавните консултации. Медиумските компании на јавниот сервис имаат обврска годишно и јавно да поднесуваат извештај за исполнувањето на одредбите и условите на надлежноста; овие извештаи ги оценува Комисијата за радиодифузија.⁴⁶

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

Уставни и законски гаранции за слободата на медиумите и уредувачката независност

- Државите треба да спроведат уставна заштита на правото на слобода на изразување, како и на слободата на медиумите и нејзините компоненти,

42 Согласно Извештајот на Комисијата на ЕУ за владеење на правото за 2022 г.

43 Согласно Извештајот на ММП за Германија: <https://cmpf.eu.eu/mpm2022-results/>.

44 Видете <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1559303036A8/asr>.

45 Како што е опишано во извештајот на ММП за Шведска: <https://cmpf.eu.eu/mpm2022-results/>.

46 Како што е известно до механизмот за Владеење на правото на ЕУ: https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/61_1_194050_coun_chap_sweden_en_0.pdf

како што се уредувачката слобода на новинар(к)ите, правото на пристап до информации, заштитата на доверливите извори на информации и медиумскиот плурализам.

- ▶ Националните закони и регулаторни рамки треба на сличен начин недвосмислено да ја гарантираат слободата на медиумите и на сите нејзини составни делови и да ги наведат деталните параметри за нејзино ефективно промовирање и спроведување, како и конкретните околности во кои таа може да биде ограничена.

Медиумски плурализам, транспарентност на сопственоста и избегнување на концентрација на сопственоста

- ▶ Државите треба да усвојат закони кои ќе бараат транспарентност на сопственоста на медиумите, вклучително и вистинските сопственици/чки на медиумските компании, и ќе го направат регистрот достапен за јавноста.
- ▶ Државите треба да ја ограничат концентрацијата на медиумската сопственост, вклучително и преку промовирање на ефективна конкуренција и гарантирање дека ниту еден конкретен/на поединец/ка, компанија или конзорциум на компании не може да стекне сопственост или контрола на голем процент од медиумскиот пазар во еден сектор или во различни сектори.
- ▶ Државите треба да обезбедат редовен независен мониторинг и евалуација на состојбата на медиумскиот плурализам и независноста на медиумите.
- ▶ Државите треба да ја промовираат достапноста, можноста за наоѓање и пристапноста на најширока можна разновидност на медиумски содржини.
- ▶ Државите треба да развијат, во опкружување со повеќе чинители, стратегии и механизми за поддршка на професионалните медиуми за вести и квалитетното независно и истражувачко новинарство.
- ▶ Државите треба да спроведат сеопфатна регулаторна рамка за сопственоста на медиумите.

Јавни мерки за поддршка на медиумите, особено независните медиуми, вклучувајќи ги регионалните, локалните, малцинските и непрофитните медиуми во заедницата

- ▶ Државите треба да спроведат мерки за поддршка и да обезбедат тие да се засноваат на јасни, прецизни, правични и транспарентни критериуми.
- ▶ Мерките за поддршка треба да ја почитуваат уредувачката и оперативната автономија на медиумите.
- ▶ Мерките за поддршка треба да се спроведуваат на недискриминаторски и транспарентен начин од независно тело.
- ▶ Треба да има годишни извештаи за користењето на јавните средства за поддршка на медиумите.
- ▶ Државите треба да спроведат проценка на потребите за финансиската одржливост на квалитетното новинарство.
- ▶ Државите треба да обезбедат специјализирана поддршка за одредени видови на новинарство.
- ▶ Државите треба да го поддржат обезбедувањето локални вести од јавен интерес и да спроведат други мерки со цел заедницата и независните медиуми да имаат доволно ресурси.

- ▶ Државите треба да развијат даночни политики со неутрален став за поддршка на медиумските иновации.
- ▶ Државите треба да дозволат функционирање на медиумите како непрофитни организации и да дозволат соодветни даночни поволности.
- ▶ Државите треба да ги поддржат иновациите и развојот на дигитални стратегии и нови услуги.

Јавен сервис

- ▶ Државите треба да ја заштитат уредувачката независност и оперативната автономија на јавниот сервис, вклучително и со ограничување на влијанието на државата и со гарантирање на независноста на надзорните и управните одбори.
- ▶ Државите треба да обезбедат стабилно, долгорочно, одржливо, транспарентно и соодветно финансирање на јавниот сервис.

Б. ПРАВНАТА РАМКА ГАРАНТИРА ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР, ПРИВАТНОСТ И ЗАШТИТА НА ПОДАТОЦИТЕ, ДОВЕРЛИВОСТ И БЕЗБЕДНОСТ НА КОМУНИКАЦИИТЕ И ЗАШТИТА НА НОВИНАРСКИТЕ ИЗВОРИ И УКАЖУВАЧ(К)ИТЕ (СТАВ 2 ОД НАСОКИТЕ)

2. Земјите-членки треба да воспостават сеопфатна законска рамка која ќе им овозможи на новинар(к)ите и другите медиумски актери ефективно и без страв да придонесат во јавната дебата. Ваквата рамка треба да ги одразува принципите наведени во овој додаток и со тоа да гарантира пристап до информациите од јавен карактер, приватноста и заштита на податоците, доверливоста и безбедноста на комуникациите и заштита на новинарските извори и укажувач(к)ите.

А. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Непостоечки или недоволен пристап до информации од јавен карактер за новинарите и другите медиумски работници/чки.	Националната законска рамка доволно го гарантира пристапот до информации од јавен карактер за новинарите и другите медиумски работници/чки
Непостоечка или неефективна заштита на личната приватност и заштита на личните податоци за новинар(к)ите и другите медиумски работници/чки	Националната законска рамка ефективно ја штити личната приватност и заштитата на личните податоци за новинар(к)ите и другите медиумски работници/чки
Непостоечка или неефективна заштита на доверливоста и безбедноста на комуникациите на новинар(к)ите и другите медиумски работници/чки	Националната законска рамка ефективно ја штити доверливоста и безбедноста на комуникациите на новинар(к)ите и другите медиумски работници/чки
Непостоечка или неефективна заштита на доверливоста на новинарските извори на информации	Националната законска рамка ефективно ја штити доверливоста на новинарските извори на информации
Непостоечка или неефективна заштита на укажувач(к)ите	Националната законска рамка ефективно ги штити укажувач(к)ите

Б. СУДСКА ПРАКСА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Пристап до информации од јавен карактер

Европскиот суд за човекови права одлучи дека според Европската конвенција за човекови права, правото на пристап до информации произлегува кога судот наложува објавување на информација, но судската наредба не се почитува; или кога пристапот до информации има суштинско значење за остварување на правото од Конвенцијата. Во пресудата на Големиот судски совет од 2016 година во *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, Судот одлучи дека за да се примени членот 10, целта на барањето мора да биде во врска со новинарската работа на барател(к)ите; бараните информации мора да го исполнат условот на јавен интерес; а лицето кое бара пристап до информации мора да го стори тоа со цел да ја информира јавноста.⁴⁷

Правото на пристап до официјални документи, исто така, е загарантирано како „самостојно“ право преку Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до официјални документи (именувана како Конвенција Тромсо).⁴⁸ Ова е првиот обврзувачки меѓународен правен инструмент кој го признава општото право на пристап до официјалните документи што ги поседуваат јавните власти, што подлежи на мал број ограничувања за заштита на одредени интереси, како што се националната безбедност, одбраната или приватноста.

Покрај Конвенцијата Тромсо и судската пракса, постојат значајни насоки од Советот на Европа за правото на пристап до информации. Препораката CM/Rec(2002)2 за пристап до официјални документи предвидува дека „земјите-членки треба да го гарантираат правото на секој/а да има пристап, на барање, до официјалните документи што ги поседуваат јавните власти... Земјите-членки може да го ограничат правото на пристап до официјални документи, [но] ограничувањата треба да бидат точно утврдени во закон, да бидат неопходни во едно демократско општество и да бидат пропорционални на легитимната цел“.⁴⁹

Европскиот суд за човекови права, исто така, одлучи дека новинар/ка не може да биде осуден/а само заради поседување или објавување на информации со што се прекршуваат законите за службена тајна. Во *Dammann v. Switzerland*,⁵⁰ Судот оцени дека кривичната пресуда за новинар/ка на кој му/й биле „протечени“ доверливи информации е повреда на правото на слобода на изразување.

Заштита на новинарски извори

Европскиот суд за човекови права одлучи дека „заштитата на новинарските извори е еден од основните услови за слобода на печатот. ... Без таква заштита, изворите може да бидат спречени да му помогнат на медиумот во информирањето на јавноста за прашања од јавен интерес. Како резултат на тоа може да се поткопа виталната надзорна улога на печатот во јавноста, и да се создаде негативен ефект

47 Бр. 18030/11, 8 ноември 2016 г.

48 CETS бр. 205.

49 Усвоена од Комитетот на министри на 21 февруари 2002 година на 784. состанок на заменици министри.

50 Бр. 77551/01, 25 јули 2006 г.

врз способноста на печатот да обезбедува точни и веродостојни информации“.⁵¹ Судот објасни дека тоа е случај затоа што „наредбите за откривање на изворите имаат потенцијално штетно влијание, не само врз изворот, чиј идентитет може да биде откриен, туку и врз весникот ... и врз членови на јавноста, кои имаат интерес за добивање информации пренесени од анонимни извори.“⁵²

Претресите се особена закана за новинарските извори, опишани од Судот како „подрастична мерка отколку наредбата за откривање на идентитетот на изворот, бидејќи истражител(к)ите кои упаднале на работното место на новинарот/ката имаат пристап до целата документација што ја поседува новинарот/ката“.⁵³

Иако правото на новинарот/ката да ги заштити своите извори не е апсолутно право, тоа може да се ограничи само кога „надвладува некое барање од јавен интерес“ и со „правни процедурални заштитни мерки... [f] прво и најважно... со ревизија од страна на судија или друго независно и непристрасно одлучувачко тело“.⁵⁴ Европскиот суд за човекови права, дополнително, смета дека, одлуката што треба да се донесе треба да биде регулирана со јасни критериуми, вклучително и во зависност од тоа дали може да биде доволна помалку наметлива мерка за да им служи на утврдените јавни интереси чија важност надвладува. Судијата/ката или друг орган треба да има слобода да одбие да нареди откривање на изворот или да донесе ограничена или квалификувана наредба за да ги заштити изворите од откривање“.⁵⁵

Препораката на Комитетот на министри CM/Rec(2000) 7 за правото на новинар(к)ите да не ги откриваат своите извори на информации предвидува дека „објавувањето на информации кои идентификуваат извор не треба да се смета за неопходно освен доколку јасно не се утврди дека (i) не постојат или се исцрпени разумните алтернативни мерки за откривање од страна на лицата или јавните органи кои бараат откривање и (ii) легитимниот интерес за откривање јасно го надминува јавниот интерес од неоткривањето“. Во Препораката се нагласува дека новинар(к)ите никогаш не треба да бидат принудени да ги откријат своите доверливи извори во постапките за клеветата.

Укажувач(к)и

Судот одлучи дека, под одредени услови, вработените може да ги откријат таквите информации дури и ако со тоа ја прекршуваат обврската за доверба на нивните работодавци и дека не треба да бидат отпуштени или да трпат други репресии како резултат на тоа.⁵⁶ Во судската пракса на Судот за заштита на укажувач(к)ите, како што е наведено во клучните случаи *Bucur and Toma v. Romania*⁵⁷, *Guja v. Moldova*⁵⁸, и *Halet v. Luxembourg*⁵⁹ може да се забележат следниве принципи:

- (1) Информацијата треба да се открие, доколку е тоа можно, на претпоставеното лице или на друг надлежен орган или тело. Само доколку е очигледно дека тоа е неизводливо или веројатно неефикасно, информациите би можеле да бидат објавени во јавноста, вклучително и преку медиумите.

51 *Goodwin v. UK*, бр. 17488/90, 27 март 1996 г.

52 *Big Brother Watch and others v. UK*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 25 мај 2021 година, ст. 443.

53 *Big Brother Watch and others v. UK*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 25 мај 2021 г.

54 *Big Brother Watch and others v. UK*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 25 мај 2021 година, ст. 444.

55 *Big Brother Watch and others v. UK*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 25 мај 2021 година, ст. 445.

56 *Guja v. Moldova* (GC), бр. 14277/04, 12 февруари 2008 г.

57 40238/02, 8 јануари 2013 г.

58 Бр. 14277/04, 12 февруари 2008 г.

59 Бр. 21884/18, 14 февруари 2023 г.

- (2) Укажувач(к)ите треба да преземат чекори за да потврдат, доколку е можно, дали информациите што сакаат да ги откријат се автентични пред да ги објават.
- (3) Мотивот зад постапките на укажувачот/ката е важен фактор; откривањето не треба да биде мотивирано од лична корист, лични поплаки или некоја друга задна намера.
- (4) Треба да постои јавен интерес за откриените информации. Ова се однесува на информации за практики или однесување кои, иако се законски, сепак се за осуда, како и информации кои се однесуваат на функционирањето на јавните власти во едно демократско општество.
- (5) Штетата што му е нанесена на работодавачот/ката треба да се спореди со јавниот интерес.
- (6) Ако укажувачот/ката објави информации надвор од овие „заштитени“ околности, секоја санкција што ќе се наметне не треба да биде непропорционална.

Препораката на Комитетот на министри CM/Rec(2014)7 за заштита на укажувач(к)ите⁶⁰ нагласува дека „откривањето на јавноста, на пример на новинар/ка“ може да биде соодветно кога не постојат безбедни алтернативни начини за пријавување на таквите проблеми или кога прекршувањето е во тек или е прикриено. Ова може да биде „од суштинска важност за отчетност и транспарентност во една демократија“.⁶¹

Приватност и заштита на податоците

Членот 8 од Европската конвенција за човекови права го штити правото на почитување на приватниот живот. Приватноста и правото на слобода на изразување имаат сложен однос. Од една страна, приватноста е неопходен предуслов за практикување на слободата на изразување: на пример, новинар(к)ите треба да имаат можност да ги заштитат своите доверливи извори на информации. Од друга страна, остварувањето на правото на слобода на изразување може да влијае на правото на приватност, на пример, кога медиумите објавуваат приватни фотографии или други информации.

Кога се судираат приватноста и слободата на изразување, Судот применува сет на критериуми:⁶²

- (1) Дали објавувањето придонело за дебата по прашање од општ интерес;
- (2) Дали засегнатото лице е јавна личност;
- (3) Дали засегнатото лице бара публицитет или прашањето е веќе пријавено;
- (4) Како е добиена информацијата и нејзината веродостојност;
- (5) Содржината, формата и последиците од објавувањето; и
- (6) Во случаите кога е изречена санкција, тежината на таа санкција.

Правото на заштита на личните податоци е важен аспект на правото на почитување на приватниот живот според член 8 од Конвенцијата. Тоа е исто така заштитено со Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на поединци во однос на автоматска обработка на лични податоци (Конвенција за заштита

⁶⁰ Усвоена на 30 април 2014 г.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Како што е прецизирано во *Axel Springer AG v. Germany*, бр. 39954/08, 7 февруари 2012 г.

на податоци), која е ратификувана од сите земји-членки на Советот на Европа. „Лични податоци“ се „секоја информација која се однесува на идентификувано или препознатливо лице“: на пример нечие име, IP адреса или снимка од видео надзор.⁶³

Клучни за сите закони за заштита на податоците се таканаречените „принципи за заштита на податоците“, наведени во членовите 4-11 од Конвенцијата за заштита на податоците:

- (1) Законитост, правичност и транспарентност на обработката;
- (2) Податоците треба да се обработуваат само за јасна и конкретна цел, или јасно поврзани цели;
- (3) Обработката мора да биде ограничена на она што е неопходно за да се постигне целта;
- (4) Неточните податоци треба да се избришат или ажурираат;
- (5) Податоците треба да се избришат кога веќе не се потребни за нивната намена;
- (6) Податоците да се обработуваат на начин кој овозможува безбедност;
- (7) Оние кои поседуваат, обработуваат и контролираат лични податоци треба да ги почитуваат принципите за заштита на податоците.

Постои важен исклучок од принципите за заштита на податоците за новинар(к)ите. Во случајот *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*, Европскиот суд за човекови права одлучи дека овој исклучок „има за цел да им дозволи на новинар(к)ите пристап, прибирање и обработка на податоци за да им се овозможи извршување на нивните новинарски активности“.⁶⁴ Сепак, тоа не значи дека новинар(к)ите имаат слобода да објавуваат лични податоци; тоа сè уште подлежи на тест на јавниот интерес.⁶⁵

Доверливост и безбедност на комуникациите

Правото на новинар(к)ите да имаат заштита на доверливоста на нивните комуникации е важна компонента на нивното право на почитување на приватниот живот (што се толкува дека важи и за работното место на новинарот/ката), како и на нивното право на слобода на изразување. Во случајот *Big Brother Watch and others v. UK*,⁶⁶ Големiot судски совет разграничи две сценарија: (1) кога следењето на комуникациите на новинар(к)ите има за цел или има веројатност да открие доверливи извори на информации; и (2) кога следењето на комуникациите нема за цел или нема веројатност да резултира со попречување на доверливи извори на информации, но сепак постои ризик тоа да се случи поради природата на работата на новинарот/ката. Во првото сценарио, Судот одлучи дека треба да важат истите принципи кои се во основата на заштитата на изворите.⁶⁷ Во второто сценарио, Судот ја нагласи моќта на современите технологии за надзор и побара да постојат заштитни мерки, вклучително и надзор од судиј(к)а или друго независно тело.⁶⁸

Препораката на Комитетот на министри CM/Rec(2000) 7 за правото на новинар(к)ите да не ги откриваат своите извори на информации наведува

63 Член 2 Конвенција 108; *Amann v. Switzerland*, бр. 27798/95, 16 февруари 2000 г.

64 Бр. 931/13, 27 јуни 2017 г., ст. 175.

65 *Ibid.* ставови 167-196. Видете исто така член 85 од Општата регулатива за заштита на податоци.

66 *Big Brother Watch and others v. UK*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 25 мај 2021 г.

67 *Big Brother Watch and others v. UK*, став 448.

68 *Big Brother Watch and others v. UK*, став 450.

дека не треба да се наредува попречување, следење и претрес и заплена кога нивната цел е да се заобиколи правото на новинар(к)ите да не откриваат информации кои го идентификуваат изворот.

Прирачници и ресурси:

- ▶ [Веб-страница на Советот на Европа за пристап до официјални документи;](#)
- ▶ [Прирачник за европско право за заштита на податоци, Агенција за фундаментални права на ЕУ;](#)
- ▶ [Прирачник за заштита на укажувач\(к\)ите, Совет на Европа;](#)
- ▶ [Факти за заштита на новинарски извори, Европски суд за човекови права;](#)
- ▶ [Препораки, декларации, резолуции на Советот на Европа за заштита на податоците;](#)
- ▶ [Конвенција за заштита на податоци \(Конвенција 108\) Мислења на Комитетот.](#)

V. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Пристап до информации од јавен карактер

Пристапот до информации е загарантиран во речиси сите европски земји, вклучително и со устав.⁶⁹ Сепак, уставната гаранција сама по себе не е доволна; потребни се закони за спроведување за да се прецизира степенот на ограничувањата за пристап, постапката со која може да се добие пристап, таксите што треба да се наплатат (доколку ги има), можностите за жалба за секое одбивање на пристап и формирањето на независно тело за надзор на спроведувањето на законската регулатива. Првите закони во светот беа усвоени во Шведска и во Финска, а од доцните 1990-ти и 2000-тите значително се признава важноста на правото на пристап до информации, при што многу земји усвојуваат нови закони или ги зајакнуваат постојните.

Невладините организации, Пристап до Информации (Access Info) и Центарот за право и демократија (Centre for Law and Democracy), развија Инструмент за оценување на правото на информации (Right to Information - RTI) кој ја мери силата на правната рамка за правото на пристап до информациите што ги поседуваат јавните власти врз основа на 61 поединечни индикатори. Секој од нив разгледува одредена карактеристика на цврст законски режим за пристап до информации, поделен во седум главни категории: право на пристап, делокруг, постапка за барање, исклучоци и одбивања, жалби, санкции и заштита и промотивни мерки.⁷⁰ Одобрен од меѓувладини организации, вклучувајќи го и УНЕСКО, алатката RTI Ratings високо ги оценува финските и шведските закони за пристап до информации, како и законите за пристап до информации во Словенија, Хрватска, Србија и Албанија.

Но, не сите земји кои имаат силни закони на хартија се во можност да го пренесат истото во ефективна пракса на терен. Извештајот на ОЕЦД од 2022 година го идентификуваше ОК како добра пракса во овој поглед, со воспоставени

69 На пример, видете го членот 23 од албанскиот Устав; член 32 од белгискиот Устав; член 38 од хрватскиот Устав; член 5А од грчкиот Устав; Член 267 од Уставот на Португалија.

70 <https://www.rti-rating.org/>

ефективни внатрешни, надворешни и судски жалбени процеси.⁷¹ Извештајот, исто така, ги идентификува добрите практики во врска со надзорот во Данска, каде парламентарниот/ната народен/на правобранител/ка има мандат за случаи на злоупотреба со специфичен фокус на пристапот до информации, и Финска, каде што парламентарниот/ната народен/на правобранител/ка и канцеларот/ката за правда имаат широки овластувања.⁷² Во 2021 година, шведската влада формираше независна истрага за да утврди дали функционираат законите и механизмите за пристап до информации во земјата, особено од аспект на пандемијата „Ковид 19“. Истрагата идентификуваше некои примери на директни и индиректни ограничувања, но беше генерално позитивна и заклучи дека системот продолжил да функционира добро.⁷³

Законот на Литванија за обезбедување на информации на јавноста предвидува брзо исполнување на барањата за пристап до информации од новинар(к)ите.⁷⁴

Приватност и заштита на податоците

Поради влијанието на правото за заштита на податоците на Европската Унија, кое неодамна беше ажурирано и кое поставува високи стандарди за заштита на личните податоци, постои релативно силна и воедначена заштита на принципите за заштита на податоците во европските земји.⁷⁵ Тука спаѓа и заштитата на новинарството. Судот на правдата на Европската Унија широко ги дефинираше „новинарските активности“, вклучувајќи „објавување на информации, мислења или идеи на јавноста, без оглед на медиумот што се користи за нивно пренесување“. Ова го вклучува видео-новинарството, како и материјалот произведен од блогер(к)и и граѓански новинар(к)и, а не само од „професионални“ новинар(к)и.⁷⁶

Корисните практики на државите го вклучуваат следново:

- ▶ Шведскиот закон за заштита на податоци експлицитно наведува дека „ниту Општата регулатива за заштита на податоци (GDPR), ниту овој Закон ... нема да ги нарушуваат Законот за слобода на печатот или Законот за слобода на изразување“;
- ▶ Новинарскиот исклучок предвиден со Законот за спроведување на холандската општа регулатива за заштита на податоците успешно се примени во неколку случаи;⁷⁷
- ▶ Во Бугарија, Комисијата за заштита на личните податоци донесе неколку пресуди во кои се нагласува важната улога што ја играат медиумите во едно демократско општество и дека слободата за објавување информации има клучно значење за демократијата.⁷⁸

Заштита на новинарски извори

Во некои европски земји, заштитата на изворите е уставно начело.⁷⁹ Тука спаѓа Шведскиот закон за слобода на печатот, кој има уставен статус и пропишува

71 ОЕЦД, Заштита и промоција на граѓанскиот простор, стр. 133.

72 ОЕЦД, Заштита и промоција на граѓанскиот простор, стр. 136.

73 Шведска влада (2022), Принцип на отвореност за време на пандемијата КОВИД-19.

74 Член 6.

75 Регулотива (ЕУ) 2016/679 (обично се нарекува Општа регулатива за заштита на податоците, скратено GDPR).

76 Видете, на пример, *Tietosuojavaltuutetus v. Satakunnan Markkinapörssi Oy, Satamedia Oy*, Случај C-73/07; *Sergejs Buivids intervens: Datu valsts inspekcija*, случај C-345/17.

77 Како што е објавено во судската пракса *Chronicle GDPR*, мај 2018 – мај 2020 г. во Холандија, 24 септември 2020 г.

78 Согласно извештајот до Секретаријатот на Одделот за управување со медиуми и интернет.

79 Видете го, на пример, членот 16 од македонскиот Устав; член 38 од Уставот на Португалија.

дека секој кој е новинарски извор има основно право на анонимност; тоа може да биде ограничено само во одредени околности како што е повреда на националната безбедност.⁸⁰

Во други земји, заштитата на изворите се регулира на ниво на закони надвор од уставот. Некои ги штитат доверливите извори на информации на новинар(к)ите како апсолутна привилегија. На пример, во Грузија, Законот за слобода на говор и изразување предвидува дека „изворот на професионална тајна ќе ужива апсолутна заштита и никој нема право да бара негово откривање. Од ниту едно лице нема да се бара да го открие изворот на доверливите информации во текот на судската постапка за ограничување на правото на слобода на говор и изразување“.⁸¹

Во други земји, привилегијата може да биде поништена кога постои доволно голем јавен интерес што го оправдува тоа. Ова е случај во Белгија, каде што Законот за заштита на изворите предвидува дека новинар(к)ите и редакцијата може да бидат принудени од судиј(к)а да обелоденат извори на информации само доколку нивната природа е таква што ќе спречи кривични дела кои претставуваат сериозна закана за физичкиот интегритет на едно или повеќе лица и доколку (1) информацијата е од суштинско значење за спречување на таквите кривични дела; и (2) информациите не можат да се добијат на кој било друг начин. Истите услови важат и за истражните мерки (претреси, заплени, телефонски прислушувања итн.) преземени во однос на новинарските извори.⁸²

Други корисни практики ги вклучуваат Литванија, Молдавија и Романија, каде што новинар(к)ите може да бидат принудени да го откријат идентитетот на нивните извори само со судски налог, кога тоа е неопходно за витално важни или на друг начин значајни јавни интереси, и кога не се достапни или се веќе исцрпени сите други средства за добивање информации.⁸³

Во некои земји, новинар(к)ите се заштитени од принуда да се појавуваат како сведоци во кривична постапка.⁸⁴ Во други земји, привилегијата да не се повикува лице да сведочи е заштитена, освен доколку не постои поважен јавен интерес.⁸⁵

Доверливост и безбедност на комуникациите

Во некои земји, доверливоста и безбедноста на комуникациите се уставно заштитени.⁸⁶ Во голем број земји, нарушувањето на доверливоста и безбедноста на комуникациите е кривично дело. На пример, член 144 од Кривичниот закон на Латвија предвидува затворска казна или парична казна за „намерно нарушување на доверливоста на личната кореспонденција, ... незаконско попречување на јавно достапни преноси на податоци или сигнали во телекомуникациските мрежи, како и незаконско стекнување на јавно достапни електромагнетни

80 Овој принцип на анонимност првпат беше признат во оригиналниот Закон за слобода на печатот од 1766 година и оттогаш постои во шведското право. Видете го и Основниот закон за слобода на изразување.

81 Закон на Грузија за слобода на говор и изразување, член 11(1).

82 Закон од 7 април 2005 година за заштита на новинарските извори.

83 Литвански закон за обезбедување на информации на јавноста, член 8; Молдавски закон за слобода на изразување и Закон за печат, член 13; Романски аудиовизуелен закон бр.504/2002, член 7.

84 На пример, според законите за кривична постапка на Босна и Херцеговина, Грузија, Полска, Украина.

85 На пример, според молдавскиот Законик за кривична постапка и германскиот законик за кривична постапка; видете го и член 102 од Германскиот фискален законик.

86 На пример, член 19 од грчкиот Устав предвидува доверливост на писмата и комуникациите.

податоци од телекомуникациска мрежа“. Украина го измени Кривичниот законик во 2016 година за да предвиди засилена казна од три до седум години затвор за прислушување телефони, пошта, е-пошта или други комуникации на „државници/чки, јавни личности или новинар(к)и“.⁸⁷

Законите за кривичните постапки на сите европски земји дозволуваат следење на комуникациите наложено од суд или судиј(к)а. Законите на некои земји конкретно бараат тоа да не се користи за заобиколување на правото на новинар(к)ите да ги заштитат своите извори. На пример, францускиот Закон за кривична постапка предвидува дека „преписката со новинар/ка со која се идентификува извор... не смее да се запишува“.⁸⁸

Укажувач(к)и

Воведувањето на Директивата за укажувач(к)и на Европската Унија резултирало со зајакнување на заштитата на укажувач(к)ите во земјите на ЕУ.⁸⁹ Оваа директива, иако обезбедува заштита само за лицата кои пријавуваат прекршување во рамките на ЕУ, воспоставува значајни стандарди:

- ▶ заштитата се однесува на работниците/чките (вклучувајќи ги и државните службеници/чки), лицата кои имаат статус на самовработен, акционер(к) ите и лицата кои припаѓаат на административниот, раководниот или надзорниот орган на претпријатието, вклучително и неизвршните членови, волонтер(к)ите и платените или неплатените специјализант(к) и, и сите лица кои работат под надзор и насока на изведувачи(к)те, подизведувач(к)ите и добавувач(к)ите, вклучително и онаму каде што тие пријавуваат или јавно откриваат информации за прекршувања стекнати во рамките на работниот однос кој оттогаш завршил или каде работниот однос треба да започне;
- ▶ заштитата е дадена под услов укажувачот/чката да има разумна основа да верува дека информациите за пријавените прекршувања биле вистинити во моментот на пријавувањето;
- ▶ јавното откривање може да се направи кога прашањето кое е пријавено претставува непосредна или очигледна опасност по јавниот интерес, кога постои ризик од одмазда или има мала веројатност за ефективно решавање на прекршувањето;
- ▶ обезбеден е долг список на забранети одмазднички мерки, вклучително суспендирање, отпуштање (по основ на технолошки вишок), отпуштање или еквивалентни мерки; деградирање или одложување на унапредување; трансфер на должности; намалување на платите; негативна оценка за резултатите во работата; или која било друга негативна последица;
- ▶ мора да им се обезбеди практична поддршка на укажувач(к)ите, вклучувајќи информации и совети, правна помош, финансиска помош и мерки за поддршка, вклучително и психолошка поддршка;
- ▶ треба да постојат ефективни казни за оние кои го попречуваат укажувањето.

⁸⁷ Украина Кривичен законик, член 163.

⁸⁸ Code de procédure pénale, членови 100, 100-5.

⁸⁹ Директива (ЕУ) 2019/1937 од 23 октомври 2019 година за заштита на лица кои ќе пријават прекршување на правото на Унијата, 26 ноември 2019 година, Службен весник на Европската Унија L 305/17.

Многу земји прецизираат дека укажувањето е дозволено не само како одговор на незаконското однесување, туку и за однесување кое е за осуда и против јавниот интерес – вклучувајќи закани по здравјето и безбедноста или закани по животната средина.⁹⁰

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

Пристап до информации од јавен карактер

- ▶ Правото на секој да има пристап, на барање, до официјалните документи што ги поседуваат јавните власти треба да биде загарантирано, ограничено само во согласност со законот и како што е потребно во едно демократско општество за заштита на легитимна цел.
- ▶ Пристапот до документ може да биде одбиен доколку објавувањето би можело или најверојатно би ѝ наштетил на легитимната цел, освен доколку не постои поважен јавен интерес.
- ▶ Барањата за пристап до информации треба навремено да се обработат и да се дозволи пристап.
- ▶ Треба да постои ефективен жалбен механизам за одбиен пристап.
- ▶ Треба да постојат ефективни механизми за надзор и спроведување, како на пример, преку народен правобранител или комесар чии одлуки треба да се извршат со закон.
- ▶ Новинар(к)ите не треба да се сметаат за одговорни за објавување информации за прашања од јавен интерес што им биле „протечени“.

Заштита на новинарски извори

- ▶ Треба да се гарантира правото на новинар(к)ите да не откриваат информации што го идентификуваат изворот, како апсолутна привилегија или како квалификувана привилегија ограничена само во согласност со закон и како што е неопходно во едно демократско општество за спречување или истрага на случаи кои вклучуваат национална безбедност, сериозна кривично дело или тешка телесна повреда.
- ▶ Објавување може да нареди само судиј(к)а или друго независно тело само доколку легитимниот интерес од откривањето јасно го надминува јавниот интерес од необјавувањето, а притоа не постојат или се исцрпени разумните алтернативни мерки.
- ▶ Новинар(к)ите не треба да бидат принудени да ги откриваат своите доверливи извори во случаите на клевета.

Укажувач(к)и

- ▶ Државите треба да се погрижат укажувач(к)ите да уживаат законска заштита од одмазда за откривањата во јавен интерес, под услов да имаат разумна основа да веруваат дека односната информација е вистинита и дека откривањето е во јавен интерес.
- ▶ Државите треба да обезбедат дека е дозволено дојавување на медиумите кога внатрешното известување е неверодостојно или неефективно и кога има мали шанси ефикасно да се реши прекршувањето или наводното погрешно постапување.
- ▶ На укажувач(к)ите треба да им бидат достапни правна помош и други практични мерки за поддршка.

⁹⁰ На пример, исландскиот закон за заштита на укажувачите; Законот за откривање на јавниот интерес на ОК од 1998 г.

Приватност, заштита на податоците и доверливост и тајност на комуникациите

- ▶ Законот за заштита на податоците треба да обезбеди ефективно изземање за новинарските активности.
- ▶ Сите национални законски ограничувања на слободата на изразување за заштита на приватноста треба да ги опфаќаат и стандардите дефинирани од Европскиот суд за човекови права, а особено да дозволуваат објавување на информации за прашања од јавен интерес.
- ▶ Треба да се заштитат правата на приватност и заштита на податоците на новинар(к)ите.
- ▶ Следењето на комуникациите на новинарот/ката што носи ризик од загрозување на доверливи извори на информации мора да биде одобрено од судиј(к)а или друго независно тело овластено да утврди дали следењето е оправдано заради поважен јавен интерес и дали е доволна помалку наметлива мерка за да се задоволи јавниот интерес.

V. ПРАВНАТА РАМКА ГАРАНТИРА ЕФЕКТИВНА ЗАШТИТА НА СИТЕ НОВИНАР(К)И И ДРУГИ МЕДИУМСКИ АКТЕРИ (СТАВ 2 ОД НАСОКИТЕ)

2. Земјите-членки треба да воспостават сеопфатна законска рамка која ќе им овозможи на новинар(к)ите и другите медиумски актери ефективно и без страв да придонесат во јавната дебата.

(...)

Правната рамка и нејзиното спроведување треба да гарантираат ефикасна заштита на новинарките и другите женски медиумски актери од родови опасности во текот на нивната работа. Треба да се посвети соодветно внимание на важноста од соодветни закони за работни односи и вработување со цел да се заштитат новинар(к)ите и другите медиумски актери од неоправдано отпуштање или одмазда, и од опасни работни услови што може да ги изложат на непотребни притисоци со цел да отстапат од прифатената новинарска етика и стандарди.

A. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Недостаток или недоволна заштита на физичкиот и моралниот интегритет на новинарите и другите медиумски актери, машки и женски, онлајн и офлајн.	Законска рамка, вклучувајќи ги и одредбите од кривичното право, која ефикасно го штити физичкиот и моралниот интегритет на сите новинар(к)и и други медиумски актери, вклучително и од злоупотреба и напади на интернет.
Новинарките и другите медиумски актери не се заштитени од родовите опасности во текот на нивната работа.	Анализа на родовите закани и ризици со кои се соочуваат новинарките и другите медиумски актери во текот на нивната работа и спроведување на соодветни заштитни одредби.

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Новинар(к)ите се подложни на закани или непотребни притисоци што може да ги натера да отстапат од прифатената новинарска етика.	Законите за вработување ефективно ги штитат новинар(к)ите и другите медиумски актери од неоправдано отпуштање или одмазда.
	Законите за вработување ефективно ги штитат условите за работа на новинар(к)ите и другите медиумски актери, вклучително и оние кои работат хонорарно или имаат други форми на несигурна работа, како што се оние кои се псевдо самовработени или се вработени на основ на повик, привремено, преку агенција, повремено, или хонорарно.

Б. СУДСКА ПРАКСА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Европскиот суд за човекови права одлучи дека членот 2 од Конвенцијата, кој го штити правото на живот, бара од државите „да преземат соодветни чекори за да ги заштитат животите на оние кои се во нејзина јурисдикција“ и наметнува „примарна должност на државата да [стави] во сила ефективни казнено-правни одредби за одвраќање на извршувањето на кривични дела против одредено лице, со поддршка од машинеријата за спроведување на законите со цел спречување, сузбивање и казнување на прекршувањата на таквите одредби“.⁹¹ Според член 10 од Конвенцијата, државите мора да создадат „поволна средина за учество во јавна дебата на сите засегнати лица, овозможувајќи им да ги изразат своите мислења и идеи без страв, дури и ако тие се спротивни на оние што ги бранат официјалните власти или значителен дел од јавното мислење, па дури и иритирачки или шокантни за јавното мислење“.⁹²

Комитетот на министри ја нагласи должноста на државите да воспостават ефикасна казнено-правна рамка во неколку препораки и резолуции, фокусирајќи се на потребата за ефективно спроведување на таа рамка. Комитетот на министри, исто така, нагласи дека казнено-правната рамка не е доволна; законите може да произлезат и од несоодветни закони за вработување и опасни работни услови. Во јуни 2021 година, Комитетот на министри усвои Резолуција за безбедноста на новинар(к)ите во која државите се обврзуваат, меѓу другото, „соодветно да ги спроведуваат важечките закони за вработување за подобра заштита на новинар(к)ите и другите медиумски актери од неоправдано отпуштање или одмазда и од опасни работни услови кои ги прават поранливи на напади“.⁹³

Други меѓувладини организации, исто така, ги повикаа државите да дејствуваат за да ја подобрат безбедноста на новинар(к)ите. Генералното собрание на ОН, Советот за безбедност на ОН, Советот за човекови права на ОН и раководните тела на УНЕСКО усвоија повеќе последователни декларации и резолуции за потребата да се овозможи безбедност на новинар(к)ите и да се истражуваат нападите.⁹⁴ Резолуцијата за безбедност на новинар(к)ите од 2022 година,

91 *Gongadze v. Ukraine*, бр. 34056/02, 8 ноември 2005 г., ст. 164. Видете исто така, меѓу другото, *Kılıç v. Turkey*, бр. 22492/93, 28 март 2000 г., ст. 62; *Huseynova v. Azerbaijan*, бр. 10653/10, 13 април 2017 г., ст. 98.

92 *Dink v. Turkey*, бр. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 и 7124/09, 14 септември 2010 г., ст. 137.

93 Конференција на министри за медиуми и информатичко општество, Вештачка интелигенција – интелигентна политика: предизвици и можности за медиумите и демократијата, 10-11 јуни 2021 г., Резолуција за безбедноста на новинарите.

94 Резолуција на Генералното собрание на ОН 74/157 за безбедноста на новинарите и прашањето

усвоена од Советот за човекови права на ОН ги повикува државите „да ги усогласат своите закони, политики и практики целосно со нивните обврски и заложби според меѓународното право за човекови права, и да ги разгледаат и кога е потребно да ги укинат или изменат со цел да не се ограничи способноста на новинар(к)ите и медиумските работници/чки да ја вршат својата работа самостојно и без непотребно мешање“.

Претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите препорача, особено во однос на борбата против злоупотребата на новинарките, дека државите треба да ги разгледаат постоечките закони за вознемирување „за да се обезбеди флексибилност која треба да е својствена за некои од тие закони, особено во случаите на вознемирување кое е од сексуална и сексистичка природа;“ и дека „правните рамки треба периодично да се ревидираат и следат за да се гарантира ефективно спроведување на постоечките закони и нивна поеднаква применливост онлајн“.⁹⁵

В. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Кривично правна заштита

Неколку европски земји имаат специфични одредби во нивните казни закони кои го криминализираат насилството врз новинар(к)ите или насилството кое има за цел да ја замолчи слободата на изразување. Од нив, украинскиот Кривичен законик е најконкретен и најразвиен. Ги вклучува следните одредби:

- ▶ Членот 171 го криминализира мешањето во професионалните активности на новинар(к)ите, во чија дефиниција се вклучуваат незаконско одземање на новинарски материјали, незаконско одбивање на пристап до информации, незаконска забрана за покривање на одредени теми или поединци и „секое друго намерно спречување на законската професионална дејност на новинарот/ката“. Делото се протега на вршење какво било влијание врз новинар/ка со цел да се спречи да ја врши својата новинарска работа.
- ▶ Членовите 345-1, 347-1, 348-1 и 349-1 ги криминализираат заканите или насилството, уништувањето на имот, убиството или обидот за убиство и земањето како заложник/чка на новинар/ка или неговото/нејзиното семејство во врска со професионалната активност на новинарот/ката.

Формална белешка за објаснување на Кривичниот законик на Украина елаборира дека „професионална активност на новинар/ка е систематска активност на лице

на неказниот, 18 декември 2019 г., Док. на ОН А/RES/74/157; Резолуција на УНХПЦ за безбедноста на новинарите, 5 октомври 2018 г., Док. на ОН. А/HRC/RES/39/6; Резолуција на УНХПЦ за унапредување, заштита и уживање на човековите права на интернет, 17 јули 2018 г., Док. на ОН А/HRC/RES/38/7; Резолуција на Генералното собрание на ОН за безбедноста на новинарите и прашањето на неказниот, 19 декември 2017 г., Док. на ОН А/RES/72/175; Резолуција на УНХПЦ за безбедноста на новинарите, 29 септември 2016 г., Док. на ОН А/HRC/RES/33/2; Резолуција на Генералното собрание на ОН за безбедноста на новинарите и прашањето на неказниот, 17 декември 2015 г., Док. на ОН А/RES/70/162; Резолуција 2222 на Советот за безбедност на ОН, 27 мај 2015 г., Док. на ОН S/Res/2222; Резолуција на Генералното собрание на ОН за безбедноста на новинарите и прашањето на неказниот, 18 декември 2014 г., Док. на ОН А/RES/69/185; Резолуција на UNHRC за безбедноста на новинарите, 25 септември 2014 г., Док. на ОН А/HRC/RES/27/5; Резолуција на Генералното собрание на ОН за безбедноста на новинарите и прашањето на неказниот, 18 декември 2013 г., Док. на ОН А/RES/68/163; Резолуција на УНХПЦ за безбедноста на новинарите, 27 септември 2012 г., Док. на ОН А/HRC/RES/21/12; Акционен план на ОН за безбедност на новинарите и прашање на неказниот, бр. 7; Резолуција 1738 на Советот за безбедност на ОН, 23 декември 2006 г., Док. на ОН S/Res/1738.

95 Коминике бр. 1/2019, Претставник на ОБСЕ за слободата на медиумите.

поврзана со собирање, примање, создавање, дистрибуција, складирање или друга употреба на информации со цел нивна дистрибуција меѓу недефиниран круг на лица преку печатените медиуми, телевизиски и радио организации, новински агенции, Интернет“, и обезбедува заштита на секој/а новинар/ка, без разлика дали е вработен/а или хонорарен/на работник/чка (иако во вториот случај би требало да биде член/ка на новинарско здружение).

Други европски земји со казнени одредби кои конкретно ги штитат новинар(к)ите ги вклучуваат:

- ▶ Шведска, каде што кривичното дело е „незаконска принуда или незаконска закана со намера да се влијае врз формирањето на јавното мислење ... и со тоа ја загрозува слободата на говор, собирање или здружување“.⁹⁶
- ▶ Ерменија, каде што кривичното дело ја попречува новинарската работа или ги принудува новинар(к)ите да објавуваат или да не објавуваат информации.⁹⁷
- ▶ Франција, каде што Кривичниот законик го криминализира „мешањето во остварувањето на слободата на изразување координирано и со закани“ и „попречувањето на слободата на изразување, координирано и со тепање, насилство, напад, уништување или понижување“.⁹⁸
- ▶ Хрватска, каде што Кривичниот законик го криминализира негирањето на слободата на говорот или јавното изразување, слободата на печатот или другите медиуми, ограничувањето на слободата на известување на новинарот/ката и спречувањето на објавување, продажба или емитување на медиумски дела.⁹⁹
- ▶ Грузија, каде што Кривичниот законик го криминализира незаконското мешање во професионалните активности на новинарот/ката, особено присилувањето на новинарот/ката да објавува или да не објавува информации.¹⁰⁰
- ▶ Србија, каде што српскиот Кривичен законик предвидува засилена казна за загрозување на безбедноста на некое лице или закана за загрозување, доколку целта е новинар/ка; незаконско негирање или ограничување на слободата на говорот; и спречување на печатење и дистрибуција на печатен материјал и емитување.¹⁰¹
- ▶ Полска, каде што Кривичниот законик го криминализира користењето на насилство или незаконска закана за принудување на новинар/ка да објави или да се воздржи од објавување на нешто, или попречување или потиснување на критиката на медиумите.¹⁰²

Неколку држави неодамна го изменија своето законодавство. На пример, во 2022 година, данскиот Кривичен законик беше изменет за да ја направи заканата насочена кон спречување на жртвата да ја искористи својата слобода на говор отежнувачка околност;¹⁰³ во Црна Гора, Кривичниот законик беше изменет во 2021 година за да обезбеди построги казни за напади и закани врз новинар(к)и и попречување или спречување во вршењето на нивната

96 Шведски Кривичен законик, Дел 5; Видете го исто така Поглавје 7, Закон за слобода на печатот, членови 2 и 11.

97 Ерменски Кривичен законик, член 164.

98 Француски Кривичен законик, членови 431-1, 431-2, 223-1-1.

99 Хрватски Кривичен законик, член 127.

100 Грузиски Кривичен законик, член 154.

101 Српски Кривичен законик, членови 138, 148, 149.

102 Полски Кривичен законик, членови 43, 44.

103 Данска: Закон бр.2601/2021, 28 декември 2021 г. Дополнување од данската влада во Извештајот за владеење на правото за 2022 година, стр. 20; Закон бр. 2601 од 28 декември 2021 г, § 1(5).

работа;¹⁰⁴ во Латвија, делумно како одговор на загриженоста заради агресија врз новинар(к)ите, Законот за административни казни за прекршувања во областа на администрацијата, јавниот ред и употребата на службениот јазик беше изменет за да вклучи санкции за агресивно однесување, вклучително и закани за нанесување штета на здравјето или сексуалниот интегритет на лице или негови/нејзини роднини; закани по имотот; и вознемирување.

Во други земји, изменети се судските практики со цел да се обезбеди поголема заштита на новинар(к)ите. Словенечкиот Врховен суд во 2019 година пресуди дека законите, навредите или вербалната злоупотреба на новинар(к)ите треба да бидат кривично гонети; Државното обвинителство потоа ги промени своите правни насоки, препорачувајќи гонење во широка категорија случаи.¹⁰⁵ Во Финска, Врховниот суд донесе пресуда од висок профил со која се потврди пресудата за вознемирување на новинар/ка.¹⁰⁶ Образложението на пресудата се осврна на предизвиците со кои се соочуваат новинар(к)ите во современото општество, вклучително и преку онлајн вознемирување, и ја цитираше судската пракса на Европскиот суд за човекови права и меѓународните препораки поврзани со заштитата на новинар(к)ите.¹⁰⁷

Некои земји конкретно ја криминализираат онлајн злоупотребата. Во Австрија, „сајбер-насилството“ е кривично дело на повредување на честа на некоја личност на Интернет на начин што е воочлив за голем број луѓе или овозможување лични податоци или слики да станат достапни за голем број луѓе.¹⁰⁸ Францускиот Кривичен законик ја дефинира онлајн злоупотребата, меѓу другото, и како „изјави или однесувања наметнати на иста жртва од неколку лица, координирано или со поттикнување на едно од нив, дури и доколку тие не се повторуваат“, како и злоупотреба која, иако не е координирана, е извршена од поединци/ки кои се „свесни дека жртвата е предмет на повторувачки однесувања или изјави“.¹⁰⁹ За подобра борба против родово мотивираната злоупотреба на интернет, Законот за сексуално вознемирување го дефинира сексуалното вознемирување, меѓу другото, и како „повторени сексуални изјави или однесувања насочени кон лице што му наштетува на достоинството на лицето со нивниот омаловажувачки, понижувачки карактер или со создавање на застрашувачка, непријателска или навредлива ситуација“ и прецизира дека ова вклучува и онлајн вознемирување.¹¹⁰ Во Романија и во Холандија, отежнувачка околност е секое кривично дело да биде мотивирано од родово дискриминација.¹¹¹

Заштита врз основа на закони за вработување

Новинар(к)ите кои се вработени во медиумите обично ја уживаат истата заштита при вработување како и другите работници/чки. Во некои земји, ова ги вклучува таканаречените клаузули на совеста, дозволувајќи им на новинар(к)ите да одбиваат задачи што се во спротивност со нивните верувања (дискутирано во

104 Црна Гора: Парламентот на Црна Гора едногласно ги усвои измените на Кривичниот законик за зајакнување на кривичната заштита на новинарите, 29 декември 2021 г. Видете исто така Комуникација за политиката за проширување на ЕУ од 2022 година, Извештај за Црна Гора 2022 година, SWD(2022) 335 финале, 12 октомври 2022 година.

105 Согласно објавеното во Извештајот за владеење на правото за 2020 година, Поглавје за Словенија, стр. 13.

106 Врховен суд, пресуда од 18 февруари 2022 г., R2020/680, ECLI:FI:KKO:2022:8.

107 Ibid

108 Австриски Кривичен законик, член 107в.

109 Член 11(б) од Законот бр.2018-703 од 3 август 2018 г. за зајакнување на борбата против сексуалното и родово заснованото насилство.

110 Закон бр. 2018-703 од 3 август 2018 година за зајакнување на борбата против сексуалното и родово заснованото насилство.

111 Како што е соопштено до Секретаријатот на Одделот за управување со медиуми и интернет.

Дел А, погоре, под насловот уредувачка независност на новинар(к)ите).

Некои држави укажуваат на тоа дека има специфични видови на заштита за хонорарните новинар(к)и или за хонорарните работници/чки воопшто:

- ▶ Според францускиот Закон за вработување, хонорарните новинар(к)и имаат корист од претпоставката за платено вработување.¹¹²
- ▶ Во Германија, Законот за вработување ги смета псевдо-самовработените лица како вработени. Договори на определено време може да се склучат само ако се тие експлицитно дозволени со закон и не смеат да се третираат понеповолно од работниците/чките со полно работно време, освен ако тоа не е оправдано од објективни причини.¹¹³

Некои земји бараат од медиумските работодавач(к)и да се погрижат новинар(к)ите да имаат соодветно осигурување. Во Германија, вработените новинар(к)и се покриени со законско осигурување од незгода, кое покрива и психолошка поддршка по траума поврзана со работа. Самовработените новинар(к)и подлежат на задолжително осигурување според Законот за социјално осигурување на уметниците.¹¹⁴ Во Холандија и Украина, работодавач(к)ите се обврзани да обезбедат осигурување на вработените, вклучително и на новинар(к)ите.¹¹⁵

За да се обезбеди правична плата за хонорарните новинар(к)и, Холандскиот јавен радиодифузен сервис и некои комерцијални радиодифузери договорија бодовна скала за плати што ја цени работата на хонорарците на 150% од платата на вработените новинар(к)и (земајќи го предвид недостатокот на платено боледување или социјална заштита за хонорарците, а истовремено служи како дестимулација за медиумските организации кои вработуваат премногу новинар(к)и на хонорарна основа). Во Данска, Синдикатот на новинар(к)и, според некои наоди, преговарал за колективен договор кој им обезбедува на хонорарците еднакви права и ги штити од економска несигурност.¹¹⁶

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

Кривично правна заштита

- ▶ Кривичното право треба да предвиди засилени казни за насилство или закани кон новинар(к)и и други кои редовно објавуваат прашања од јавен интерес.
- ▶ Злоупотребата на интернет треба да се препознае како кривично дело и сите такви прекршувања извршени врз новинар(к)и треба да добијат засилени казни.
- ▶ Државите треба да го криминализираат секое друго мешање или обид за мешање во остварувањето на правото на слобода на изразување.
- ▶ Треба да има засилени казни за секое дело мотивирано од родова или други форми на дискриминација.
- ▶ Кривичните закони треба да се ревидираат за да се гарантира дека тие во доволна мера го опфаќаат родово-заснованото насилство, вклучително и онлајн злоупотребата.

¹¹² Член L. 7111-3 од Законот за работни односи.

¹¹³ Германски закон за работа со скратено работно време и вработување на определено време

¹¹⁴ Согласно извештајот поднесен до Секретаријатот на Одделот за управување со медиуми и интернет.

¹¹⁵ Согласно извештајот поднесен до Секретаријатот на Одделот за управување со медиуми и интернет.

¹¹⁶ Henrik Kaufholz, et al., Media Freedom in Scandinavia: Six examples of best practices, ECPMF, EFJ, and OBCT, 2020 г., дел 3.1.1.

Заштити врз основа на закони за вработување

- ▶ Законот за вработување треба да обезбеди сигурност на вработувањето.
- ▶ Хонорарните новинар(к)и треба да уживаат слична заштита при вработување како и вработените новинар(к)и, надоместувајќи им за нивната релативно неповолна положба во однос на континуитетот на вработувањето и потенцијалниот недостаток на бенефиции, како што се придонесите за пензија и платено боледување.
- ▶ Законот за вработување треба да предвиди дека новинар(к)ите можат да одбијат уреднички задачи кога тие се во конфликт со нивната совест или искрено верување.
- ▶ Законот за вработување треба да бара од работодавач(к)ите да обезбедат соодветно осигурување за своите вработени, вклучително, за новинар(к)ите, пристап до професионална правна, социјална или психолошка поддршка.

Г. СПРОВЕДУВАЊЕ НА СЕОФАТНА ЗАКОНСКА РАМКА КОЈА ИМ ОВОЗМОЖУВА НА НОВИНАР(К)ИТЕ И ДРУГИТЕ МЕДИУМСКИ АКТЕРИ ЕФЕКТИВНО И БЕЗ СТРАВ ДА ПРИДОНЕСАТ ВО ЈАВНАТА ДЕБАТА (СТАВ 2 ОД НАСОКИТЕ, ПРОДОЛЖЕНИЕ)

2. (...) Правната рамка, вклучувајќи ги и одредбите од кривичното право кои се однесуваат на заштитата на физичкиот и моралниот интегритет на личноста, треба да се спроведуваат на ефективен начин, вклучително и преку административни механизми и со признавање на посебните улоги на новинар(к)ите и другите медиуми актери во едно демократско општество (...)

А. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Непостоење или неефективно спроведување на правната рамка за заштита на слободата на изразување и слободата на медиумите	Национална стратегија или акциски план за заштита на безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски работници
	Ефективен механизам за да се обезбеди ефективно спроведување на правната рамка за заштита на слободата на изразување, како и одредбите од кривичното право кои го штитат физичкиот и моралниот интегритет на личноста
	Препознавање на улогата и важноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери
	Редовни размени/заеднички обуки/договори меѓу силите за спроведување на законот и претставниците на медиумските здруженија за начините за справување со нападите врз новинар(к)ите
Недоволна заштита од онлајн злоупотреба	Националната стратегија или акцискиот план ги анализира ризиците што ги носи онлајн злоупотребата и вознемирувањето и обезбедува соодветни превентивни мерки

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Недоволна заштита од специфични закани и ризици со кои се соочуваат новинарките и другите медиумски работнички	Националната стратегија или акцискиот план ги анализира специфичните закани и ризици со кои се соочуваат новинарките и другите медиумски работнички и обезбедува соодветни превентивни мерки

Б. СУДСКА ПРАКСА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Во Резолуцијата за безбедност на новинар(к)ите од јуни 2021 година, земјите-членки се обврзаа да „подготват... посветени национални акциски планови за безбедноста на новинар(к)ите, поставувајќи сеопфатна и ефикасна програма на активности, со приоритети засновани на итноост и соодветни ресурси за нивно спроведување“.¹¹⁷ Државите, исто така, се обврзаа на специфичен фокус на родово-заснованото насилство врз новинар(к)ите, решавајќи „навремено и решително да се справат со специфичните ризици, предизвици и закани со кои се соочуваат новинарките и другите медиумски актери заради нивниот род, исто така и во онлајн сферата“, како и други форми на насилство врз новинар(к)ите мотивирано од дискриминација“.¹¹⁸

Понатаму, земјите-членки се обврзаа да го зајакнат спроведувањето на законите за вработување „за подобра заштита на новинар(к)ите и другите медиумски актери од неоправдано отпуштање или одмазда и од несигурни работни услови што ги прави поранливи на напади“.

Други меѓународни НВО-и, исто така, ја истакнаа потребата државите силно и итно да дејствуваат во правец на подобрување на безбедноста на новинар(к)ите. Акцискиот план на ОН за безбедноста на новинар(к)ите и прашањето за неказниност, усвоен во 2012 година, повикува на коалициски и сеопфатен пристап кон ова прашање, обединувајќи ги органите за спроведување на законот, новинар(к)ите, медиумите и другите засегнати чинители.¹¹⁹ Како и зајакнувањето на механизмите на ОН, Акцискиот план предвидува и нуди помош, меѓу другото, со усвојување на соодветни закони; мерки за спречување на напади врз новинар(к)и; воспоставување на национални механизми за итни случаи; и меѓународна соработка по ова прашање. Планот, исто така, поттикнува поголеми и подлабоки партнерства со специјализирани граѓански организации и професионални здруженија, преку споделување на информации, како и спроведување заеднички мисии и истраги за одредени случаи.

Неодамнешните резолуции на Генералното собрание на ОН и Советот за човекови права на ОН повикаа на ефективна заштита на новинарките, кои се изложени на особено сериозни напади и физички и на интернет, вклучително и од политичар(к)и и јавни службеници/чки. Резолуцијата за безбедност на новинар(к)ите од 2022 година усвоена од Советот за човекови права на ОН ги повикува државите да изработат акциски планови и изразуваат загриженост за „специфичните напади врз новинарките и медиумските работнички во врска

117 Конференција на министри за медиуми и информатичко општество, Вештачка интелигенција – интелегентна политика: предизвици и можности за медиумите и демократијата, 10-11 јуни 2021 г., Резолуција за безбедноста на новинарите.

118 Конференција на министри за медиуми и информатичко општество, Вештачка интелигенција – интелегентна политика: предизвици и можности за медиумите и демократијата, 10-11 јуни 2021 г., Резолуција за безбедноста на новинарите.

119 CI-12/CONF.202/6.

со нивната работа, како што се родова дискриминација, сексуално и родово базирано насилство, закани, заплашување и вознемирување, онлајн и офлајн“.¹²⁰

Парламентарното собрание на Советот на Европа ги повика државите да „воспостават национални механизми во согласност со Акцискиот план на Обединетите Нации за безбедноста на новинар(к)ите и прашањето за неказливост, и да овозможат таквите механизми да се концепираат и спроведуваат под силно политичко и оперативно лидерство, со соодветна меѓуагенциска координација и во вистинско партнерство со граѓанското општество, особено со здруженијата на новинар(к)ите и синдикатите, како и со организациите за следење на слободата на медиумите“. Собранието, исто така, ја истакна потребата државите да „се борат против онлајн малтретирањето на новинар(к)ите, особено новинарките и новинарите кои припаѓаат на малцинствата, и да ја подобрат заштитата на истражувачките новинар(к)и и укажувач(к)ите“.¹²¹

Во својата Одлука 3/18 за безбедноста на новинар(к)ите, Министерскиот совет на ОБСЕ изразува загриженост за „посебните ризици со кои се соочуваат новинарките во врска со нивната работа, вклучително и преку дигиталните технологии“ и ја нагласува „важноста да се обезбеди нивна најголема можна безбедност и ефективно да се третираат искуствата и проблемите на новинарките“. Одлуката понатаму ги повикува државите „јавно и недвосмислено да ги осудат нападите врз новинарките во врска со нивната работа, како што се сексуално вознемирување, злоупотреба, заплашување, закани и насилство, вклучително и преку дигитални технологии“.¹²² Министерскиот совет, исто така, ги повикува државите „поефективно да ја спроведат важечката правна рамка за заштита на новинар(к)ите“.¹²³ Претставничката на ОБСЕ за слобода на медиумите препорача дека државите треба да воспостават „редовен дијалог со повеќе чинители во кој ќе бидат вклучени сите главни актери, вклучително и новинарките и медиумските организации, посредниците/чките и државните власти за да се обезбеди сеопфатен и систематски одговор на онлајн малтретирањето [и] да се поттикне развој на иновативни одговори на онлајн малтретирањето, со придонес од сите чинители, во согласност со меѓународните стандарди за човекови права“.¹²⁴

В. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Национални акциски планови и работни групи

Од 2016 година, неколку земји усвоија акциски планови за подобрување на безбедноста на новинар(к)ите. Во Шведска, Националниот акциски план „Одбрана на слободата на говор“ беше усвоен во 2017 година во насока на справување со закани и омразата кон новинар(к)ите, избраните претставници/чки и уметниците. Акцискиот план предвидува протоколи и соработка меѓу медиумите, органите на прогонот и претставниците/чките на министерствата. Во 2020 година, шведската полиција започна конкретни активности за справување

120 Резолуција усвоена од Советот за човекови права, 6 октомври 2022 г., Док. на ОН А/HRC/RES/51/9.

121 Резолуција 2317 (2020), Закани по слободата на медиумите и безбедноста на новинарите во Европа, 28 јануари 2020 г.

122 Решение 3/18, Безбедност на новинарите, 7 декември 2018 г., МЦ,ДЕК/3/18.

123 Решение 3/18, Безбедност на новинарите, 7 декември 2018 г., МЦ,ДЕК/3/18.

124 Коминике бр. 1/2019, претставник на ОБСЕ за слобода на медиумите.

со злосторствата извршени врз новинар(к)и. Тоа опфати и назначување на национални лица за контакт и дополнителен персонал за поддршка на жртвите на такви злосторства и доделување на дополнителни средства за подобро истражување на злосторствата против демократијата и злосторствата од омраза.¹²⁵

Во Холандија, „*Persveilig*“ (Безбеден печат) е заедничка иницијатива на националното здружение на новинар(к)и, здружението на главни уредници/чки, полицијата и јавното обвинителство чија цел е подобрување на безбедноста на новинар(к)ите. Иницијативата вклучува план за безбедност кој содржи и протокол за пријавување на инциденти, како и обука за новинар(к)ите и медиумите. Како резултат на активната комуникација, следењето на работата и договорите меѓу новинар(к)ите и медиумите и органите за спроведување на законот, полицијата и обвинителството ги третираат насилството и заканите врз новинар(к)ите како прашања со висок приоритет. Во 2021 година, протоколот на полицијата и обвинителството беше ревидиран и беа извршени неколку подобрувања, вклучително и во однос на процесирањето на жалбите од новинар(к)ите од страна на полицијата и обвинителството, подобро споделување информации, подобро подигање на свеста и, генерално, подобрена комуникација меѓу новинар(к)ите и полицијата и обвинителството. Овие подобрувања имаат за цел дополнително да ја подобрат безбедноста на хонорарните новинар(к)и.¹²⁶

Во 2022 година, Данското здружение на новинар(к)и, медиуми, меѓународна поддршка на медиумите, УНЕСКО Данска, Министерството за правда и Министерството за култура договорија заеднички акциски план за безбедност на новинар(к)ите.¹²⁷ Тој експлицитно се заснова на Препораката на Советот на Европа CM/Rec(2016)4 заедно со Акцискиот план на ОН и се потпира на четири столба: (1) следење на инциденти; (2) ефективно следење на извештаите; (3) континуиран дијалог помеѓу сите чинители; и (4) меѓународна размена на искуства и иницијативи. Секојдневното водење на Акцискиот план наизменично ќе го водат Данската асоцијација на новинар(к)и и данските медиуми, со вклучување, по потреба, на другите чинители.

Грција усвои национален Акциски план за безбедност на новинар(к)ите во мај 2022 година, преку Меморандум за разбирање за заштита, безбедност и зајакнување на новинар(к)ите и другите медиумски професионалци/ки во неколку владини министерства. Меморандумот за разбирање се заложува за правни иницијативи и иницијативи надвор од правните механизми; следење и евалуација на институционалната рамка за безбедност на новинар(к)ите; спроведување темелна проценка на потребите; промовирање информации, образование и подигање на свеста; зајакнување на положбата на новинарките и на оние кои известуваат за еднаквост; мапирање на сите тековни политики и иницијативи во однос на безбедноста на интернет, дигиталната писменост и зајакнувањето на новинар(к)ите; програми за обука за вештини поврзани со безбедноста; и подигање на јавната свест за опасноста од нападите врз новинар(к)ите по демократијата. Формирана е Работна група за да се постигнат овие цели.

125 Придонес на Шведска за Извештајот на ЕУ за владеење на правото за 2020 г.

126 Податоци од Холандија во Извештајот за владеење на правото за 2021 година; предлозите се детално наведени во писмото од март 2021 година од Министерството за правда и безбедност до претседателот на Претставничкиот дом: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/31/tk-functieprotocol-persveilig>.

127 Видете <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/ny-faelles-dansk-handlingsplan-for-sikkerhed-for-journalister/>.

Во Обединетото Кралство, во 2019 година беше формиран Национален комитет за безбедност на новинар(к)ите, со кој копретседаваат двајца/две владини министри/ерки. Комитетот редовно се состанува и повикува претставници/чки од владата, новинар(к)ите, полицијата, органите на обвинителството и граѓанското општество. Во 2021 година, Комитетот го усвои Националниот акциски план за безбедност на новинар(к)ите.¹²⁸ Тој опфаќа пет клучни области:

- ▶ подобро разбирање на проблемот меѓу чинителите;
- ▶ зајакнување на одговорот на системот на кривична правда во справувањето со злосторства врз новинар(к)ите;
- ▶ поддршка на новинар(к)ите и нивните работодавци во градење на ресурсите што им се потребни за заштита на личната безбедност;
- ▶ помагање на онлајн платформите да се справат со поширокото прашање на злоупотреба на интернет;
- ▶ подобро јавно препознавање на вредноста на новинар(к)ите.

Како дел од Акцискиот план на Обединетото Кралство, ќе има обука за полициските сили, како и за медиумските организации и новинар(к)и.¹²⁹ Сите полициски сили работат на назначување на офицер(к)и за врска за безбедност на новинар(к)ите (од 2022 година, околу половина од полициските сили веќе имаат назначен офицер); овие улоги ќе им бидат објавени на новинар(к)ите како прва точка на контакт за да помогнат во справувањето со какви било напади, закани или вознемирување. Покрај тоа, Националниот совет на полициски началници (NPCC) назначи лице кое ќе ги води злосторствата против новинар(к)ите, за да го надгледува ова прашање на национално ниво.

Во Италија, иако не постои акциски план како таков, формиран е Координативен центар за справување со законите и насилството врз новинар(к)ите.¹³⁰ Во 2017 година, Министерството за внатрешни работи го формираше Центарот со цел да ги следи законите кон новинар(к)ите известувач(к)и и да ги развие потребните мерки за заштита. Ад-хок собраниска комисија посветена на „Мафија, новинар(к) и информации“ доби задача да го разбере, следи и оцени односот помеѓу мафијата и информациите.

Подобрување на комуникацијата и координацијата помеѓу органите на прогон и медиумите

Иако не сите земји имаат сеопфатни акциски планови за безбедност на новинар(к)ите, во некои од нив има корисни практики кои се однесуваат на подобрување на комуникациите меѓу органите на прогонот и новинар(к)ите. На пример, во Франција, следејќи ги препораките на независна комисија, воспоставен е механизам за соработка помеѓу медиумите и органите на прогонот за да се подобрат комуникациите за време и околу јавните демонстрации, кои честопати се критичен момент за избувнување на насилство, и да се зголеми безбедноста на новинар(к)ите.¹³¹ Механизмот се состанува на месечна основа.

128 Видете <https://www.gov.uk/government/publications/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists>

129 Обврските ги делат полицијата, Националниот синдикат на новинари, Здружението на уредници, Националниот совет за обука на новинари, Здружението за новински медиуми и Би-Би-Си.

130 Координативен центар за следење, анализа и перманентна размена на информации за феноменот на застрашување на новинари.

131 Комисијата Делару: видете <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/>

Паралелно, во јули 2021 година беше формирана работна група, која вклучува претставници/чки на новинар(к)и и нивните работодавци, новинарски здруженија и Комисијата за лична карта на професионалните новинар(к)и, за да дискутира за подобра идентификација на новинар(к)ите за безбедносни цели, особено за време на јавни настани. Новата верзија на Националната шема за спроведување на законот беше објавена на 16 декември 2021 година, со која се препознава специјалната улога на новинар(к)ите за време на демонстрациите и се бара од властите да ја гарантираат безбедноста на новинар(к)ите за време на демонстрации.

Во Германија, Советот за печат предложи да се ажурираат постоечките принципи на однесување за медиумите и полицијата.¹³² Германските покраини (Länder) моментално ги оценуваат овие принципи; некои покраини презедоа мерки за подобрување на односот меѓу новинар(к)ите и полицијата.¹³³ Се јавува дека полициските власти во некои региони ги зголемиле напорите за заштита на новинар(к)ите за време на протести; полицијата во Слободната покраина Саксонија, на пример, изготви концепт за медиумска заштита за новинар(к)ите во ситуации кога се ангажира полицијата.¹³⁴

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

- ▶ Земјите-членки треба да усвојат национални акциски планови за безбедност на новинар(к)ите врз основа на следните принципи:
 - Акцискиот план да има политичко лидерство на високо ниво;
 - Треба да се врши анализа на ризиците и проценка на потребите, вклучително и јасна родова анализа;
 - Треба да постои силно оперативно лидерство и меѓуресурска координација;
 - Мора да постои силно партнерство со граѓанското општество при дизајнирањето и спроведувањето;
 - Треба да постои сеопфатна и ефективна програма на активности која постепено ќе изгради пракса и докази, со конкретни цели, индикатори за успех и рокови кои се амбициозни, а сепак остварливи и кои веројатно ќе овозможат вистинско подобрување;
 - Агенциите одговорни за креирање, развој и спроведување на активностите се јасно идентификувани;
 - Мора да има доволно буџет и ресурси наменети за креирање, развој и спроведување на акциите;
 - Треба да постои координација со акциските планови и активности во сродни области, како што се плановите за заштита на бранителите на човековите права или родовата еднаквост.
 - Да има заложба за редовна ревизија.

[document/2021/05/rapport_commission_independante_sur_les_relations_entre_le_presse_et_les_forces_de_lordre.pdf](#) и <https://rsf.org/en/report-commission-relations-between-journalists-and-police-towards-improvement-ground>

132 Германски совет за печат, Принципи на однесување на медиумите и полицијата за избегнување на пречки во извршувањето на полициските должности и слободното известување.

133 На пример, Кодекс на печатот на полицијата на Баден-Виртемберг, Министерство за внатрешни работи за дигитализација и општини, стандарди на државно ниво за односи со медиумите; согласно извештајот до механизмот за Владеење на правото на ЕУ 2022 г.

134 Како што е соопштено до Секретаријатот на Одделот за управување со медиуми и интернет.

- ▶ Ако не преку акциски план, државите треба да се погрижат правната рамка за заштита на слободата на изразување и одредбите од кривичното право кои го штитат физичкиот и моралниот интегритет на личноста ефективно да се спроведуваат, вклучително и преку:
 - договори и редовни размени и заеднички обуки за безбедност на новинар(к)ите на органите на прогон и претставниците/чките на медиумите;
 - анализа на ризиците од злоупотреба и малтретирање преку Интернет и обезбедување на соодветни превентивни мерки, вклучително, доколку е потребно, преку реформа на законите;
 - анализа на конкретните закани и ризици со кои се соочуваат новинарките и другите медиумски работнички и обезбедување на соодветни превентивни мерки, вклучително, доколку е потребно, и преку законска реформа;
 - одредување заштита на новинар(к)ите како приоритетна област и распределба на доволно ресурси.

Прирачници и ресурси:

- ▶ [Преземање активности за заштита на новинар\(к\)ите и другите медиумски актери](#), Водич за изготвување Акциски план, Совет на Европа 2020 година;
- ▶ [Едукација за човекови права за правни професионалци/ки, Курс за безбедност на новинар\(к\)ите](#), Совет на Европа;
- ▶ [Водич со онлајн ресурси за безбедност на новинарки](#), претставник на ОБСЕ за слобода на медиумите;
- ▶ [Акциски план на ОН за безбедност на новинар\(к\)ите и прашањето на неказниност](#);
- ▶ За да се обезбеди ефективно спроведување на родово-сензитивен акциски план, ОН има два ресурси кои државите можат да ги користат:
 - (1) [Прирачник на UN Women за национални акциски планови за насилство врз жените](#), кој обезбедува референтна точка за интегрирање на родово-одговорен пристап во акцискиот план за безбедност на новинар(к)ите;
 - (2) [Прирачник за евалуација на UN Women](#), Како да се управува со родово одговорна евалуација.

Д. НЕЗАВИСНА, СУШТИНСКА РЕВИЗИЈА НА ПРАВНАТА РАМКА (СТАВОВИ 3-5 ОД НАСОКИТЕ)

3. Оваа правна рамка треба да подлежи на независна, суштинска ревизија за да овозможи заштитните мерки за остварување на правото на слобода на изразување да бидат цврсти и ефективни во пракса и да гарантира дека законите се поткрепени со ефективна машинерија за спроведување. По првичната брза ревизија, треба да се вршат и дополнителни ревизии во редовни периодични интервали. Ревидирањата на законите и практиките треба да ја проценат усогласеноста на правната рамка и нејзината примена со авторитативните европски и меѓународни стандарди за човекови права, вклучувајќи ги сите релевантни позитивни обврски на државите, и да содржат препораки врз основа на нејзините клучни наоди. Таквите ревидирања треба да ги опфатат

постојните и нацрт-законите, вклучително и тие што се однесуваат на тероризмот, екстремизмот и националната безбедност, како и секој друг закон што влијае на правото на слобода на изразување на новинар(к)ите и другите медиумски актери, како и сите други права кои се клучни за да се гарантира дека нивното право на слобода на изразување може ефективно да се оствари.

4. Ревидирањата може да ги вршат едно или повеќе соодветни нови или постоечки независни тела кои имаат кредибилни мандати и се поддржани со доволно ресурси. Националните власти се повикани да воспостават поволни услови во кои може да се реализираат такви ревидирања, овозможувајќи детална јавна контрола и изготвување на препораки од организации и експерт(к)и кои дејствуваат независно од владини, политички, верски, комерцијални и други партиски влијанија. Телото или телата за ревидирање може да бидат национална комисија за човекови права, правобранител/ка и/или друго независно тело формирано за специфичните цели опишани погоре. Се препорачува телото или телата за ревидирање да имаат експлицитен мандат да собираат, примаат и користат информации од кој било извор и да добијат оптимален пристап до документите и службениците/чките во сите гранки на државните органи. Процесот на ревидирање треба да биде транспарентен и да вклучува јавни расправи, олеснувајќи го целосното и активно учество на граѓанското општество, вклучувајќи ги и претставниците/чките на новинарските организации, медиумите и другите чинители.

5. Треба да се предвиди извештаите од ревидирањето да бидат формално доставени до релевантните државни органи, особено до министерствата, барајќи навремен одговор од тие органи, вклучувајќи, по потреба, корективни или други последователни активности врз основа на наодите и препораките од ревидирањето. Наодите и препораките, исто така, треба систематски да се анализираат во континуирано известување, следење или споделување на информации во Советот на Европа, како на пример за Комитетот на министри, Парламентарното собрание и Комесарот за човекови права. Тие, исто така, може да бидат достапни и за слични активности на други меѓувладини организации, како што се Комитетот за човекови права на ОН, Универзалниот периодичен преглед на Советот за човекови права на ОН, УНЕСКО, Високиот комесаријат на ОН за човекови права и Претставник на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) за слобода на медиумите.

A. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Непостоечко или недоволно ревидирање на тоа дали правната рамка што ги штити медиумите и новинар(к)ите е во согласност со кредибилните европски и меѓународни стандарди за човекови права, и е поткрепена со ефективна механизација за спроведување и дали заштитните мерки за заштита на слободата на изразување се цврсто и ефективно спроведени во пракса	Независно, суштинско ревидирање за да се гарантира дека законодавната рамка што ги штити медиумите и новинар(к)ите е во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права
	Независно, суштинско ревидирање кое ќе овозможи правната рамка што ги штити медиумите и новинар(к)ите да е поддржана со ефективна машинерија за спроведување
	Независно, суштинско ревидирање кое ќе овозможи заштитните мерки за заштита на слободата на изразување цврсто и ефективно да се спроведат во пракса

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Предлог-законот кој го засега правото на слобода на изразување на новинар(к)ите и другите медиумски актери, како и сите други права кои се клучни за да може нивното право на слобода на изразување да се оствари на ефективен начин, не е во согласност со кредибилните европски и меѓународни човечки стандарди за права	Независно, суштинско ревидирање за да се оцени дали нацрт-законот што влијае на правото на слобода на изразување на новинар(к)ите и другите медиумски актери, како и сите други права кои се клучни за да може нивното право на слобода на изразување да се оствари на ефективен начин, е во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права
Антитероризмот, анти-екстремизмот или другите мерки за национална безбедност се надвор од делокругот на ревизијата или надлежноста на ревизорското тело	Да се овозможи антитероризмот, анти-екстремизмот или другите мерки за национална безбедност да спаѓаат во делокругот на ревидирањето и надлежноста на телото или едно од телата што го врши ревидирањето (може да има неколку тела вклучени во процесот на ревидирање)
Телото или телата за ревидирање не се независни	Да се обезбеди независност на телото или телата што го вршат ревидирањето и во теорија и во пракса. Такви тела може да бидат национална комисија за човекови права, правобранител/ка и/или независно тело специјално формирано за таа цел
На процесот на ревидирање му недостасува придонес од разновиден спектар на чинители	Да се гарантира дека процесот на ревидирање овозможува детална јавна контрола и изготвување на препораки од организации и експерт(к)и кои дејствуваат независно од владини, политички, верски, комерцијални и други несоодветни или партиски влијанија
Телото или телата за ревидирање немаат доволен мандат или овластувања	Се препорачува телото или телата за ревидирање да имаат експлицитен мандат да собираат, примаат и користат информации од кој било извор и да им се овозможи оптимален пристап до документите и службениците/чките во сите гранки на државните органи
Недостаток на транспарентност или доверба на јавноста и засегнатите чинители во процесот на ревидирање	Процесот на ревидирање треба да вклучи јавни расправи и да го олесни целосното и активно учество на граѓанското општество, вклучувајќи ги и претставниците на новинарските организации, медиумите и другите чинители.

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Недостаток на следење на процесот на ревидирање.	Извештаи од ревидирањето треба формално да се доставуваат до релевантните државни органи, особено до министерствата, барајќи навремен одговор од тие органи, вклучително, по потреба, и корективни или други последователни активности врз основа на наодите и препораките од ревидирањето.
	Наодите и препораките од ревидирањето треба да се анализираат во континуирано известување, следење или споделување информации во Комитетот на министри на Советот на Европа, Парламентарното собрание и Комесарот за човекови права; како и со други релевантни меѓународни тела како што се Комитетот за човекови права на ОН, Универзалниот периодичен преглед на Советот за човекови права на ОН, УНЕСКО, Високиот комесаријат за човекови права на ОН и Претставникот на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) за слобода на медиумите.

Б. СУДСКА ПРАКСА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Има неколку препораки и резолуции кои бараат редовно ревидирање на домашните правни рамки согласно барањата на Европската конвенција за човекови права. Некои од нив се специфични за одредени сектори. На пример, Препораката CM/Rec(2022)16 на Комитетот на министри до земјите-членки за „говор на омраза“ повикува на преиспитување на законите и политичките мерки за говорот на омраза; Препораката CM/Rec(2013)1 на Комитетот на министри до земјите-членки за родова еднаквост и медиуми повикува на ревидирање на законите кои влијаат на родовата еднаквост; Препораката 1814 (2007) на Парламентарното собрание бара ревидирање на законите за клеветата. На првата Конференција на министрите на Советот на Европа одговорни за медиумите и новите комуникациски услуги, министрите решија редовно да ги ревидираат националното законодавство и праксата за да се осигураат дека секое влијание на антитерористичките мерки врз правото на слобода на изразување и информирање е во согласност со стандардите на Советот на Европа.

Некои бараат и повеќе сеопфатни ревизии. Резолуцијата 2317(2020) на Парламентарното собрание ги повикува земјите-членки да „го ревидираат... нивното законодавство, со цел да спречат каква било злоупотреба на различни закони или одредби кои можат да влијаат врз слободата на медиумите – како што се законите за клеветата, антитероризам, национална безбедност, јавен ред и мир, говор на омраза, богохулење или колективно сеќавање на минатото – кои премногу често се применуваат за да се заплашат и замолчат новинар(к)ите“.¹³⁵

¹³⁵ Усвоена на 28 јануари 2020 г.

Ревидирањето треба да биде редовно; Декларацијата за заштита на новинарството и безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери од 2014 година ги повикува државите да ја ревидираат сообразноста на домашните закони и практики со барањата на Европската конвенција за човекови права најмалку еднаш на две години.

В. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Процесите на ревидирање на законодавството и утврдувањето дали може да се подобри безбедноста на новинар(к)ите се во тек во некои европски земји. Иако ниту една земја не се обврза на континуиран и редовен процес на ревидирање, во продолжение следат неколку репрезентативни примери на тековните практики:

- ▶ Холандскиот акциски план за безбедност на новинар(к)ите, PersVeilig, беше ревидиран во 2021 година. Извештајот од ревидирањето, кој беше доставен до холандското Собрание, препорача подобрувања, вклучително и во однос на заштитата на хонорарните новинар(к)и; што резултираше со намена на финансиски средства за нивна заштита од страна на владата. Владата ја продолжи својата финансиска поддршка за PersVeilig и во 2022 година.¹³⁶
- ▶ Во Шведска беше формирана независна Комисија за да утврди дали може да се зајакне казненото право. Комисијата ја заврши својата проценка во 2022 година, заклучи дека новинарската професија е многу ранлива; и предложи засилена казнено-правна заштита за новинар(к)ите и лицата тесно поврзани со нив.¹³⁷
- ▶ Во Данска, беше формирана Комисија за слобода на изразување¹³⁸ во 2017/2018 година, со цел да се процени рамката и општите услови за слободата на изразување. Комисијата поднесе извештај во април 2020 година, придонесувајќи кон широките политички дискусии во врска со статусот на слободата на изразување во данското општество и како резултат на тоа, во 2022 година беше инициран Национален Акциски план за безбедност на новинар(к)ите и измени на Кривичниот законик.¹³⁹
- ▶ Во Норвешка, во 2020 година беше формирана Владина комисија за слобода на изразувањето за да ја процени социјалната, технолошката, правната и финансиската рамка за слободата на изразување. Прегледот ја опфати и безбедноста, при што извештајот на Комисијата, објавен во 2022 година, покажа дека состојбата со безбедноста на новинар(к)ите е добра. Особено беше истакнат фактот дека Норвешкото обвинителство им дава приоритет на законите и насилството врз новинар(к)ите.¹⁴⁰

136 Видете https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/nl_european_rule_of_law_mechanism_input_from_the_netherlands_2022_rule_of_law_report.pdf

137 Шведска влада, *En skärpt syn på brott mot reporter och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (Построг поглед на криминалот против новинарите и практичарите на некои општествено корисни функции)*, јануари 2022 г.

138 Придонес на Данска за Извештајот за владеење на правото за 2020 г., стр. 20.

139 Данска унија на новинари, Акциски план за безбедност на новинарите, 2022 г.

140 Англиско резиме достапно на <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/nou-2022-9/id2924020/>.

Во Финска, во 2021 година започна реформски процес за справување со малтретирањето на новинар(к)ите преку Интернет. Процесот се фокусираше на злоупотребата на интернет и говорот на омраза против медиумите, особено на говорот на омраза насочен кон новинарките, а кулминираше со реформа на законот.¹⁴¹

Во 2021 година, француската влада нарача независен извештај¹⁴² кој вклучува серија предлог мерки насочени кон подобрување на безбедноста на новинар(к)ите, како и нивната комуникација со полициските сили за време на протести и демонстрации.¹⁴³ Тоа резултираше со подобро спроведување, како што е наведено во глава Г погоре.

По атентатот на истражувачката новинарка, Дафне Каруана Галиција, беше инициран опсежен процес на ревидирање на законите и практиките на Малта кои се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите. Независната јавна истрага заклучи дека државата не ја исполнила својата должност да ја заштити г-а Каруана Галиција и нејзиното право да ја врши својата професија на слободен и безбеден начин и препорача серија реформи кои чекаат целосна имплементација.¹⁴⁴

Работните групи и комисии за давање препораки за подобрување на безбедноста на новинар(к)ите беа активни во неколку земји, вклучувајќи ги Босна и Херцеговина, Грција, Литванија, Малта, Црна Гора и Швајцарија.¹⁴⁵

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

- ▶ Земјите-членки треба да извршат независно, суштинско ревидирање за да се утврди:
 - дали нивната правна рамка за заштита на медиумите и новинар(к)ите е во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права;
 - дали оваа правна рамка е поткрепена со ефективна машинерија за спроведување.
- ▶ Ваквото ревидирање треба да вклучува проценка:
 - дали заштитните мерки за заштита на слободата на изразување се решително и ефективно спроведени во пракса
 - дали сите нацрт-закони што влијаат на правото на слобода на изразување на новинар(к)ите и другите медиумски актери се во

141 Извештај на известувачот назначен од Владата за кампањи на омраза, систематско вознемирување и таргетирање: проценка на законодавството, 2022 г. Повеќе информации за работната група се достапни на <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2020>

142 Извештајот беше доставен до францускиот премиер на 3 мај 2021 година, како што беше соопштено во Извештајот за владеење на правото на ЕУ за 2021 г.

143 Француските власти изјавија дека препораките од Извештајот ќе бидат спроведени заеднички од министрите за внатрешни работи и култура.

144 Анкетен одбор, Извештај за јавната истрага Дафне Каруана Галиција, 2021 г.

145 Грција: Меѓуминистерски Меморандум за разбирање за заштита, безбедност и зајакнување на новинарите и другите медиумски професионалци, 23 мај 2022 г.; Црна Гора: Комисија за следење на дејствијата на надлежните органи во истраги за случаи на закани со насилство врз новинари, убиства на новинари и напади на медиумски имот; Малта: Комитет на експерти за медиуми, формиран на 11 јануари 2022 година како дел од следењето на препораките на Јавната истрага за атентатот на Дафне Каруана Галиција (видете Аларм 275/2022 во однос на загриженоста на граѓанското општество); Литванија: Работна група на Министерството за култура за координација на подготовката на акцискиот план за безбедност на новинарите; Швајцарија: Работна група за изготвување на национален акциски план, предводена од Швајцарската сојузна канцеларија за комуникации.

согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права.

- ▶ Ревидирањето треба да ги опфати и мерките за борба против тероризмот и екстремизмот или други мерки за национална безбедност; доколку за оваа цел е неопходно да се спроведе посебно ревидирање (на пример, затоа што тоа се области кои се чувствителни по националната безбедност), во тој случај може да се побара посебно ревидирање;
- ▶ Државите треба да гарантираат дека процесот на ревидирање овозможува детална јавна контрола и изготвување на препораки од организации и експерт(к)и кои дејствуваат независно од владини, политички, верски, комерцијални и други несоодветни или партиски влијанија.
- ▶ Телото или телата за ревидирање треба да имаат експлицитен мандат да собираат, примаат и користат информации од кој било извор и да добијат оптимален пристап до документите и службениците/чките во сите гранки на државните органи.
- ▶ Процесот на ревидирање треба да вклучува јавни расправи и да го олесни целосното и активно учество на граѓанското општество, вклучувајќи ги и претставниците/чките на новинарските организации, медиумите и другите засегнати чинители.
- ▶ Извештаите од ревидирањето треба формално да се доставуваат до релевантните државни органи, особено до министерствата, и треба да бараат навремен одговор од тие органи, вклучувајќи, по потреба, корективни или други последователни активности согласно наодите и препораките од истото.
- ▶ Наодите и препораките од ревидирањата треба да се канализираат во континуирано известување, следење или споделување на информации во Комитетот на министри на Советот на Европа, Парламентарното собрание и Комесарот за човекови права; како и со други релевантни меѓународни тела како што се Комитетот за човекови права на ОН, Универзалниот периодичен преглед на Советот за човекови права на ОН, УНЕСКО, Високиот комесаријат за човекови права на ОН и Претставникот на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) за слобода на медиумите.
- ▶ Правните рамки треба периодично да се ревидираат и следат за да се гарантира ефективно спроведување на постојните закони и нивна подеднаква примена на интернет.

Е. ЗАКОНИТЕ ЗА КЛЕВЕТА ВКЛУЧУВААТ ГАРАНЦИИ ЗА СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ КОИ СЕ ВО СОГЛАСНОСТ СО ЕВРОПСКИТЕ И МЕЃУНАРОДНИТЕ СТАНДАРДИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА (СТАВ 6 ОД НАСОКИТЕ)

6. Како дел од ревидирањето на законите и практиките, земјите-членки кои имаат закони за клевета треба да гарантираат дека тие закони вклучуваат мерки за заштита на слободата на изразување кои се во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права, вклучително и одбрана на вистината/јавниот интерес/фер коментарите и заштитни мерки против несоодветна употреба и злоупотреба, во согласност со Европската конвенција за човекови права и принципот на пропорционалност, како што е образложено во соодветните пресуди на Европскиот суд за човекови права. Понатаму, со оглед на 'ефектот на одвраќање' што го имаат законите со кои се криминализираат

одредени видови изразување врз слободата на изразување и јавната дебата, државите треба да покажат воздржаност во примената на таквите закони, онаму каде што тие постојат. Во оваа насока, државите треба да се водат според Европскиот суд за човекови права кој утврдил дека изрекувањето затворска казна за медиумски прекршувања е дозволено само во исклучителни околности: имено, кога други основни права се сериозно нарушени, на пример, во случај на говор на омраза или поттикнување на насилство. Ваквите закони треба да подлежат на слична критичка проверка во контекст на ревизијата на законите и практиките.

A. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Националното законодавство за клеветата ја ограничува слободата на изразување под степенот дозволен со Европската конвенција за човекови права	Националните закони кои се однесуваат на клеветата опфаќаат специфични мерки за заштита на слободата на изразување и слободата на медиумите, вклучувајќи и одбрана на вистината, јавниот интерес и фер коментари, како и други ефективни заштитни мерки против несоодветна употреба и злоупотреба
Непотребна, непропорционална или на друг начин нелегитимна примена на кривичните закони кои ја ограничуваат слободата на изразување	Државите покажуваат воздржаност во примената на закони кои криминализираат одредени видови на изразување, како што се законите за кривичното дело клеветата
Новинар(к)ите и другите медиумски работници ризикуваат затворски казни за медиумски прекршувања	Државите треба да гарантираат дека, во согласност со јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права, изрекувањето затворска казна за медиумски прекршувања е дозволено само во исклучителни околности, особено кога другите основни права се сериозно нарушени, на пример, во случај на говор на омраза или поттикнување на насилство

B. СУДСКА ПРАКСА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Европскиот суд за човекови права создаде богато тело на судска пракса во врска со почитувањето на правото на слобода на изразување и употребата на законите за клеветата, што ги обезбедува параметрите во рамки на кои мора да функционира домашното право за клеветата.

Судот следи два различни пристапи:

- (1) Во случаите кои вклучуваат право на почитување на приватниот живот, како што се сериозните обвинувања кои го нарушуваат угледот, Судот врши балансирање помеѓу правото на слобода на изразување и правото на почитување на приватниот живот.
- (2) Во случаите кои не го вклучуваат правото на почитување на приватниот живот, кое е заштитено со член 8 од Конвенцијата, Судот ја утврдува

сразмерноста на двете права, започнувајќи со важноста на правото на слобода на изразување.

Случаи на клевета кои се повикуваат на заштита според член 8

Во првата категорија на случаи, Судот ги применува критериумите утврдени во неговата судска пракса за заштита на приватноста, како што е наведено во Дел II.Б од овој водич:

- (1) Дали објавувањето придонело за дебата по прашање од општ интерес;
- (2) Дали засегнатото лице било добро познато или јавна личност;
- (3) Дали засегнатото лице бара публицитет или прашањето е веќе пријавено;
- (4) Како е добиена информацијата и нејзината веродостојност;
- (5) Содржината, формата и последиците од објавувањето; и
- (6) Во случаите кога е изречена санкција, тежината на таа санкција.

Клучен аспект при одлучувањето дали да се активира членот 8 е сериозноста на обвинувањето и степенот до кој поединецот бил спречен да го користи своето право на почитување на приватниот живот.¹⁴⁶ Се работи за случаи кога личниот интегритет на поединецот е загрозен или кога обвинувањата се толку сериозни што нивното објавување има неизбежен директен ефект врз животот на тужителот/ката.¹⁴⁷ Овде се опфатени и обвинувањата кои влијаат на нечиј професионален углед.¹⁴⁸

Основни видови на одбрана и важноста на слободата на изразување

Во втората категорија на случаи, почетна позиција е важноста на правото на слобода на изразување и дали примената на законот за клевета е „неопходно“ ограничување заради заштита на угледот. Пресуден аспект е јавниот интерес: Судот конзистентно носи одлуки дека според Конвенцијата има мал простор за ограничувања на политичкиот говор или на дебатите за прашања од јавен интерес.¹⁴⁹ Националното право секогаш треба да дозволува најмалку две основни одбрани на обвинението за клевета: (1) одбрана на вистината (но, како што беше нагласено погоре, тоа можеби не се бара секогаш од новинар(к)ите);¹⁵⁰ и (2) одбрана на добра волја, која може да се утврди со повикување на фактите и околностите на случајот и, или, почитување на кодексот на професионалната етика.¹⁵¹

Во предвид се земаат и голем број дополнителни фактори кои треба да се одразат и во домашните закони и праксата за клевета.

¹⁴⁶ *Bédat v. Switzerland* [GC], бр. 56925/08, 29 март 2016 г., ст. 72; *Axel Springer AG v. Germany* [GC], бр. 39954/08, 7 февруари 2012 г., ст. 83; *A. v. Norway*, бр. 28070/06, 9 април 2009 г., ст. 64

¹⁴⁷ *Toranzo Gomez v. Spain*, бр. 26922/14, 20 ноември 2018 г., ст. 51; *Karakó v. Hungary*, бр. 39311/05, 28 април 2009 г., ст. 23; *Polanco Torres and Movilla Polanco v. Spain*, бр. 34147/06, 21 септември 2010 г., ст. 40; *Yarushkevych v. Ukraine* (одлука), бр. 38320/05, 31 мај 2016 г., ст. 24.

¹⁴⁸ На пример, *Kanellopoulou v. Greece*, бр. 28504/05, 11 октомври 2007 г.; *Tănăsioaica v. Romania*, бр. 3490/03, 19 јуни 2012 г.

¹⁴⁹ *Stoll v. Switzerland* [GC], бр. 69698/01, ECHR 2007-V, par 106; *Castells v. Spain*, 23 април 1992 г., Серија А бр. 236, ст. 43; *Wingrove v. the United Kingdom*, 25 ноември 1996 г., Извештаи за пресуди и одлуки 1996-V, став. 58.

¹⁵⁰ *Morice v. France* [GC], бр. 29369/10, ЕКЧП 2015 г., ст. 155, и референците од случајот.

¹⁵¹ На пример, видете *Stoll v. Switzerland* [GC], бр. 69698/01, ECHR 2007-V, ст. 104.

Разликување помеѓу наводи на факти и вредносни судови

Разликата помеѓу наводите на факти и вредносните судови е многу важна. Додека постоењето на факти може да се докаже, вистинитоста на вредносните судови не може да се докаже.¹⁵² Затоа, од новинарот/ката не може да се бара да обезбеди докази за вистинитоста на изјавата за која е утврдено дека е вредносен суд.¹⁵³ Тоа е особено важно во однос на наводите изнесени во политички контекст: на пример, да се нарече некој „прикриен нацист“ не е изјава на факти, туку вредносен суд.¹⁵⁴ Предвид треба да се земат и околностите на случајот и општиот тон на забелешките;¹⁵⁵ тоа особено се однесува на сатирата.¹⁵⁶ Сепак, дури и кога изјавата претставува вредносен суд, мора да има доволно фактичка основа.¹⁵⁷ Вредносниот суд, исто така, треба да ги земе предвид пошироките околности во кои е дадена изјавата и не треба да се третира како барање за да се изведе апсолутен доказ.¹⁵⁸ Тешко е да се разбере точно оваа област на правото и Судот утврди бројни случаи во кои вредносните судови биле погрешно класифицирани како изјави на факти со цел да се наруши правото на слобода на изразување.¹⁵⁹

Во случаите што се однесуваат на јасни наводи на факти, Судот нагласи дека само во исклучителни случаи медиумот може да биде ослободен од својата вообичаена обврска да ги проверува наводите. Оваа проценка зависи од природата и степенот на клеветата и степенот до кој изворите на медиумот разумно би можеле да се сметаат за веродостојни.¹⁶⁰ На пример, во *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, Судот утврди дека фактичките елементи наведени во спорните написи за прашањето на бруталност во суштина се состојат од повикување на гласини кои произлегуваат од други. Сепак, написите се однесуваат на прашање од сериозен јавен интерес и не беше утврдено дека приказната е невистинита. Во овој контекст, од новинарот/ката не може да се бара да приложи доказ за фактичката основа за наводите; тоа би било неразумно, па дури и невозможно барање.¹⁶¹ Судот, исто така, наведе дека вестите се „расиплива стока“ и дека ако се одложи нивното објавување, дури и за краток период, може да се изгуби целата нивна вредност и интерес.¹⁶²

152 *McVicar v. the United Kingdom*, бр. 46311/99, ЕКЧП 2002-III, ст. 83; *Lingens v. Austria*, 8 јули 1986 г., Серија А бр. 103, ст. 46.

153 *Morice v. France* [GC], бр. 29369/10, ЕКЧП 2015 г., ст. 126; *Dalban v. Romania* [GC], бр. 28114/95, ЕКЧП 1999-VI, ст. 49; *Lingens v. Austria*, 8 јули 1986 година, Серија А бр. 103, ст. 46; *Oberschlick v. Austria*, 23 мај 1991 г., Серија А бр. 204, ст. 63.

154 *Scharsach and News Verlagsgesellschaft v. Austria*, бр. 39394/98, ECHR 2003-XI, ст. 41.

155 *Brasilier v. France*, бр. 71343/01, 11 април 2006 г., ст. 37; *Balaskas v. Greece*, бр. 73087/17, 5 ноември 2020 г., ст. 58.

156 *Nikowitz and Verlagsgroupe News GmbH v. Austria*, бр. 5266/03, 22 февруари 2007 г.

157 *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark* [GC], бр. 49017/99, ECHR 2004-XI, ст. 76; *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 24 февруари 1997 г., Извештаи за пресуди и одлуки 1997-I, став. 42; *Oberschlick v. Austria* (бр. 2), 1 јули 1997 г., Извештаи за пресуди и одлуки 1997-IV, ст. 33; *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France* [GC], пријава бр. 21279/02 и 36448/02, ЕСЧП 2007-IV, ст. 55.

158 *Lopes Gomez da Silva v Portugal*, бр. 37698/97, ECHR 2000-X; *Lombardo and Others v. Malta*, бр. 7333/06, 24 април 2007 г., ст. 60; *Dyuldin and Kislov v. Russia*, бр. 25968/02, 31 јули 2007 г., ст. 49.

159 *ООО Izdatelskiy Tsentr Kvartirnyy Ryad v. Russia*, бр. бр. 39748/05, 25 април 2017 г., ст. 44; *Reichman v. France*, бр. 50147/11, 12 јули 2016 г., ст. 72; *Paturel v. France*, бр. 54968/00, 22 декември 2005 г., ст. 35; *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France* [GC], пријава бр. 21279/02 и 36448/02, ЕСЧП 2007-IV, ст. 55; *De Carolis and France Télévisions v. France*, бр. 29313/10, 21 јануари 2016 г., ст. 54.

160 *McVicar v. the United Kingdom*, бр. 46311/99, ЕКЧП 2002-III, ст. 84; *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], бр. 21980/93, ЕСЧП 1999-III, ст. 66.

161 25 јуни 1992 година, Серија А бр. 239, ст. 65; исто така, *Dyuldin and Kislov v. Russia*, бр. 25968/02, 31 јули 2007 г., ст. 35.

162 *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 ноември 1991 г., Серија А бр. 216.

Проценка на контекстот

При оценувањето на контекстот во кој е дадена наводна изјава на клевета, Судот нагласи дека националното право и праксата мора да го земат предвид следново:

- ▶ улогата и статусот на лицето што ја дава спорната изјава: правото на слобода на изразување е особено важно за „чувар(к)ите на јавното мислење“ како што се медиумите и невладините организации, како и за избраните претставници/чки;¹⁶³
- ▶ средствата и формата на изразување: на пример, во однос на сатирата, Судот одлучи дека на коментатор(к)ите им е дозволено да провоцираат и агитираат; а во однос на новинар(к)ите, Судот нагласи дека тие не треба систематски да се дистанцираат од изјавите дадени од лицата кои ги интервјуираат;¹⁶⁴
- ▶ целта на оспорената изјава:
 - политичките и јавните личности мора да толерираат поголема критика од обичните поединци, а секој закон што дава поголема заштита на таквите личности – вклучително и шефовите/ици на држави – несомнено е во спротивност со барањата од член 10.¹⁶⁵
 - владата, јавните власти и другите јавни институции мора на сличен начин да толерираат поголема критика и не треба да бидат заштитени со закони за клевета.¹⁶⁶
 - државните службеници/чки треба исто така да толерираат поголема критика, иако не на исто ниво како политичар(к)ите. Судот прифати дека можеби е неопходно да се заштитат од навредливи и дрски вербални напади кога се на должност.¹⁶⁷
 - суди(ј)ките треба исто така да толерираат критики за нивната работа, иако тие може да бидат заштитени од деструктивни напади кои се реално неосновани.¹⁶⁸
 - приватните лица кои се ангажирани во јавниот живот исто така мора да толерираат поголема критика, иако не во иста мера како политичар(к)ите или јавните личности.¹⁶⁹
 - здруженијата и другите невладини организации се подложуваат на контрола кога влегуваат во јавна дебата; тие мора да толерираат поголема критика.¹⁷⁰

163 На пример, *Castells v. Spain*, 23 април 1992 г., Серија А бр. 236.

164 На пример, *Eon v. France*, бр. 26118/10, 14.03.2013 г.; *Jersild v. Denmark*, 23 септември 1994 г., Серија А бр. 298.

165 *Lingens v. Austria*, 8 јули 1986 г., Серија А бр. 103; *Otegi Mondragon v. Spain*, бр. 2034/07, ЕКЧП 2011 г., ст. 55; *Pakdemirli v. Turkey*, бр. 35839/97, 22 февруари 2005 г., ст. 52; *Artun and Güvener v. Turkey*, бр. 75510/01, 26 јуни 2007 г., ст. 31; *Ömür Çağdaş Ersoy v. Turquie*, бр. 19165/19, 15 јуни 2021 г., ст. 58; *Colombani and Others v. France*, бр. 51279/99, ЕCHR 2002-V, ст. 67.

166 *Castells v. Spain*, 23 април 1992 г., Серија А бр. 236, ст. 46; *Tammer v. Estonia*, бр. 41205/98, ЕКЧП 2001-I, ст. 62; *Margulev v. Russia*, бр. 15449/09, 8 октомври 2019 г., ст. 53; *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, бр. 57829/00, 27 мај 2004 г., ст. 46.

167 *Busuioc v. Moldova*, бр. 61513/00, 21 декември 2004 г., ст. 64; *Lešnik v. Slovakia*, бр. 35640/97, ЕКЧП 2003-IV, ст. 53.

168 *Prager and Oberschlick v. Austria*, 26 април 1995 г., Серија А бр. 313, ст. 34.

169 *Kuliš v. Poland*, пријава бр. 15601/02, 18 март 2008 г.

170 *Jerusalem v. Austria*, бр. 26958/95, ЕКЧП 2001-II, ст. 38; *Paturel v. France*, бр. 54968/00, 22 декември 2005 г., ст. 46.

- Иако корпоративниот углед на една компанија може да биде заштитен, нивото на заштита не е исто како за поединецот (нема морална димензија).¹⁷¹

Во *Kasabova v. Bulgaria*, Судот одлучи дека „претпоставката на неточност“ во законот за клеветата може да има „ефект на одвраќање“ врз објавувањето на материјал чија вистинитост тешко може да се утврди во суд, на пример, бидејќи нема прифатливи докази или бидејќи би било премногу скапо да се обезбедат такви докази. Во такви случаи, од новинар(к)ите едноставно може да се бара да покажат дека постапиле праведно и одговорно.¹⁷² Случајот *Rumyana Ivanova v. Bulgaria* дава пример на новинарка која не го сторила тоа; Судот утврди дека апликантката не се консултирала со доверливи извори и дека ги прифатила инкриминирачките наводи како нејзини. Но, дури и во такви случаи, потребна е претпазливост и националните судови не смеат да одат предалеку: во *Bozhkov v. Bulgaria*, Судот оцени дека премногу ригорозниот пристап во тестирањето на професионалното однесување на новинарот може да има „ефект на одвраќање“ врз слободата на изразување.¹⁷³

Процедурална правичност и еднаквост на оружјата

Судот ја нагласи потребата од процедурална правичност меѓу тужителот/ката и тужениот/ата. Во случајот *Steel and Morris v. the United Kingdom*, кој се однесува на спор меѓу двајца невработени демонстранти и големата мултинационална компанија Мекдоналдс, Судот утврди дека немало еднаквост на оружјата и дека заради недостаток од правна помош за демонстрантите, постапката против нив е неправедна.¹⁷⁴

Кривични закони за клеветата

Иако Судот не досуди дека кривичните закони за клеветата како такви го прекршуваат правото на слобода на изразување, тој одлучи дека државите треба да покажат воздржаност во користењето на кривичната постапка.¹⁷⁵ Онаму каде што се достапни граѓански закони за клеветата, тие се претпочитаат во однос на кривичните закони.¹⁷⁶

Изрекувањето затворска казна за клеветата или за какво било дело извршено преку медиумите, не соодветствува со член 10, освен доколку не постојат исклучителни околности, особено кога се сериозно нарушени други основни права. Ова е случај, на пример, со поттикнување насилство или говор на

171 *Uj v. Hungary*, бр. 23954/10, 19 јули 2011 г., ст. 22; *OOO Regnum v. Russia*, бр. 22649/08, 8 септември 2020 г., ст. 66.

172 бр. 22385/03, 19 април 2011 година, ст. 61. Видете исто така *Wall Street Journal Europe Sprl and Others v. the United Kingdom* (одлука), бр. 28577/05, 10 февруари 2009 г.; *Radio France and Others v. France*, бр. 53984/00, ЕКЧП 2004-II, ст. 24; *Standard Verlags GmbH and Krawagna-Pfeifer v. Austria*, бр. 19710/02, 2 ноември 2006 г., ст. 16, 30, 57.

173 бр. 3316/04, 19 април 2011 г., ст. 51.

174 бр. 68416/01, ЕКЧП 2005-II, ст. 95.

175 *Morice v. France* [GC], бр. 29369/10, ЕКЧП 2015 г., ст. 176; *De Carolis and France Télévisions v. France*, бр. 29313/10, 21 јануари 2016 г., ст. 44; *Otegi Mondragon v. Spain*, бр. 2034/07, ЕКЧП 2011 г., ст. 58; *Incal v. Turkey*, 9 јуни 1998 г., Извештаи за пресуди и одлуки 1998-IV, ст. 54; *Öztürk v. Turke* [GC], бр. 22479/93, ЕКЧП 1999-VI, ст. 66; *Castells v. Spain*, 23 април 1992 г., Серија А бр. 236; *Dickinson v. Turkey*, бр. 25200/11, 2 февруари 2021 г., ст. 56.

176 *Raichinov v. Bulgaria*, бр. 47579/99, 20 април 2006 г., ст. 50; *Cumpănă and Mazăre v. Romania* [GC], бр. 33348/96, ECHR 2004-XI, ст. 115.

омраза.¹⁷⁷ За „редовни“ случаи на клеветата, казната затвор го прекршува правото на слобода на изразување.¹⁷⁸ Во случајот *Fatullayev v. Azerbaijan*, Судот ја опиша затворската казна од 30 месеци што му беше изречена на апликантот како „грубо непропорционална“ и нареди негово итно ослободување.¹⁷⁹

Доделување надомест на штета и плаќање на судските трошоци

Граѓанските закони и практики кои дозволуваат преголеми или непропорционални парични надоместоци за штета или слични финансиски санкции, како што се одлуки за плаќање на прекумерни судски трошоци, го нарушуваат правото на слобода на изразување. Во *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, Судот одлучи дека „според Конвенцијата, паричниот надоместок за отштета за клеветата мора да биде сразмерно пропорционален со претрпената повреда на угледот“.¹⁸⁰ Во *Independent Newspapers (Ireland) Limited v. Ireland*, Судот утврди дека неразумно високите отштети за барањата за клеветата може да имаат „ефект на одвраќање“ врз слободата на изразување.¹⁸¹ Мора да има соодветни домашни заштитни мерки за да се избегне донесување на одлуки за непропорционални парични надоместоци. Во *MGN v. UK*, Судот одлучи дека одлуката изречена за плаќање судски трошоци кои се многу високи и несразмерни на паричниот надоместок за предизвиканата штета, исто така, претставува повреда на правото на слобода на изразување.¹⁸²

Препораки на Советот на Европа

Парламентарното собрание на Советот на Европа постојано ги повикува земјите-членки да ги ревидираат своите закони и да ги усогласат со судската пракса на Европскиот суд за човекови права. Во Резолуцијата од 2007 година, Кон декриминализација на клеветата, ги повика земјите-членки:

- ▶ да ги укинат затворските казни за клеветата;
- ▶ да гарантираат дека нема злоупотреба на кривично гонење за клеветата;
- ▶ да го дефинираат концептот на клеветата попрецизно во законодавството за да се избегне произволна примена на законот и да се гарантира дека граѓанското право обезбедува ефективна заштита;
- ▶ да отстранат од нивните закони за клеветата каква било зголемена заштита на јавните личности;
- ▶ да гарантираат дека обвинетите имаат соодветни средства за одбрана;
- ▶ да утврдат разумни и пропорционални максимални суми за надомест на штета во случаите на клеветата; и
- ▶ да обезбедат соодветни правни гаранции против непропорционални парични надоместоци.¹⁸³

177 *Cumpănă and Mazăre v. Romania* [GC], бр. 33348/96, ECHR 2004-XI, ст. 115; *Ruokanen and Others v. Finland*, бр. 45130/06, 6 април 2010 г., ст. 50; *Balaskas v. Greece*, бр. 73087/17, 5 ноември 2020 г., ст. 51.

178 Во *Mahmudov and Agazade v. Azerbaijan* (бр. 35877/04, 18 декември 2008 г.), Судот изјави дека истражувачките новинари би биле воздржани да известуваат доколку ризикуваат затворска казна за клеветата.

179 §§ 129 и 177

180 *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, бр. 18139/91, 13 јуни 1995 г., ст. 49, 51.

181 *Independent Newspapers (Ireland) Limited v. Ireland*, бр. 28199/15, 15 јуни 2017 г., ст. 104

182 Бр.39401/04, 18.01.2011 г.

183 Резолуција 1577(2007), Кон декриминализација на клеветата

Комитетот на министри ги повика државите да преземат чекори за да го спречат таканаречениот „форум шопинг“ (понекогаш се нарекува „туризам за клевета“), феномен во кој тужителот/ката злонамерно сака да иницира случај во суд или земја каде што знае дека ќе биде тешко за обвинетиот/ата да се брани.¹⁸⁴

В. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Како што е јасно од резимето на судската пракса на Европскиот суд за човекови права во претходниот дел, ова е сложена област на правото. Неколку децении по првата пресуда на Европскиот суд за човекови права во случај на клевета, овие случаи и понатаму сочинуваат голем дел од судскиот календар на рочишта на Европскиот суд и Судот продолжува да наоѓа повреди во многу од нив. Ниту еден закон за клевета на која било земја не може да се наведе како целосно усогласен со судската пракса на Европскиот суд за човекови права. Сепак, постојат вредни практики за конкретни прашања, како и тековни иницијативи во некои земји за реформирање и подобрување на законите за клевета. Има конкретни случувања од интерес во врска со декриминализацијата на законот за клевета и законите за спречување на злоупотребата на законот за клевета преку таканаречените стратешки тужби против јавното учество (честопати наречени SLAPPs).

Декриминализација на клеветата

Во многу европски земји има постепен развој за декриминализирање на законите за клевета. Притоа, казната затвор повеќе не демне над новинар(к)ите, не може да се повика државното обвинителство да ги замолчи критичките извештаи кои бараат одговорност од оние кои се поставени на позиции на моќ, а новинар(к)ите не треба да стравуваат дека ќе имаат криминално досие. Накусо, новинарството повеќе не е потенцијален криминал.

Босна и Херцеговина, Украина, Црна Гора, Естонија и Грузија ја декриминализираа клеветата во доцните 1990-ти и раните 2000-ти; по нив следуваа Ерменија, Молдавија, Северна Македонија, Романија, Обединетото Кралство и Ирска. Неодамна, кривичните закони за клевета беа укинати во Норвешка и во Малта. Четири земји спроведоа делумна декриминализација: Бугарија, Кипар, Хрватска, Литванија и Србија.¹⁸⁵

Дел од овие реформи дојдоа како директен одговор на пресудите на Европскиот суд за човекови права, покажувајќи силна усогласеност со пресудите. Северна Македонија ги укина своите закони за кривично дело клевета и навреда како дел од нејзиниот одговор на пресудата на Европскиот суд за човекови права во *Makraduli v. North Macedonia*;¹⁸⁶ Црна Гора ги декриминализираше клеветата и навредата како одговор на наодите на Европскиот суд во случајот за условна затворска казна за клевета на јавен/а службеник/чка во наводите за загадена вода за пиење;¹⁸⁷ а романската декриминализација на клеветата дојде како

184 Декларација на Комитетот на министри, 4 јули 2012 г.

185 Rosario Soraide, The “misuse” of the judicial system to attack freedom of expression: trends, challenges and responses, UNESCO 2022 г.

186 Резолуција CM/ResDH(2019)190, Извршување на пресудата на Европскиот суд за човекови права, *Makraduli against North Macedonia*, 4 септември 2019 г.

187 Резолуција CM/ResDH(2016)44, Извршување на пресудата на Европскиот суд за човекови права, *Šabanović against Montenegro and Serbia*, 30 март 2016 г.

одговор на пресудата на Европскиот суд за човекови права во случајот Dalban.¹⁸⁸ Во Франција, делото навреда на шефот/ицата на државата беше укинато по две негативни пресуди на Европскиот суд за човекови права.¹⁸⁹ Во Холандија, делата lèse-majesté (навреда на монархот) и навреда на шеф/ица на странска држава беа отстранети од Кривичниот законик во 2020 година, откако ревидирањето покажа дека овие дела не се во согласност со судската пракса на Европскиот суд за човекови права, и покрај тоа што немало случај конкретно против Холандија.¹⁹⁰

Предлози за ограничување на стратешките тужби против јавно учество (тужби SLAPP)

Злоупотребата на законите за клевета преку „Стратешки тужби против јавно учество“ (обично се нарекуваат SLAPP тужби, или скратено SLAPPs) претставува сериозна закана за слободата на медиумите. Законот за клевета е единствено погоден за замолчување на новинар(к)ите: кога се објавуваат наводи за неправилност против некој на позиција на моќ, честопати е многу лесно тие да поднесат тужба за клевета против засегнатиот новинар/ка или медиум, а непропорционално е тешко и скапо за обвинетиот/ата да се брани во ваков случај. Истражувањата утврдија пораст на такви случаи низ Европа,¹⁹¹ што доведува до загриженост за „злоупотреба на законот“ за заплашување на медиумите.¹⁹² Препознавајќи ја заканата на овој феномен по слободата на изразување и слободната циркулација на информации и идеи, неколку земји имаат или се во процес на воведување на законска реформа за да се спротивстават на феноменот.

Феноменот на SLAPPs („Стратешки тужби против јавно учество“) првпат беше идентификуван во Соединетите Американски Држави, а неколку американски држави донесоа т.н. „анти-SLAPP“ закони. Овие закони обезбедуваат заштита од тужби кои „првенствено се донесени за да се одвратат од законското остварување на уставните права на слобода на говор“.¹⁹³ Доколку обвинетиот/ата докаже дека случајот е покренат како одговор на изјава за прашање од јавен интерес, тужителот/ката мора да докаже дека постои веројатност тие да имаат

188 *Dalban v. Romania*, бр. 28114/95, 28 септември 1999 г. По домашната постапка во која беше опфатен наод на Уставниот суд дека декриминализацијата на навреда и клевета е неуставна, во 2010 година Касацискиот суд ја потврди декриминализацијата на навредата и клеветата.

189 *Colombani and others v. France*, бр. 51279/99, 25 јуни 2002 г.; *Eon v. France*, бр. 26118/10, 14 март 2013 г.

190 Сè уште има кривични постапки за навреда на монарх според „редовните“ кривични закони за клевета: во јануари 2020 г., едно лице беше прогласено за виновно за навреда на холандската кралица [Rechtbank Midden-Nederland, 23 јануари 2020 година](#).

191 Rosario Soraide, The “misuse” of the judicial system to attack freedom of expression: trends, challenges and responses, UNESCO 2022 година. Видете го исто така истражувањето објавено од Коалицијата против SLAPPs во Европа: <https://www.the-case.eu/slapps/>.

192 Видете го Годишниот извештај на Генералниот секретар за 2023 година, 5 мај 2023 г.: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-calls-for-action-against-democratic-backsliding-in-annual-report>; Извештајот на партнерите за 2023 година на Платформата за промовирање на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите: <https://fom.coe.int/en/rappports>; Коментарот на Комесарот за човекови права за 2020 година, Време е да се преземат мерки против SLAPPs: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/time-to-take-action-against-slapps>. Парламентарното собрание работи на извештај и резолуција, Спречување на SLAPPs: императив за демократско општество, и Комитетот на министри формираше Комитет на експерти за стратешки тужби против јавното учество со цел да подготви нацрт-препорака до 2024 г.

193 Видете го, на пример, Калифорнискиот законик за граѓанска постапка, Поглавје 425.16 (<https://codes.findlaw.com/ca/code-of-civil-procedure/ccp-sect-425-16.html>)

поголема важност; во спротивно, случајот мора да се отфрли.¹⁹⁴ Слични закони постојат и во Канада. Законикот за граѓански постапки во Квебек предвидува дека судовите може да пресудат дека одреден случај претставува злоупотреба врз основа на тоа дека е „очигледно неоснован, несериозен или наменет за одложување или однесување кое е злонамерно или кавгаџиско“; или затоа што користи „процедура која е прекумерна или неразумна или која предизвикува предрасуди кон друго лице, или се обидува да ги победи целите на правдата, особено ако е насочено кон ограничување на слободата на изразување на друго лице во јавна дебата“.¹⁹⁵ Онтарио, исто така, има ефективно законодавство против SLAPP: кога обвинетиот/ата ќе утврди дека предметот се однесува на прашање од јавен интерес, тужителот/ката мора да покаже дека случајот има „суштинска основа“, дека обвинетиот/ата „нема валидна одбрана“ и дека штетата предизвикана од предвременото отфрлање би го надминала јавниот интерес за заштита на изразувањето.¹⁹⁶

Во повеќето европски земји, иако теоретски се можни предвремени отфрлања, во пракса постои висок праг и случајот треба да се води според неговата основаност пред да може обвинетиот/ата да го добие истиот.¹⁹⁷ Тоа е скапо и го/ја оптоварува обвинетиот/ата. Дури и во оние европски земји каде што обвинетиот/ата може да поднесе „противтужба“ за злонамерна судска постапка, ваквите случаи ретко се успешни, при што обвинетиот/ата треба да помине низ уште еден долг правен процес. Во ретките случаи кога противтужбите успеале, казната наметната на барателот/ката на SLAPP била лесна со мала веројатност да одврати слично идно барање.¹⁹⁸ Сепак, во некои европски земји се разгледуваат законски реформи или истите се веќе најавени:

- ▶ Во Ирска, во март 2022 година беше објавено формално ревидирање на Законот за клевета, а потоа ирската влада ја најави својата намера да донесе законска реформа фокусирана на намалување на судските трошоци, ограничување на високите отштети, наметнување на повисок праг на можноста на тужител(к)ите да покренат судски спор и обезбедување на појасна заштита на новинарството од јавен интерес.¹⁹⁹
- ▶ Во Обединетото Кралство, владата најави дека ќе воведо механизам кој ќе овозможи предвремено отфрлање на SLAPP и ќе преземе мерки за ограничување на судските трошоци. Според најавените реформи, судот

194 Законик за граѓанска постапка на Калифорнија, § 425.16 (д) (1-4): <https://codes.findlaw.com/ca/code-of-civil-procedure/ccp-sect-425-16.html>

195 Законик за граѓански постапки на Квебек, член 51: <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/c-25.01>.

196 Правната комисија го разгледа законот и утврди дека тој добро функционира: Извештај за Законот за клевета во ерата на Интернет, март 2020 година.

197 J. Bayer, P. Bárd, L. Vosyliute, N. C. Luk, Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A comparative study, 30 јуни 2021 г.: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/slapp_comparative_study.pdf.

198 На пример, во еден случај во Франција во кој беше откриено дека тужителот злонамерно покренал постапка, беше досудена отштета од само 10.000 евра што не претставува пречка за мултимилонерскиот барател: Апелациони суд во Париз, случај бр. 19/ 04979, 1 јули 2020 г.

199 Извештај од ревизијата на Законот за клевета од 2009 година, 1 март 2022 г.: <https://www.gov.ie/en/publication/4478f-report-of-the-review-of-the-defamation-act-2009/>. За последователната најавена законска реформа, видете, меѓу другото, во „Планови за реформа на законот за клевета во Ирска откриени како објавени предлози“, Irish Mirror, 1 март 2022 г.: <https://www.irishmirror.ie/news/irish-news/plans-defamation-law-reform-ireland-26360209>.

ќе применува тест од три дела за да утврди дали случајот треба да биде предвременно отфрлен: (1) ќе оценува дали предметот е против активност од јавен интерес; (2) ќе испитува дали има докази за злоупотреба на процесот; и (3) ќе разгледува дали случајот има доволно основаност. Најавено е дека овие мерки итно ќе бидат воведени во Парламентот.²⁰⁰ Дополнително на овие законски мерки, Регулаторното тело на правници/чки на Обединетото Кралство ги ажурираше своите насоки со кои адвокат(к)ите се повикуваат да не ги застапуваат клиент(к)ите во тужбите на SLAPP и да ги пријавуваат сите адвокат(к)и кои тоа го прават; оттогаш се отворени повеќе од 20 истраги.²⁰¹

- ▶ Во Литванија, со цел да се адресира проблемот со Стратешките тужби против јавното учество (SLAPPs), подготвени се законски измени на Законикот за граѓански постапки и Кривичниот законик. Првиот Законик дава нова можност за предвременно отфрлање на тужбата во случај судот да утврди дека може да се категоризира како SLAPPs. Со измената на Кривичниот законик се ревидира кривичната одговорност за клевета, со цел да се зајакне заштитата на новинар(к)ите и другите објавувач(к)и на информации од јавен карактер од неоправдано гонење.

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

- ▶ Гарантирање дека националниот закон за клевета ги вклучува следниве заштитни мерки за слободата на изразување:
 - одбрана на вистината, јавниот интерес и фер коментари
 - предвременно отфрлање на навредливи или злонамерни случаи и други тужби кои имаат карактеристики на стратешка тужба против јавно учество (SLAPP);
 - разграничување помеѓу изјавите на факти и вредносните судови;
 - отсуство на поголема заштита на државните органи, државните функционер(к)и (вклучувајќи домашни и странски шефови/ици на држави), монархијата или нејзините членови, националното знаме или државните амблеми;
 - политичар(к)ите, јавните службеници/чки, јавните личности, мора да толерираат поголема критика за нивните постапки;
 - обезбедување на процедурална правичност и фер и правично судење, вклучително и со обезбедување соодветна правна помош за обвинетите;
 - пропорционални парични отштети и судски трошоци;
 - судовите ја земаат предвид важноста од заштита на слободниот

200 Репресија на корумпираните елити кои го злоупотребуваат правниот систем на ОК за да ги замолчат критичарите, 20 јули 2022 г.: <https://www.gov.uk/government/news/crackdown-on-corrupt-elites-abusing-uk-legal-system-to-silence-critics>.

201 Однесување во спорови, 4 март 2022 г.: <https://www.sra.org.uk/solicitors/guidance/conduct-disputes/>. Истрагите беа пријавени во јуни 2022 г.: Правен весник, „Регулаторното тело на правници на Обединетото Кралство открива голем број на отворени истраги за SLAPPs“, 24 јуни 2022 г.: <https://www.lawgazette.co.uk/news/sra-reveals-number-of-open-slapps-investigations/5112901.article>.

проток на информации, идеи и мислења за прашања од јавен интерес кога се расправа за случаите на клевета;

- судовите го земаат предвид контекстот кога расправаат за случаите на клевета, на пример со тоа што признаваат дека сатиричар(к)ите имаат тенденција да претеруваат.
- ▶ Да се декриминализираат законите за клевета и навреда или барем да се отстрани казната затвор, освен во случаите кои претставуваат говор на омраза или поттикнување на насилство.

Прирачници и ресурси:

- ▶ [Тематска веб-страница за клевета и слобода на изразување](#), Совет на Европа 2018;
- ▶ [Информативен лист за заштита на угледот](#), Европски суд за човекови права 2023 година;

Ж. ЈАСНА ПРАВНА ОСНОВА ЗА НАДЗОР И СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИСКИТЕ ПОДАТОЦИ ВО КОЈА СЕ ВКЛУЧЕНИ ЗАШТИТНИ МЕРКИ ЗА НЕСООДВЕТНА УПОТРЕБА И ЗЛОУПОТРЕБА (СТАВ 7 ОД НАСОКИТЕ)

7. Земјите-членки треба да ги објаснат правните основи на државниот надзор и следење на комуникациските податоци и процедуралните заштитни механизми против несоодветна употреба и злоупотреба, како што е можноста за ревизија од надлежен судски орган, навремен процес и известување на корисниците/чките. Земјите-членки треба да обезбедат ефикасно функционирање на надзорните механизми за државниот надзор на комуникациите, со цел да се обезбеди транспарентност и одговорност за обемот и природата на таквите практики. Во таквите надзорни тела треба да бидат претставени низа засегнати чинители, вклучително новинар(к)и и нивните организации и правни и технички експерт(к)и.

А. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Нерегулиран надзор и следење на комуникациските податоци ја загрозува безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски работници/чки	Јасна законска рамка која го регулира целиот државен надзор и следење на комуникациските податоци.
Несоодветна употреба или злоупотреба на овластувањата за надзор и следење на комуникациските податоци	Ефективни заштитни механизми против несоодветна употреба и злоупотреба, како што е можноста за ревизија од страна на надлежен судски орган, навремен процес и известување на корисникот/чката

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Недоволно надгледување, транспарентност и отчетност на користењето на надзорот и следењето на комуникациските податоци на новинар(к)ите и другите медиумски работници/чки	Ефективен механизам за надгледување на надзор и следење на комуникациските податоци
	Низа засегнати чинители се претставени во телата за надгледување, вклучително и новинари и нивните организации и правни и технички експерт(к)и.

Б. СУДСКА ПРАКСА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Европскиот суд за човекови права има изградено силна база на судска пракса според која надзорот треба да има јасна правна основа која обезбедува заштитни мерки од злоупотреба. Овие заштитни механизми мора да опфаќаат овластување издадено од судиј(к)а или друго независно тело и мора да ја земат предвид повредата на приватноста предизвикана од надзорот и следењето на комуникациите. Секое следење наложено против новинар/ка мора да го земе предвид ризикот дека доверливите извори на информации може да бидат пресретнати и истото може да се врши само со судски налог, имајќи ги предвид условите утврдени за заштита на новинарските извори (дискутирано во Дел Б од овој Водич, за заштита на изворите).

Масовниот надзор – кој подразбира надзор кој не е насочен кон одреден/а поединец/ка, но кој ги следи комуникациите на голем број поединци врз основа на одредени критериуми, како што се клучни зборови – претставува посебен регулаторен предизвик и бара строга регулатива. Во својата одлука од 2006 година за случајот *Weber and Saravia v. Germany*,²⁰² Судот постави шест минимални стандарди кои домашното законодавство што го регулира надзорот мора да ги исполнува:

- (1) законот мора да ја прецизира природата на прекршувањата кои можат да доведат до наредба за следење на комуникациите;
- (2) законот мора да опфаќа дефиниција за категориите на лица кои се подложни на следење на нивните комуникации;
- (3) законот мора да постави ограничување на времетраењето на прислушувањето;
- (4) законот мора да ја специфицира постапката што треба да се следи за испитување, користење и чување на добиените податоци;
- (5) законот мора да ги специфицира мерките на претпазливост што треба да се преземат при доставување на податоците до други страни; и
- (6) законот мора да ги наведе околностите во кои снимките може или мора да се избришат, или да се уништат носачите на снимките.

²⁰² Бр. 54934/00, Решение од 29.06.2006 год.

Во случајот *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*,²⁰³ Големiot судски совет дополнително ја елаборираше оваа рамка од аспект на напредокот на надзорната технологија (а особено во однос на откритијата на укажувачот на Националната безбедносна агенција (NSA), Едвард Сноуден, за програмите за масовно следење управувани од разузнавачките служби на Соединетите Американски Држави и Обединетото Кралство). Големiot судски совет прецизираше дека домашните правни рамки мора јасно да ги дефинираат:

- (1) основите врз кои може да се одобри масовно следење;
- (2) околностите во кои може да се прислушуваат комуникациите на поединецот/ката;
- (3) постапката што треба да се следи за давање одобрение;
- (4) процедурите што треба да се следат за избор, испитување и користење на материјали од прислушуваниите комуникации;
- (5) мерките на претпазливост што треба да се преземат при доставување на материјалот до други страни;
- (6) ограничувањата за времетраењето на прислушувањето, чувањето на прислушуваниите информации и околностите во кои тие информации мора да бидат избришани и уништени;
- (7) процедурите и модалитетите за надзор од страна на независен орган во согласност со горенаведените заштитни механизми и неговите овластувања во случај на непочитување;
- (8) процедурите за независна *ex post facto* ревизија на почитувањето на правилата и овластувањата доделени на надлежното тело за решавање на случаите на непочитување.²⁰⁴

Покрај тоа, Големiot судски совет даде насоки во врска со мерките на претпазливост што треба да се преземат при доставување на прислушуваниите информации до други страни. Се прецизираше дека:

„[п]реносот од страна на договорната држава до странските држави или меѓународни организации на информации добиени со масовно прислушување треба да биде ограничен на тие информации што се собрани и се чуваат на начин кој е во согласност со Конвенцијата и треба да подлежи на одредени дополнителни специфични заштитни мерки кои се однесуваат на самиот трансфер. Пред сè, околностите во кои може да се случи таквиот трансфер мора да бидат јасно наведени во домашното право. Второ, државата што го врши трансферот мора да обезбеди дека државата примател, при ракувањето со податоците, има заштитни механизми со кои ќе може да се спречи злоупотреба и непропорционално мешање. Конкретно, државата примател мора да гарантира безбедно чување на информациите и да го ограничи нивното понатамошно откривање. Ова не мора да значи дека државата примател мора да има заштита на исто ниво како онаа на државата што пренесува; ниту пак нужно бара да се даде гаранција пред секој трансфер. Трето, ќе бидат неопходни зајакнати заштитни мерки кога ќе биде јасно дека се пренесуваат информации за кои е потребна посебна доверливост – како

²⁰³ *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom* (GC), бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 25 мај 2021 г. Пресудата на Судот за придружниот случај (донесена истиот ден) *Centrum för rättvisa v. Sweden* (ГЦ), 25 мај 2021 г., бр. 35252/08, го поставува истиот стандард.

²⁰⁴ *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 13 септември 2018 г., ст. 361.

доверливите новинарски материјали. Конечно, Судот смета дека преносот на информации на странски разузнавачки партнери, исто така, треба да подлежи на независна контрола.²⁰⁵

Големиот судски совет, исто така, прецизираше дека комуникациските податоци кои не спаѓаат во содржината (технички детали во врска со електронската пошта, како што се примателот/ката на комуникациите и други технички податоци) потенцијално ја нарушуваат приватноста исто како и следењето на содржината. Истите заштитни механизми што се применуваат за преслушување на содржината на комуникациите треба да се применуваат и за преслушување и на комуникациските податоци.²⁰⁶

Венецијанската комисија издаде извештај за Демократскиот надзор на агенциите за електронско разузнавање,²⁰⁷ во кој укажува дека двата најзначајни заштитни механизми се процедурите за овластување и надзорот на процесот. Надзорот мора да го врши независно, надворешно тело; и Венецијанската комисијата препорача дека независните контроли во системот за овластување и надзор треба да се оценуваат како целина. Венецијанската комисија, исто така, сметаше дека внатрешните контроли во рамките на агенциите за надзор се „примарен заштитен механизам“ и дека ангажирањето и обуката на персоналот во однос на човековите права имаат клучно значење. Засегнатите агенции треба да го вклучат почитувањето на приватноста и другите човекови права како основни внатрешни вредности. Венецијанската комисија прифаќа дека на новинар(к)ите им е потребна посебна заштита, поради ризикот дека надзорот може да ги загрози нивните доверливи извори на информации, но и поради придружниот ризик по безбедноста на укажувач(к)ите. Комисијата забележа дека невладините организации и блогер(к)ите кои редовно се занимаваат со известување за прашања од јавен интерес и чии објави придонесуваат за јавната дебата и обликувањето на јавното мислење може да бараат еднаква заштита во овој поглед.

Резолуцијата на Советот за човекови права на ОН за безбедноста на новинар(к)ите од 6 октомври 2022 година ги повикува државите „да гарантираат дека технологиите за таргетирано следење се користат само во согласност со принципите на човековите права на законитост, легитимитет, неопходност и пропорционалност, и дека се достапни правни механизми за обесштетување и ефективни правни лекови за жртвите на прекршувања и злоупотреби поврзани со надзорот“.

Специјалниот известувач на ОН за слобода на изразување препорача државите „да бараат одговорност од компаниите за надзор за предвидливата употреба на нивната технологија од страна на нивните клиент(к)и за да ги таргетираат новинар(к)ите и да ги изменат законите за суверен имунитет за да дозволат граѓанска постапка против државите вклучени во прекугранични дигитални напади врз новинар(к)и“.²⁰⁸ Специјалниот известувач, исто така, издаде

205 *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 13 септември 2018 г., ст. 362.

206 *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 13 септември 2018 г., ст. 363.

207 Извештај на Европската комисија за демократија преку право („Венецијанската комисија“) за 2015 година за демократскиот надзор на агенциите за електронско разузнавање.

208 Специјален известувач за унапредување и заштита на правото на слобода на мислење и изразување, Зајакнување на слободата на медиумите и безбедноста на новинарите во

препораки за компаниите кои произведуваат или продаваат технологија за надзор, наведувајќи дека тие треба „јавно да ја потврдат својата одговорност за почитување на човековите права во согласност со Водечките принципи за бизнис и човекови права и насоките на Организацијата за економска соработка и развој, и да посветуваат и да објават сеопфатна детална анализа на човековите права за за сите предложени трансфери на технологија за надзор. Тие треба да се воздржат од извоз на технологија за надзор доколку постои значителен ризик дека истата ќе се користи за кршење на човековите права“.²⁰⁹

В. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Само неколку држави посочија цврсти практики во оваа област:²¹⁰

- ▶ Францускиот Кривичен законик забранува каков било надзор што резултира со идентификација на доверливите извори на информации на новинарот/ката;²¹¹
- ▶ Белгискиот Закон за заштита на новинарските извори од 2005 година предвидува дека надзор може да се воспостави само со судски налог и кога е неопходно за да се спречат кривични дела кои претставуваат сериозна закана за физичкиот интегритет на едно или повеќе лица, и само доколку информацијата е од суштинско значење за спречување на такви кривични дела и информациите не можат да се добијат на друг начин.
- ▶ Австрискиот Уставен суд побара надзорот да биде строго регулиран и да подлежи на стандардите за човекови права; демонстрираше строга контрола со укинувањето на законските одредби за задржување податоци.²¹² Надзорот е регулиран според Федералниот закон за безбедносна полиција, Законот за полициска државна заштита, Законот за кривична постапка и Законот за телекомуникации (TKG); тие бараат судски налог за следење на комуникациите и предвидуваат субјектите на надзорот да бидат информирани за каков било надзор по завршувањето на истрагата.²¹³
- ▶ Според германскиот Закон за кривична постапка, судот може да одобри следење само доколку постои основано сомневање за извршување на сериозно кривично дело и другите средства за утврдување на фактите би биле многу потешки или не би понудиле изгледи за успех;²¹⁴
- ▶ Законот за оперативни активности на Латвија бара секое следење за кое постои веројатност дека ќе резултира со значителна повреда на основните права да биде одобрено од страна на Главниот судија на Врховниот суд или од судија на Врховниот суд специјално овластен од него или неа;

дигиталната ера, 20 април 2022 г., Док. на ОН А/HRC/50/29.

209 Специјален известувач за унапредување и заштита на правото на слобода на мислење и изразување, Зајакнување на слободата на медиумите и безбедноста на новинарите во дигиталната ера, 20 април 2022 г., Док. на ОН А/HRC/50/29.

210 Како одговор на прашалникот циркулиран од секретаријатот CDMSI.

211 Кривичен законик, член 100-5.

212 Cf. VfSlg 19.702/2012 и VfSlg 19.892/2014 во врска со ECJ 08/04/2014, C-293/12 и C-594/12, Дигитални права Ирска и Зајтлингер, меѓу другите.

213 Во однос на уставно-правните ограничувања на овластувањата и нивната дозволивост според уставното право, cf. VfSlg 18.830/2009 и VfSlg 19.657/2012.

214 Член 100a ff.

- ▶ Холандскиот закон за разузнавачки и безбедносни служби од 2017 година бара министерско овластување за каков било надзор; ако целта е новинар/ка, тоа треба посебно да се забележи. Секое следење што може да резултира со откривање на доверливи извори бара судски налог кој треба да се обновува на секои четири недели.

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

- ▶ Правната рамка што го регулира надзорот и прислушувањето комуникациски податоци треба да биде јасна и да ги содржи следните заштитни мерки против злоупотреба:
 - овластување од судски орган или друг независен орган;
 - надзорот на новинар(к)ите или прислушување на нивните комуникации може да се одобри само за спречување или истрага на случаи кои се поврзани со националната безбедност, сериозен криминал или сериозни телесни повреди, и доколку не постои веројатност релевантните информации да се добијат преку други средства;
 - надзорот на новинар(к)и или прислушување на комуникациите за кои постои веројатност дека ќе откријат доверливи новинарски извори треба да подлежат на повисоко ниво на судска проверка и да бидат одобрени само во согласност со истото ниво на заштитни мерки како што се применуваат за заштита на изворите;
 - законот мора да постави ограничување на времетраењето на прислушување; да ја прецизира постапката што треба да се следи за испитување, користење и чување на добиените податоци; да ги специфицира мерките на претпазливост што треба да се преземат при доставување на податоците до други страни; и да ги наведува околностите во кои снимките може или мора да се избришат, или носачите на снимките да се уништат;
 - целите на надзорот се известуваат веднаш штом ќе заврши истрагата или кога легитимната цел за спречување или откривање на криминал повеќе не е загрозувана;
 - ревизија од страна на судски орган.
- ▶ Механизмите за надзор на следењето и прислушувањето на комуникациските податоци треба да бидат независни, да имаат ефективни овластувања и да имаат доволно ресурси и да претставуваат низа чинители, вклучувајќи и новинар(к)и и нивните организации и правни и технички експерт(к)и.

Прирачници и ресурси:

- ▶ [Факти за масовниот надзор](#), Европски суд за човекови права 2023 година;

Анализа на избрани области од столбот Промоција на Насоките од Препораката СМ/Рес(2016)4

А. ПОДИГНУВАЊЕ НА СВЕСТА ЗА БЕЗБЕДНОСНИ ПРАШАЊА; ПРЕВОД И ДИСЕМИНАЦИЈА НА ПРЕПОРАКАТА (СТАВОВИ 28 И 29 ОД НАСОКИТЕ)

28. Земјите-членки треба да го промовираат преводот (на националните и малцинските јазици на земјата) и што е можно пошироката дистрибуција на оваа препорака, како и подигањето на свеста за нејзината содржина во различни рекламни материјали. Стратегиите за информирање и подигање на свеста треба да вклучуваат специфични кампањи дизајнирани да ги искористат можностите за публицитет што ги обезбедуваат меѓународните денови за одбележување, како што се Светскиот ден на слободата на медиумите (3 мај), Меѓународниот ден за ставање крај на некажливоста за злосторствата против новинарите (2 ноември) и Меѓународниот ден на правото на знаење (28 септември). Земјите-членки треба целосно да соработуваат со собирање на информации, подигање на свеста и други иницијативи координирани од меѓународни и регионални меѓувладини организации кои се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери. Притоа, тие треба проактивно да ги истакнат, како што е соодветно, родово-специфичните прашања и оние кои се однесуваат на недозволиви основи за дискриминација.

29. Земјите-членки треба да ги поттикнат релевантните тела да ѝ дадат важност на оваа препорака - и едукативни материјали за сите прашања што ги опфаќа, вклучително и родово- специфичните прашања – во рамките на програмите за обука во училиштата за новинарство и како дел од континуираното образование за новинар(к)и и медиуми и иницијативите за информатичка писменост.

А. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Недостаток на свест и познавање на родово-специфичните прашања кои се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери	Во своите активности за дисеминација и подигање на свеста, државите проактивно ги истакнуваат родово-специфичните прашања и прашањата кои се однесуваат на недозволиви основи за дискриминација

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Недостатокот на свест и познавање на без бедносните прашања го спречува спроведувањето на Препораката и ја загрозува безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери	Превод на Препораката на националните и малцинските јазици на земјата
	Обезбедување на најширока можна дисеминација на Препораката, во различни промотивни материјали
	Искористување на можностите за публицитет што ги обезбедуваат меѓународните денови за одбележување, како што се Светскиот ден на слобода на медиумите (3 мај), Меѓународниот ден за ставање крај на неказнивоста на злосторствата против новинар(к)ите (2 ноември) и Меѓународниот ден на правото на знаење (28 септември)
	Земјите-членки треба да соработуваат со собирање на информации, подигање на свеста и други иницијативи координирани од меѓународни и регионални меѓувладини организации кои се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери
	Училишните програми за новинарска обука посветуваат големо внимание на прашањето за безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери, вклучувајќи ја и Препораката
	Иницијативите за медиумска и информатичка писменост посветуваат големо внимание на прашањето за безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери, вклучувајќи ја и Препораката.

Б. РЕФЕРЕНТНИ ТЕКСТОВИ И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Во јуни 2021 година, Комитетот на министри усвои Резолуција за безбедност на новинар(к)ите. Во неа, земјите-членки се обврзуваат да соработуваат за унапредување и подигање на свеста за важноста од подобрување на безбедноста на новинар(к)ите:

„Се залагаме да ја зајакнеме меѓународната соработка за да ја промовираме безбедноста на новинар(к)ите и ќе продолжиме да го ставаме ова прашање високо на агендите на глобалните и регионалните организации на кои припаѓаме. Понатаму, целосно ги поддржуваме иницијативите (како што е Коалицијата за слобода на медиумите формирана во контекст на Глобалната заложба за слобода на медиумите), кои ги повикуваат државите да го кренат гласот и да дејствуваат кога се случуваат прекршувања на слободата на медиумите“.

Надградувајќи се на оваа заложба, во 2022 година Советот на Европа конципираше петгодишна кампања фокусирана на безбедноста на новинар(к)ите.²¹⁵ Под мотото „Новинар(к)ите се важни“, кампањата ширум континентот има за цел да ги сензибилизира владите, граѓан(к)ите и самите новинар(к)и за важноста да се гарантира безбедност на новинар(к)ите во одбрана на самата суштина на плуралистичката демократија. Кампањата, исто така, ќе промовира соодветни кампањи на национално ниво, охрабрувајќи ги земјите-членки да преземат конкретни чекори за развивање и спроведување на национални

215 <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists-campaign>

акциски планови. Со цел да се олесни размената на искуства и учењето, ќе се организираат четири тематски настани околу секој од четирите столба на Препораката („превенција“, „заштита“, „гонеење“ и „промоција на информации, едукација и подигање на свеста“).

Акцискиот план на ОН за безбедност на новинар(к)ите, исто така, ја нагласува важноста од подигање на свеста и има за цел да ги сензибилизира земјите-членки за важноста на слободата на изразување и опасностите што ги носи неказливоста на злосторства врз медиумските професионалци/ки по слободата и демократијата; како и да ги сензибилизира новинар(к)ите, сопствениците/чките на медиумите и креатор(к)ите на политиките за постоечките меѓународни инструменти и конвенции, како и за различните постоечки практични водичи за безбедност на новинар(к)ите. Исто така, ја нагласува важноста од подигање на свеста кај пошироката јавност за важноста на безбедноста на новинар(к)ите и борбата против неказливоста.

Резолуцијата на Советот за човекови права на ОН за безбедноста на новинар(к)ите од 6 октомври 2022 година ги повикува државите да „поддржат градење на капацитети, обука и подигање на свеста во судството и меѓу припадниците на полицијата и воениот и безбедносниот персонал, како и кај медиумските организации, новинар(к)ите и членовите на граѓанското општество, за обврските и заложбите на државите за меѓународните човекови права и меѓународното хуманитарно право, кои се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите“.

В. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Активности за подигање на свеста

Само Босна и Херцеговина, Бугарија, Србија и Украина известија дека Препораката е преведена и достапна на нивниот национален јазик; Холандија одговори дека планира да го стори тоа. Албанскиот превод е достапен на интернет.²¹⁶

Франција, Германија, Литванија, Холандија, Португалија, Србија, Азербејџан, Швајцарија, Обединетото Кралство известија дека се вклучени во специфично подигање на свеста околу Светскиот ден на слободата на медиумите или други меѓународни денови во врска со слободата на изразување и медиумите. Холандија извести дека во 2020 година, Светската конференција за слобода на печатот на УНЕСКО се одржа во Хаг, што резултирало со тоа што повеќе од 50 земји се заложиле независно да ги истражат и гонат сите форми на напади врз новинар(к)и и друг медиумски персонал, и онлајн и офлајн. Обединетото Кралство објави дека во 2021 година, беше домаќин на панел на Светската конференција за слобода на печатот, на кој се разгледуваше улогата на владите во промовирањето на слободата на медиумите; и дека имаат потпишано и поддржано бројни изјави за одбележување на Светскиот ден на слободата на печатот и Меѓународниот ден за ставање крај на неказливоста на злосторствата врз новинар(к)ите, како преку Коалицијата за слобода на медиумите, така и преку разни Групи на пријатели во групите на ОН, ОБСЕ и Советот на Европа. Како дел од Светскиот ден на слободата на медиумите во 2021 и 2022 година, пратениците/чките дебатираа за слободата на медиумите и безбедноста на новинар(к)ите.

²¹⁶ [Recommendation CM/Rec\(2016\)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors - Freedom of Expression \(coe.int\)](#)

На 3 мај 2023 година, Швајцарската федерална канцеларија за комуникации најави Национален акциски план за безбедност на новинарите, во обид да го стави прашањето за безбедноста на новинарите на јавната агенда и да ја подигне свеста. Изготвен во соработка со медиумската индустрија, планот предвидува мерки што вклучуваат подигање на свеста, дијалог со органите за спроведување на законот, индустриски дијалог и анализа на навредливи тужби.²¹⁷

Во Малта и во Словачка, убиствата на новинар(к)ите Дафне Каруана Галиција и Јан Куцијак и неговата свршеница Мартина Кушнирова доведоа до широка општествена дебата за безбедноста на новинар(к)ите, ризиците со кои се соочуваат новинар(к)ите при извршувањето на нивната работа и важноста на нивната работа за демократското општество. Реформите на законите и практиката се во тек во секоја од овие земји, иако граѓанското општество го критикуваше недостатокот на транспарентност и бавното темпо на реформите, како и отсуството на гонење на „оркестратор(к)ите“ кои ги нарачуваат убиствата, а не само на осомничените извршител(к)и.

Образовни активности / обука на новинар(к)и и органи на спроведување на законот

Во Грција, Мировната новинарска лабораторија на Високата школа за новинарство и масовни комуникации на Универзитетот Аристотел во Солун спроведува обука за безбедност на новинар(к)ите од 2019 година.²¹⁸ Школата за обука „Безбедност на новинар(к)ите на терен“ обработува прашања кои се движат од физичка безбедност и заштитна опрема до безбедност на податоците, управување со стресот и еколошкото здравје. Во 2023 година, беше донесена одлука да се интензивира оваа работа и да се формира Меѓународен центар за обука за безбедност на новинар(к)и и медиумски професионалци/ки, со цел да се обезбеди специјализирана обука и поддршка, како и да се спроведе истражување. Обуките ќе продолжи да ги обезбедува Универзитетот Аристотел во Солун, во соработка со голема мрежа на партнери. Дополнително, најавен е развој на нов заеднички меѓуодделенски академски курс за безбедноста на новинар(к)ите, кој ќе биде дел од наставната програма на катедрата за новинарство и комуникација на грчките универзитети.

Во Франција, програмата за обука на суди(јк)и и припадници/чки на органите на прогонот, се наведува дека вклучува специфична обука за слободата на медиумите и безбедноста на новинар(к)ите. Бугарија објави обемни активности за обука на органите на прогонот, обезбедени преку Националниот институт за правда. Со тоа се смета дека посебно внимание се посветува на говорот на омраза и криминалот од омраза против новинар(к)ите, во согласност со Препораката. Србија извести за спроведување на онлајн курсеви за „Слобода на изразување“ и „Заштита и безбедноста на новинар(к)ите“ преку заедничка акција на Европската Унија и Советот на Европа за „Слобода на изразување и слобода на медиумите во Југоисточна Европа (JUFREX)“, во соработка со Програмата HELP на Советот на Европа, со поддршка од експерт(к)и, вклучително и адвокат(к)и од Регистарот на Европскиот суд за човекови права. Организирана е обука на обучувач(к)и и за методологија на спроведување онлајн курсеви за да се оспособат идните обучувач(к)и – суди(јк)и, обвинител(к)и и универзитетски професор(к)и – со

217 <https://www.bakom.admin.ch/bakom/en/homepage/electronic-media/media-policy/national-action-plan.html>.

218 Journalists Field Safety Training School: <https://pjl.jour.auth.gr/journalists-field-safety-training-school/>

вештини да водат курсеви на локално ниво. Во Холандија, програмата Persveilig обезбедува обука во училиштата, универзитетите и медиумските компании за подобрување на отпорноста на новинар(к)ите против агресија и заплашување. Шведска, исто така, објави неколку образовни активности. Медиумскиот институт Фојо на Универзитетот Линеус е финансиран да одржува работилници, предавања и курсеви за обука поврзани со омразата и заканите против новинар(к)ите, со посебен фокус на помалите редакции и хонорарците. Шведска има обучени специјални истражител(к)и за демократија и криминал од омраза на Полициската академија; исто така обезбедува поддршка и совети за новинар(к)ите и уредниците/чките на редакциите. Шведската управа за жртви на криминал е финансирана за да подготви курсеви за обука и информативен материјал за поддршка на оние кои се изложени на ризик да бидат изложени на закани и омраза, вклучително и новинар(к)и; и Националната полициска управа спроведе кампањи за подигање на свеста со цел да им се помогне на новинар(к)ите кои се соочуваат со малтретирање.

Во Обединетото Кралство, обуката и за полициските сили и за новинар(к)ите се ажурира за да се подобри разбирањето на секој од овие чинители за улогата на нивните соработници/чки. Тоа ја наметнува потребата за курсеви за обука на новинар(к)ите за да се научи нешто повеќе за односите меѓу новинар(к)ите и полицијата; континуиран ангажман помеѓу Полицискиот колеџ и новинарските организации во врска со обуката за јавен ред; и иницијативи предводени од Националниот совет за обука на новинар(к)и и Националната унија на новинар(к)и, како што е онлајн-програмата за обука „Storysmart“, која вклучува модули на теми како што се обука за непријателска средина, психолошка траума и благосостојба, сајбер ризици и справување со повреди.²¹⁹

Иницијативи за медиумска и информатичка писменост

Иако повеќето европски држави имаат развиени стратегии за активности и стратегии за медиумска и информатичка писменост, ниту една не ја пријави безбедноста на новинарите како специфична тема.

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

- ▶ Препораката треба да се преведе на националните и на малцинските јазици;
- ▶ Државите треба да обезбедат најширока можна дисеминација на Препораката, во различни промотивни материјали, вклучително и печатени, како и на веб-страниците на локалните, регионалните и националните тела со мандат за промоција на медиумите или заштита на демократијата, и преку доставување за слободно користење до библиотеките, училиштата (вклучувајќи ги и новинарските училишта) и медиумите;
- ▶ Државите треба да ги искористат можностите за публицитет што ги обезбедуваат меѓународно одредените денови, како што се Светскиот ден на слободата на медиумите (3 мај), Меѓународниот ден за ставање крај на неказноста за злосторствата против новинар(к)ите (2 ноември) и Меѓународниот ден на правото на знаење (28 септември) за да се подигне свеста за безбедноста на новинар(к)ите при функционирање на демократијата;

219 Видете <https://www.nuj.org.uk/learn/storysmart.html>

- ▶ Земјите-членки треба да соработуваат со собирање информации, подигање на свеста и други иницијативи координирани од меѓународни и регионални меѓувладини организации кои се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери;
- ▶ Училишните програми за обука за новинарство треба да посветат големо внимание на прашањето за безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери;
- ▶ Иницијативите за медиумска и информатичка писменост треба да посветат големо внимание на прашањето за безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери;
- ▶ Во нивните активности за дисеминација и подигање на свеста, државите треба проактивно да ги потенцираат родово специфичните прашања и прашањата кои се однесуваат на недозволиви основи за дискриминација.

Б. ПАРТНЕРСТВА СО ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО (СТАВ 30 ОД НАСОКИТЕ)

30. Земјите-членки треба да развијат партнерство со граѓанското општество и медиумите за промовирање на најдобрите практики за заштита на новинар(к)ите и другите медиумски актери и за борба против некажливоста. Тоа треба да вклучи спроведување на принципите на отворена влада и отворена правда и усвојување на конструктивен и одговорен однос кон известувањето на граѓанското општество и медиумите за заканите и насилството врз новинар(к)ите и другите медиумски актери, истакнувајќи ги, по потреба, родово-специфичните и други прашања. Дел од партнерството треба да биде и активната соработка во објавувањето и едукацијата за релевантни прашања и стандарди.

А. ИНДИКАТОРИ

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризици
Неефективна имплементација на Препораката поради недостаток на соработка помеѓу земјите-членки, медиумите и граѓанските организации.	Земјите-членки треба да развијат партнерства со граѓанското општество и медиумите за промовирање на најдобрите практики за заштита на новинар(к)ите и другите медиумски актери и за борба против некажливоста.
	Земјите-членки треба да усвојат конструктивен и одговорен однос кон известувањето на граѓанското општество и медиумите за заканите и насилството врз новинар(к)ите и другите медиумски актери.
	Земјите-членки треба активно да соработуваат со медиумите и граѓанските организации во објавувањето и едукацијата за прашања и стандарди во областа на безбедноста.

Б. РЕФЕРЕНТНИ ТЕКСТОВИ И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ИЗВОРИ

Резолуцијата за безбедност на новинар(к)ите усвоена на Конференцијата на министри одговорни за медиумите и информатичкото општество во 2021 година, на состанокот во Кипар, нагласи дека „ефективното вклучување – во сите фази – на граѓанското општество, академската заедница, новинар(к)ите и нивните професионални здруженија се од суштинско значење за успехот“ на посветените национални акциски планови за безбедност на новинар(к)ите.²²⁰

²²⁰ Конференција на министри одговорни за медиуми и информатичко општество, Резолуција за

Министрите се обврзаа да работат со и да ги поддржат напорите на граѓанското општество за таа цел.

Парламентарното собрание на Советот на Европа ги повика државите да „развијат конструктивни, недискриминаторски механизми на дијалог со постојаните или ад хок комисији на медиумите и новинар(к)ите, собирајќи ги на едно место политичар(к)ите, суди(ј)ките, јавните обвинител(к)и, припадниците/чките на полицијата, новинар(к)ите и уредниците/чките, да разговараат за проблемите што се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите и да бараат решенија во рамка за соработка, посветувајќи посебно внимание на потребата да се обезбеди ефективна заштита на истражувачките новинар(к)и, како и на повисоката ранливост на новинарки и посебната ранливост на хонорарните новинар(к)и.“²²¹

Во рамките на својата работа на прашањето за безбедност на новинар(к)ите, Европската комисија, исто така, ја нагласи важноста од ефективна соработка помеѓу граѓанското општество, органите за спроведување на законот и владините агенции. Препораката на Комисијата (ЕУ) 2021/1534 нагласува дека државите треба да формираат координативни центри, да воведат протоколи за соработка и да се вклучат во континуиран дијалог меѓу органите за спроведување на законот и новинар(к)ите за начините на подобрување на безбедноста на новинар(к)ите.²²²

Платформата на Советот на Европа за промовирање на заштитата на новинарството и безбедноста на новинар(к)ите е важен пример за партнерство меѓу граѓанското општество, државите и меѓувладина организација.²²³ Платформата го помага дијалогот меѓу владите и новинарските организации на новинар(к)и преку олеснување на собирањето и ширењето на информации за сериозна загриженост за инциденти кои влијаат на слободата на медиумите и безбедноста на новинар(к)ите во земјите-членки на Советот на Европа. Преку Платформата, граѓанските организации издаваат предупредувања кои се доставуваат до засегнатите држави, и кои се поканети да одговорат и, по потреба, да преземат заштитни мерки. Преку овој механизам, Платформата може да има влијание врз поединечни случаи, додека континуираното собирање на податоци преку предупредувањата помага да се идентификуваат трендовите, прашањата од интерес и формулирањето на соодветни политички одговори.

V. ВРЕДНИ ПРАКТИКИ И ИНИЦИЈАТИВИ КОИ ДАВААТ НАСОКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

Неколку земји воспоставија формални партнерства со граѓанското општество како дел од сеопфатните национални акциски планови за безбедност на новинар(к)ите. Ова е случај во, на пример, Шведска, Холандија, Данска и Обединетото Кралство; релевантните иницијативи се опишани подетално погоре во Дел II Г. Германија (на ниво на покраините - Länder), Грција, Литванија и Украина, исто така, известија дека биле воспоставени формализирани партнерства меѓу граѓанското општество и различни владини ентитети за прашањето за безбедност на новинар(к)ите, додека Франција извести дека

безбедноста на новинарите, 10-11 јуни 2021 г.

221 Резолуција 2317 (2020), Закани за слободата на медиумите и безбедноста на новинарите во Европа, 28 јануари 2020 г.

222 Препорака (ЕУ) 2021/1534 за обезбедување на заштита, безбедност и зајакнување на новинарите и другите медиумски професионалци во Европската Унија, 16 септември 2021 г.

223 Видете <https://fom.coe.int/>.

обезбедува финансирање за новосоздадениот Совет на новинарска етика и медијација.

И понатаму продолжуваат да се одржуваат состаноци со повеќе засегнати чинители, работни групи и работилници за да се дискутира безбедноста на новинар(к)ите и да се подобрат политичките одговори. Долгогодишен пример за ова може да се најде во Србија, каде што во 2016 година беше формирана Постојана работна група за безбедност на новинар(к)ите од страна на Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи и седум новинарски и медиумски здруженија. Во 2020 година, со цел да се зголеми ефикасноста на одговорот и да се следи ефективност на активностите преземени за заштита на безбедноста на новинар(к)ите, формирана е Работна група за безбедност и заштита на новинар(к)ите во која учествуваат премиерот и вицепремиерот, како и како и други владини и претставници на органите за спроведување на законот. Владата, исто така, обезбедува средства за конференции посветени на безбедноста на новинар(к)ите. Заштитникот на граѓаните воспостави Платформа за евидентирање на напади и притисоци врз новинар(к)и, во соработка со новинарски здруженија и синдикати.

Во Грција, формирана е Работна група составена од претставници/чки на органите за спроведување на законот и владата, како и претставници/чки од академската заедница и новинарските здруженија, со мандат да изврши ревизија на моменталната ситуација и потреби, да ги анализира најдобрите меѓународни практики, да бара предлози од целиот свет и да изготви нови закони, политики и алатки за подобрување на безбедноста на новинар(к)ите. Сите членови на Работната група се застапени на високо ниво со цел да се обезбеди реализација на активностите и да се посвети соодветно внимание на прашањето, и формираше подгрупи за конкретни прашања како што се SLAPPs и насилството врз новинар(к)ите. Во март 2023 година, Работната група го поднесе својот прв Извештај за напредокот до Европската Комисија.²²⁴

Во други земји, граѓанските организации се интегрирани во владините и регулаторните програми за обука, вклучително и за безбедност на новинар(к)ите. Во Австрија, граѓанските организации играат важна улога во обуката за човекови права – вклучително и за прашањата за слободата на изразување – за владините службеници/чки и во подигањето на јавната свест за клучните прашања за човековите права; за да им се овозможи да ја имаат оваа улога, Законот за субвенции на печатот од 2004 година предвидува дека тие можат да добијат јавно финансирање од државата, покраините и општините. Во Германија, постојат слични проекти на ниво на покраините во кои се спојуваат експертизата на судството, медиумските власти и медиумските компании.²²⁵ Во Белгија, локалните власти обезбедуваат средства за здруженијата на новинар(к)и кои делумно се користат за иницијативи за безбедност на новинар(к)ите.²²⁶

224 Според Препораката на Комисијата (ЕУ) 2021/1534.

225 На пример, видете: Justiz und Medien – konsequent gegen Hass, <https://www.blm.de/konsequent-gegen-hass.cfm>; KeineMachtDemHass, <https://keinemachtdemhass.de/>;

226 Видете ги, на пример, различните курсеви за обука за безбедност што им се нудат на овие членови, како на пример, <https://journalist.be/vvj-toolbox>; и <https://ajpro.ajp.be/cap-sur-la-summer-school-2022/>. Предвидени се субвенции и за Европскиот фонд за новинарство: (<https://www.journalismfund.eu/>).

Г. ПРЕДЛОЗИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

- ▶ Треба да постои континуиран дијалог со широк спектар на граѓански групи и претставници/чки на медиумите за промоција на најдобрите практики за заштита на новинар(к)ите и другите медиумски актери и за борба против неказнивоста;
- ▶ Земјите-членки треба да развијат партнерства со граѓанското општество и медиумите за да изнајдат и спроведат решенија за законите по безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери и за борба против неказнивоста;
- ▶ Земјите-членки треба да усвојат конструктивен и одговорен став кон известувањето на граѓанското општество и медиумите за законите и насилството врз новинар(к)ите и другите медиумски актери;
- ▶ Земјите-членки треба активно да соработуваат со медиумите и граѓанските организации во објавувањето и едукацијата за прашања и стандарди во областа на безбедноста.

Додаток

Алатка за самооценување за земјите-членки на избрани теми во врска со заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите и другите медиумски актери - според столбовите за Превенција и Промоција од Насоките на Препораката CM/Rec(2016)4

Прашање	Одговор на државата
ПОЛИТИЧКА ОПРЕДЕЛБА/СТРАТЕГИЈА	
<p>Од усвојувањето на Препораката во 2016 година и понатамошната заложба изразена во 2021 година, дали Владата има изразено (на пример, преку декларација или друг документ/изјава) политичка заложба за прашањето за безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери, истакнувајќи ја важната улога на новинар(к)ите во едно демократско општество?</p>	
<p>Дали владата разви и усвои конкретен национален акциски план/ стратегија за безбедноста на новинар(к)ите, со дефинирана сеопфатна и ефективна програма на активности, со приоритети засновани на итност и соодветни ресурси за нивно спроведување?</p>	
<p>Дали владата и политичарите на високи позиции, од владејачките и опозициските партии, систематски и недвосмислено ги осудуваат актите на насилство или заканите врз новинар(к)ите кога доаѓа до такви случаи?</p>	
ПРЕВЕНЦИЈА	
<i>Правна рамка за обезбедување независност на медиумите и заштита на медиумскиот плурализам (став 1 од Насоките)</i>	
<i>Уставна заштита</i>	
<p>Дали постои ефикасна уставна заштита на правото на слобода на изразување и како тоа се спроведува во пракса? Дали уставната заштита недвосмислено ги вклучува:</p>	
<p>▶ уредувачката слобода на новинарите</p>	
<p>▶ правото на пристап до информации</p>	
<p>▶ заштитата на доверливите извори на информации</p>	
<p>▶ медиумскиот плурализам</p>	

Како се заштитени слободата на медиумите и нејзините компоненти, детално наведени погоре, во националното законодавство или во регулаторните рамки, и како тоа се спроведува во пракса?	
Медиумски плурализам, транспарентност на сопственоста и избегнување на концентрација на сопственоста	
Дали законодавството бара транспарентност на сопственоста на медиумите, вклучително и во однос на вистинските сопственици на медиумските компании, и дали регистарот на сопственици е достапен за јавноста?	
Дали е ограничена концентрацијата на медиумска сопственост, вклучително и преку промовирање на ефикасна конкуренција и гарантирање дека ниту еден конкретен поединец, компанија или конзорциум на компании не може да стекне сопственост или контрола на голем процент од медиумскиот пазар во еден сектор или во различни сектори?	
Дали се врши редовен независен мониторинг и евалуација на состојбата со медиумскиот плурализам и независноста на медиумите?	
Како се промовира достапноста, можноста за наоѓање и пристапноста на најшироката можна разновидност на медиумски содржини?	
Дали се развиени стратегии и механизми за поддршка на професионалните медиуми за вести и квалитетното независно и истражувачко новинарство во средина со повеќе засегнати чинители?	
Дали постои сеопфатна регулаторна рамка за сопственоста на медиумите?	
Мерки за јавна поддршка на медиумите, особено независните медиуми, вклучувајќи регионални, локални, малцински и непрофитни медиуми во заедницата	
Дали постојат мерки за јавна поддршка на медиумите, особено независните медиуми, вклучувајќи ги регионалните, локалните, малцинските и непрофитните медиуми во заедницата?	

Дали мерките за поддршка треба да се засноваат на јасни, прецизни, правични и транспарентни критериуми?	
Дали мерките за поддршка ја почитуваат уредувачката и функционалната автономија на медиумите?	
Дали мерките за поддршка се спроведуваат на недискриминаторски и транспарентен начин од страна на независно тело?	
Дали има годишни извештаи за користење на државни средства за поддршка на медиумите?	
Дали е извршена проценка на потребите на финансиската одржливост на квалитетното новинарство?	
Дали постои насочена поддршка за конкретни типови на новинарство?	
Дали постои поддршка за обезбедување локални вести од јавен интерес и дали се спроведени мерки за да се гарантираат доволно ресурси за заедницата и независните медиуми?	
Дали постојат неутрални даночни политики за поддршка на медиумските иновации?	
Дали е дозволено медиумите да работат како непрофитни организации и да добиваат соодветни даночни поволности?	
Дали има поддршка за иновациите и развојот на дигитални стратегии и нови услуги?	
Јавен сервис	
Дали има уредувачка независност и функционална автономија на јавниот сервис вклучително и со ограничувањето на влијанието на државата?	

Дали надзорните и управните одбори на јавниот сервис се независни?	
Дали финансирањето на јавниот сервис е стабилно, долгорочно, одржливо, транспарентно и соодветно?	
<i>Законската рамка гарантира пристап до информации од јавен карактер, приватност и заштита на податоците, доверливост и безбедност на комуникациите и заштита на новинарски извори и укажувачи (став 2 од Насоките)</i>	
Дали националната правна рамка го признава правото на новинар(к)ите и другите медиумски работници/чки да имаат пристап до информации? Конкретно:	
▶ Дали пристапот до информации се одбива само доколку постои очигледен ризик од повреда на легитимно заштитен интерес и доколку не постои поважен јавен интерес од објавувањето?	
▶ Дали пристапот до информациите се дава навремено?	
▶ Дали новинар(к)ите може да се жалат доколку се одбиени?	
▶ Дали постои орган за надгледување кој има ресурси да врши ефективен надзор над спроведувањето на законот?	
▶ Дали новинар(к)ите не се одговорни за објавување на информации за прашања од јавен интерес што им биле „протечени“?	
Како националната правна рамка ефективно ја штити личната приватност и заштитата на личните податоци за новинар(к)ите и другите медиумски работници, во теорија и во пракса. Конкретно:	

<p>► Дали законот за приватност и заштита на податоците признава одбрана на објавувањето во интерес на јавноста?</p>	
<p>► Дали законите за заштита на податоци ефикасно го спроведуваат изземањето на новинар(к)ите?</p>	
<p>► Дали законите за приватност и заштита на податоци ефикасно ја штитат приватноста и правата за заштита на податоците на новинар(к)ите?</p>	
<p>Како националната правна рамка ефективно ја штити доверливоста и безбедноста на комуникациите на новинар(к)ите и другите медиумски работници, во теорија и во пракса? Конкретно:</p>	
<p>► Дали новинар(к)ите се цел на надзор, особено истражувачките новинар(к)и кои можеби истражуваат прашања за корупција или организиран криминал?</p>	
<p>► Каква помош имаат новинар(к)ите на располагање доколку биле предмет на надзор?</p>	
<p>Како националната правна рамка ефективно ја штити доверливоста на новинарските извори на информации, во теорија и во пракса? Конкретно:</p>	
<p>► Дали националното право признава апсолутна привилегија за заштита на изворите на новинар(к)ите?</p>	
<p>► Дали националното законодавство дозволува да се даваат наредби за откривање на изворите на новинар(к)ите за спречување или истрага на случаи кои вклучуваат национална безбедност, сериозен криминал или сериозни телесни повреди, доколку легитимниот интерес од објавувањето јасно го надминува јавниот интерес од необјавување, а разумни алтернативни мерки за објавување не постојат или се исцрпени?</p>	

► Дали новинар(к)ите се заштитени од тоа да бидат принудени да откриваат доверливи извори на информации во случаите на клеветата?	
Како националната правна рамка ефективно ги штити укажувач(к)ите од одмазда за објавувања направени во интерес на јавноста, под услов тие да имаат разумна основа да веруваат дека објавената информација е вистинита и дека објавувањето е во интерес на јавноста, во теорија и во пракса? Конкретно:	
► Дали е дозволено укажување кон медиумите кога внатрешното известување е неверодостојно или неефективно и кога постои мала можност ефикасно да се реши прекршокот или наводното погрешно постапување?	
► Дали ги штити укажувач(к)ите од какви било одмазди, вклучително не само отпуштање, туку и други мерки како што се деградирање или прераспоредување?	
► Дали има практична помош за укажувач(к)ите, вклучително и правна помош доколку е потребно?	
Законската рамка гарантира ефективна заштита на сите новинар(к)и и други медиумски актери (став 2 од Насоките)	
Дали кривичното право предвидува зголемени казни за насилство или закани кон новинар(к)и и други кои редовно објавуваат прашања од јавен интерес?	
Дали злоупотребата на интернет е препознаена како кривично дело и дали таквите прекршоци извршени врз новинар(к)и предизвикуваат зголемени казни?	
Како Кривичниот законик ефективно се справува со родовите димензии на нападите врз новинар(к)и и други медиумски актери, вклучително и онлајн? Дали се врши преглед за да се утврди дали тоа е ефективно?	
Како законот за вработување ефективно ја штити и придонесува за безбедноста на новинарите, особено во однос на:	

▶ Заштита од неоправдано отпуштање или одмазда;	
▶ Гаранција дека новинар(к)ите може да одбијат уреднички задачи кога тие се во конфликт со нивната совест или искрено прифатени верувања;	
▶ Соодветни услови за работа;	
▶ Обезбедување на соодветно осигурување за новинар(к)ите, вклучувајќи пристап до професионални услуги за правна, социјална или психолошка поддршка.	
Дали хонорарците имаат слична заштита при вработување како и вработените новинар(к)и и дали им се компензира за нивната релативна неповолна положба во континуитетот на вработувањето и потенцијалниот недостаток на бенефиции како што се придонесите за пензиско осигурување и боледување?	
<i>Спроведување на сеопфатна законска рамка која им овозможува на новинар(к)ите и другите медиумски актери ефективно и без страв да придонесат во јавната дебата (став 2 од Насоките, продолжение)</i>	
Дали постои национална стратегија или акциски план кој се фокусира на континуирано подобро спроведување на сеопфатна законска рамка која им овозможува на новинар(к)ите и другите медиумски актери ефективно и без страв да придонесат во јавната дебата?	
Доколку има:	
▶ Дали ја/го водат високи политички претставници – наведете како?	
▶ Дали се заснова на темелна проценка на законите по безбедноста на новинарите, вклучително и јасна родова анализа?	
▶ Дали вклучува чекори за спречување или ублажување на родовите закани и ризици?	
▶ Како гарантира дека ги опфаќа сите релевантни ризици (физичка безбедност, како и дигитален ризик, ризици предизвикани од опасни работни услови, правни закани, закани за менталната благосостојба и сите други релевантни ризици)?	

▶ Дали постои силно оперативно лидерство и меѓуагенциска координација?	
▶ Дали акцискиот план е изготвен во консултација со сите засегнати чинители?	
▶ Дали ги вклучува новинар(к)ите и граѓанското општество во вистинско партнерство во спроведувањето?	
▶ Дали поставува конкретни цели, таргети и рокови кои се амбициозни, но сепак остварливи и кои веројатно ќе донесат вистинско подобрување?	
▶ Дали јасно идентификува кои агенции се одговорни за конципирањето, развојот и спроведувањето на активностите?	
▶ Дали обезбедува доволно буџет и други ресурси за креирање, развој и спроведување на активности?	
▶ Дали акцискиот план вклучува обврска за редовно ревидирање?	
▶ Дали постои координација со акциските планови и активности во сродните области, како што се плановите за заштита на бранителите на човековите права или родовата еднаквост?	
Ако не постои акциски план, кој друг ефикасен механизам постои за да се гарантира дека одредбите од кривичното право кои го штитат физичкиот и моралниот интегритет на новинар(к)ите се спроведуваат на ефективен начин? Особено:	
▶ Дали има договори и редовни размени и заеднички обуки меѓу органите на прогон и претставниците на медиумите во врска со безбедноста на новинар(к)ите;	
▶ Дали е направена анализа на ризиците кои ги носи онлајн злоупотребата и вознемирувањето и дали се воведени соодветни мерки, вклучително, доколку е потребно, преку реформа на законите;	

► Дали е направена анализа на конкретните закани и ризици со кои се соочуваат новинарките и другите медиумски работнички и дали се воведени соодветни мерки, вклучително, доколку е потребно, преку реформа на законите;	
► Дали заштитата на новинар(к)ите е одредена како приоритетна област и дали се распределени доволно ресурси?	
Како се препознава улогата и важноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери во националното законодавство и практика?	
Независно, суштинско ревидирање на законската рамка (ставови 3-5 од Насоките)	
Дали постои независно, суштинско ревидирање за да се осигури дека правната и политичката рамка за заштита на безбедноста на новинар(к)ите е во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права и е поддржана од ефективна машинерија за спроведување? Ако е така, дали се однесува на следните точки (наведете како, не одговарајте само со „да“ или „не“):	
► заштитни механизми за слободата на изразување цврсто и ефективно се спроведуваат во пракса;	
► нацрт-законот кој влијае на правото на слобода на изразување на новинар(к)ите и другите медиумски чинители е во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права;	
► во својот делокруг вклучува антитероризам, контра-екстремизам или други мерки за национална безбедност (преку посебна ревизија доколку е потребно);	
► процесот на ревидирање овозможува детална јавна контрола и изготвување на препораки од организации и експерти кои дејствуваат независно од владини, политички, верски, комерцијални и други несоодветни или партиски влијанија;	

<p>► телото или телата за ревидирање имаат експлицитен мандат да собираат, примаат и користат информации од кој било извор и им се дава оптимален пристап до документите и службените лица во сите гранки на државните органи;</p>	
<p>► процесот на ревидирање вклучува јавни расправи и го олеснува целосното и активно учество на граѓанското општество, вклучувајќи ги и претставниците на новинарските организации, медиумите и другите засегнати чинители;</p>	
<p>► извештаите од ревидирањата формално се доставуваат до релевантните државни органи, особено министерствата, и бараат навремен одговор од тие органи, вклучувајќи, како што е соодветно, корективни или други последователни активности врз основа на наодите и препораките од ревизиите;</p>	
<p>► наодите и препораките од ревизиите се канализираат во континуирани активности за известување, следење или споделување на информации во Комитетот на министри на Советот на Европа, Парламентарното собрание и Комесарот за човекови права; како и со други релевантни меѓународни тела како што се Комитетот за човекови права на ОН, Универзалниот периодичен преглед на Советот за човекови права на ОН, УНЕСКО, Високиот комесаријат за човекови права на ОН и Претставникот на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) за Слобода на медиумите.</p>	
<p>► законските рамки периодично се прегледуваат и следат за да се гарантира дека постоечките закони ефективно се спроведуваат и дека се подеднакво применливи на интернет.</p>	

Законите за клевета вклучуваат гаранции за слободата на изразување кои се во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права (став 6 од Насоките)

Дали националното законодавство кое се однесува на клеветата (вклучувајќи ги и законите за „навреда“) вклучува специфични заштитни мерки за слободата на изразување и слободата на медиумите, вклучувајќи:	
▶ Одбрана на вистината;	
▶ Одбрана на правичен коментар за прашање од јавен интерес;	
▶ Предвремено отфрлање на SLAPP случаите и спроведување други мерки што се потребни за да се гарантира дека законите за клевета не можат да се злоупотребат за да се замолчат критичките гласови;	
▶ Разлика помеѓу износите на факти и вредносните судови;	
▶ Не постои засилена заштита на државните органи, државните функционер(к) и (вклучувајќи домашни и странски шефови/ици на држави), монархијата или нејзините членови, националното знаме или државните амблеми;	
▶ Политичар(к)ите, јавните службеници/чки, јавните личности, мора да толерираат поголема критика на нивните дела;	
▶ Обезбедена е процедурална правичност и еднаквост на оружјата, вклучително и со обезбедување на соодветна правна помош за обвинетите;	
▶ Законот ги ограничува паричните надоместоци за граѓанска клевета и пропорционално плаќање на судските такси;	

<p>► Судовите ја земаат предвид важноста на заштитата на слободниот проток на информации, идеи и мислења за прашања од јавен интерес кога расправаат за случаите на клеветата;</p>	
<p>► Судовите го земаат предвид контекстот кога ги разгледуваат случаите на клеветата, на пример, со тоа што признаваат дека сатиричарите имаат можност да претеруваат.</p>	
<p>Дали клеветата е декриминализирана?</p>	
<p>Ако клеветата не е декриминализирана, дали казната затвор е отстранета од законодавството, освен во случаите што претставуваат говор на омраза или поттикнување насилство?</p>	
<p><i>Јасна правна основа за надзор и прислушување на комуникациските податоци што вклучува заштитни механизми против несоодветна употреба и злоупотреба (став 7 од Насоките)</i></p>	
<p>Дали постои јасна законска рамка која го регулира надзорот на новинар(к)ите и прислушувањето на нивните комуникациски податоци од државните агенции? Доколку постои, дали ги вклучува следните заштитни механизми против злоупотреба:</p>	
<p>► овластување од судски орган или друго независно тело;</p>	
<p>► надзорот на новинар(к)и или прислушување на комуникациите може да се одобри само за спречување или истрага на случаи кои вклучуваат национална безбедност, сериозен криминал или сериозни телесни повреди, и доколку релевантните информации веројатно не можат да се добијат преку други средства;</p>	

<p>► надзорот на новинар(к)и или прислушување на комуникациите што може да откријат доверливи новинарски извори е или забрането или предмет на повисоко ниво на судска проверка и може да биде одобрено само во согласност со истиот праг на заштитни мерки што се применуваат за заштита на изворите;</p>	
<p>► законот поставува ограничување на времетраењето на прислушувањето; ја одредува постапката што треба да се следи за испитување, користење и складирање на добиените податоци; ги специфицира мерките на претпазливост што треба да се преземат при доставување на податоците на други страни; и ги наведува околностите во кои снимките може или мора да се избришат, или носачите на снимките да се уништат;</p>	
<p>► целите на надзорот се известуваат веднаш штом истрагата ќе заврши или легитимната цел за спречување или откривање на криминал повеќе не е загрозена;</p>	
<p>► постои ревизија од страна на судски орган.</p>	
<p>► Како се обезбедува ефективен надзор на следењето и прислушувањето на комуникациските податоци? Особено:</p>	
<p>► Како се штити независноста на механизмот за надгледување?</p>	
<p>► Дали телата за надгледување имаат доволно ресурси и овластувања за извршување на нивниот мандат?</p>	
<p>► Дали низа засегнати чинители се застапени во телата за надгледување, вклучувајќи ги новинар(к)ите и нивните организации и правните и техничките експерт(к)и?</p>	

ПРОМОЦИЈА

Подигање на свеста за безбедносни прашања; превод и дисеминација на Препораката (ставови 28 и 29 од Насоките)

<p>Дали е преведена Препораката на националните и малцинските јазици во земјата?</p>	
<p>Дали препораката е широко распространета, вклучително и во печатена форма, како и на веб-страниците на локалните, регионалните и националните тела со мандат за промоција на медиумите или заштита на демократијата, и дали е ставена на располагање на библиотеките, училиштата (вклучувајќи го и новинарството училишта), и медиумите?</p>	
<p>Дали можностите за промоција што ги обезбедуваат меѓународните денови, како што се Светскиот ден на слободата на медиумите (3 мај), Меѓународниот ден за ставање крај на неказливоста на злосторствата против новинарите (2 ноември) и Меѓународниот ден за правото на знаење (28 септември) се користат за подигање на свеста за потребата да се заштити безбедноста на новинар(к)ите?</p>	
<p>Дали јавните власти соработуваат во собирањето на информации, подигањето на свеста и други иницијативи координирани од меѓународни и регионални меѓувладини организации кои се однесуваат на безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери?</p>	
<p>Дали училишните програми за новинарска обука ја вклучуваат Препораката и посветуваат големо внимание на прашањето за безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери?</p>	
<p>Дали иницијативите за медиумска и информатичка писменост ја вклучуваат Препораката и посветуваат големо внимание на прашањето за безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери?</p>	

<p>Дали во активностите за дисеминација и подигање на свеста проактивно се истакнуваат родово специфични прашања и прашања кои се однесуваат на недозволиви основи за дискриминација?</p>	
<p><i>Партнерства со граѓанското општество (став 30 од Насоките)</i></p>	
<p>Дали постои континуиран дијалог со широк спектар на граѓански групи и претставници на медиумите за промоција на најдобрите практики за заштита на новинар(к)ите и другите медиумски актери и за борба против неказнивоста?</p>	
<p>Дали постои барање јавните власти да реагираат конструктивно на извештаите на граѓанското општество и медиумите за закани и насилство врз новинар(к)и и други медиумски актери?</p>	
<p>Дали јавните органи се вклучуваат во ефективно и тековно партнерство со широк делокруг на групи на граѓанското општество и претставници/чки на медиумите за изнаоѓање и спроведување на решенија за заканите по безбедноста на новинар(к)ите и другите медиумски актери и за борба против неказнивоста?</p>	
<p>Дали јавните органи активно соработуваат со медиумите и граѓанските организации во објавувањето и едукацијата за безбедносните прашања и стандарди?</p>	

Насилството, малтретирањето и заканите кон новинар(к)ите и другите медиумски актери го повредуваат правото на новинар(к)ите на слобода на изразување, водат до самоцензура и наметнуваат сериозни ризици врз правото на општеството како целина да добива информации. Во 2016 година, Комитетот на министри на Советот на Европа ја усвои Препораката CM/Rec(2016)4 за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите и другите медиумски актери и даде насоки на четири тематски столбови: превенција, заштита, гонење и промоција на информации, едукација и подигање на свеста. Во 2020 година, Советот на Европа издаде Водич за спроведување на Препораката кој се фокусираше на столбовите „Заштита“ и „Гонење“, со кој на државите членки им се понудија конкретни одговори на прашањата што може и што треба да се направи за да се заштитат новинар(к)ите и другите медиумски актери.

Овој Проширен водич за спроведување од 2020 година го надополнува Водичот така што дава насоки за спроведување на столбовите „Превенција“ и „Промоција“. За секоја идентификувана тематска област, Проширениот водич за спроведување дефинира индикатори за оценување на напредокот со спроведувањето на Препораката; дава основни информации, и упатува на судската пракса на Европскиот суд за човекови права; ги истакнува вредните практики; дава предлози за државните власти; и нуди алатка за самооценување за државите членки во вид на прашалник кој ќе им помогне да направат преглед на состојбата со спроведување на Препораката во соодветните јурисдикции.

Овој превод е направен со финансиска поддршка на Европската Унија и на Советот на Европа. Тука наведените мислења се единствена одговорност на авторите и нужно не ги одразуваат ставовите на Европската унија или на Советот на Европа.

www.coe.int/freedomofexpression

MKD

Земјите членки на Европската Унија одлучија да ги поврзат своите знаења, ресурси и судбини. Заедно тие изградија зона на стабилност, демократија и одржлив развој, истовремено одржувајќи ја културната разновидност, толеранцијата и индивидуалните слободи. Европската Унија се залага за споделување на своите постигнувања и вредности со држави и народи и надвор од нејзините граници.

www.europa.eu

Советот на Европа е водечка организација за човековите права на континентот. Таа се состои од 46 држави членки, вклучувајќи ги сите држави членки на Европската унија. Сите држави членки на Советот на Европа ја потпишаа Европската конвенција за човекови права, која претставува меѓународен договор за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права ја следи примената на оваа конвенцијата од страна на државите членки.

www.coe.int

Превод кофинансиран
од Европската Унија



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE