



Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktere?



Vijeće Europe DGI(2020)11

Vodič za primjenu Preporuke CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i
sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera

Prevod sufinasiran
od strane Europske unije



Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktere?

Vodič za primjenu
na odabrane teme u okviru kategorija
Zaštita i Krivično gonjenje iz Smjernica
Preporuke CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i
sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera

Kako zaštititi novinare i ostale medijske
aktere?

Vodič za primjenu Preporuke CM/
Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i sigurnosti
novinara i ostalih medijskih aktera

Naslov u originalu, na engleskom jeziku:

How to protect journalists and other
media actors? Implementation Guide to
Recommendation CM/Rec(2016)4 on the
protection of journalism and safety of
journalists and other media actors.

© 2020 Vijeće Europe. Sva prava zadržana.
Licencirano Europskoj uniji pod uvjetima.

Nijedan dio ove publikacije ne smije biti
preveden, reproduciran ili prenesen, ni u
jednom vidu i ni na koji način, elektronskim
(CD, internet, itd.) ili mehaničkim putem,
uključujući i fotokopiranje, snimanje ili
neki drugi vid skladištenja informacija ili
njihovog smještanja u sisteme za dalje
preuzimanje, bez prethodne pismene
dozvole Direktorata za komunikacije (F-
67075 Strasbourg Cedex ili publishing@
coe.int).

Fotografije: Shutterstock

Publikacija je prevedena i objavljena u
okviru zajedničkog programa Europske
unije i Vijeća Europe „Horizontal Facility
za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022“, i
projekta „Sloboda izražavanja i sloboda
medija u Bosni i Hercegovini (JUFREX)“.

Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su
odgovornost autora i ne odražavaju nužno
zvanična mišljenja Europske unije i Vijeća
Europe.

Sadržaj

I. Uvod i metodologija	6
II. Analiza odabranih oblasti iz kategorije Zaštita, iz Smjernica Preporuke CM/Rec(2016)4	8
A. Rano upozoravanje, mehanizmi brzog odgovora i zaštitne mjere za ostvarivanje sigurnosti novinara (stav 8–10. Smjernica)	8
B. Obuka o zaštiti novinara (stav 12. Smjernica)	19
C. Diskriminatorna ili proizvoljna primjena propisa ili sankcija da bi se ušutkali novinari i ostali medijski akteri (stav 13. Smjernica)	24
D. Uloga novinara i ostalih medijskih aktera koji izvještavaju sa demonstracija i drugih događaja (stav 14. Smjernica).	35
E. Neprijateljstvo i podrivanje integriteta novinara od strane javnih vlasti (stav 15. Smjernica).	40
III. Analiza odabranih oblasti iz kategorije Krivično gonjenje iz Smjernica Preporuke CM/Rec(2016)4	45
A. Preduvjeti za djelotvornu istragu i operativni preduvjeti za suzbijanje nekažnjivosti (stavovi 17–22. i 24–25. Smjernica)	45
B. Pravna sredstva dostupna novinarima i njihovim najbližim rođacima (stav 23. Smjernica)	59
Dodatak	62

I. Uvod i metodologija

Napadi na novinare i ostale medijske aktere predstavljaju posebno teške povrede ljudskih prava, zato što njihova meta nisu samo pojedinci, već oni lišavaju i ostale njihovog prava da primaju informacije, tim ograničavajući javnu debatu, koja je srž pluralističke demokratije. Kao odgovor na alarmantan i neprihvatljiv nivo prijetnje novinarima i medijskim akterima u Europi i s obzirom na štetni efekat na funkcioniranje demokratskog društva, u aprilu 2016. godine, Komitet ministara Vijeća Europe usvojio je **Preporuku CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera** (u daljem tekstu – Preporuka CM/Rec(2016)4, Preporuka).¹ Ova Preporuka je jedini međunarodni instrument koji daje detaljne smjernice državama članicama za postupanje u oblastima sprečavanja, zaštite, krivičnog gonjenja, unapređenja informiranja, obrazovanja i podizanja nivoa svijesti s ciljem da se obezbijedi djelotvorna zaštita novinarstva i sigurnost novinara i ostalih medijskih aktera.

Bez obzira na ovaj važan standard, situacija u oblasti sigurnosti novinara se, nažalost, i dalje pogoršava. Do kraja 2019. godine, **Platforma Vijeća Europe za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara** (Platforma) je registrirala ukupno 652 upozorenja, uz porast broja incidenata svake godine, s izuzetkom 2017. godine. Od ukupnog broja, skoro polovina svih upozorenja je označena kao „kategorija 1“, koja obuhvata najteže i najštetnije povrede slobode medija, kao što su ubistvo ili direktne prijetnje životu, fizički napadi, upotreba sile, proizvoljni produženi pritvor ili zatvorske kazne, i proizvoljno zatvaranje medijskih kuća, s ukupno 26 novinara ubijenih u državama članica Vijeća Europe. Nemilosrdni udari na novinare i ostale medijske aktere demonstiraju potrebu da se napori na sprečavanju, zaštiti i procesuiranju ubistava – udvostruče.

Iako Vijeće Europe kontinuirano radi na implementaciji Preporuke CM/Rec(2016)4 tako što pruža podršku nacionalnim vlastima kroz saradnju, zajedničke aktivnosti i pružanje odgovora na izazove koji se odnose na slobodu medija i sigurnost novinara, potrebno je više strateške i sistematičnije primjene Preporuke. Nadzorni komitet Vijeća Europe za informaciono društvo i medije (CDMSI) je zbog toga izradio Strategiju za primjenu preporuke CM/Rec(2016)4, kojom je, kao jedan od ključnih stubova, bila predviđena izrada ovog Vodiča.

Ovaj dokument ima za cilj da pomogne državama članicama u primjeni odabranih oblasti iz kategorija *Zaštita i Krivično gonjenje*, sadržanih u Smjernicama koje čine dodatak Preporuci, kao i da pruži savjete drugim zainteresiranim stranama, kao što su novinari i ostali medijski akteri.² Konačno, namjera Vodiča je da podrži države članice u osmišljavanju posebnih nacionalnih akcionih planova za sigurnost novinara, kojima će se definirati sveobuhvatni i djelotvorni programi aktivnosti, s prioritetima baziranim na hitnosti i adekvatnim resursima za njegovu realizaciju, a koji će biti zasnovani na Preporuci CM/Rec2016(4) Vijeća Europe i postojećoj praksi u državama članicama Vijeća Europe i drugim jurisdikcijama.

Prioritetne oblasti su utvrđene u konsultaciji s civilnim društvom i novinarskim udruženjima putem upitnika, uzimajući u obzir prioritete koje su definirala razna tijela/odjeljenja Vijeća Europe koja se bave pitanjima sigurnosti novinara i zaštite novinarstva.

1. Evropski sud za ljudska prava je u više navrata potvrdio da, osim profesionalnih novinara i medija, pojedinci, organizacije civilnog društva, uzbunjivači i članovi akademske zajednice mogu da daju vrijedan doprinos javnoj debati, te da na taj način imaju ulogu koja je slična ili jednaka ulozi koju su tradicionalno imali institucionalizirani mediji i profesionalni novinari.

2. Smjernice sadrže savjete državama članicama o načinu na koji mogu da ispune svoju obavezu da djelotvorno štite novinarstvo, sigurnost novinara i ostalih medijskih aktera.

Za svaku utvrđenu prioritetnu oblast iz kategorija *Zaštita i Krivično gonjenje*, Vodič za primjenu Preporuke:

- » **Definira pokazatelje** kako bi se generirale informacije o početnom stanju, na osnovu kojih bi mogao da se procijeni napredak u primjeni Preporuke;
- » **Pružna informacije o kontekstu**, uključujući i upućivanje na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava i druge izvore;
- » **Ukazuje na korisne prakse u ovoj oblasti**³ koje su do sada primijenjene, na osnovu podataka dobijenih kako od novinara i novinarskih udruženja, tako i od država članica;⁴
- » **Daje sugestije državnim organima** o mogućim načinima primjene Preporuke, uključujući i saradnju sa drugim relevantnim zainteresiranim stranama;
- » **Nudi instrument za samoprocjenu za države članice** u formi upitnika, koji može da posluži kao pomoć za analizu primjene Preporuke u njihovim pojedinačnim jurisdikcijama (vidjeti Dodatak).

3. Korisne prakse obuhvaćene ovim Vodičem za primjenu nisu iscrpne, niti je Sekretarijat Vijeća Europe neposredno ispitao ili posmatrao njihove efekte ili primjenu.

4. Informacije o korisnim praksama država članica su dostavljene Sekretarijatu Sektora za medije i internet Vijeća Europe putem upitnika 2016. i 2019. godine.

II. Analiza odabranih oblasti kategorije Zaštita iz Smjernica Preporuke CM/Rec(2016)4

A. Rano upozoravanje, mehanizmi brzog odgovora i zaštitne mjere za ostvarivanje sigurnosti novinara (stav 8–10. Smjernica)

8. *Propisi kojima se inkriminira nasilje nad novinarima trebalo bi da budu podržani mehanizmima unutrašnjih poslova, kao i mehanizmima pravne zaštite za žrtve (i njihove porodice) koji su efikasni u praksi. Potrebno je uspostaviti jasne i odgovarajuće odredbe o efikasnom sudskom nalogu i preventivnim oblicima privremene zaštite onih koji se suočavaju s prijetnjama nasiljem.*

9. *Državni organi su dužni da spriječe ili suzbiju krivična djela protiv pojedinaca kad su upoznati, ili bi trebalo da budu upoznati, s postojanjem stvarnog i neposrednog rizika po život ili fizički integritet tih pojedinaca od krivičnog djela trećeg lica, te da preduzmu mjere, u okviru svojih ovlaštenja, kojima se, razumno sudeći, može očekivati izbjegavanje tog rizika. Da bi se to postiglo, države članice treba da preduzmu odgovarajuće preventivne operativne mjere, kao što su pružanje policijske zaštite, naročito kad istu traže novinari ili ostali medijski akteri, ili kao što je dobrovoljna evakuacija na sigurno mjesto. Te mjere treba da budu djelotvorne, blagovremene i osmišljene uzimajući u obzir rodno specifične opasnosti s kojima se suočavaju novinarke i druge žene medijski akteri.*

10. *Države članice treba da podstiču uspostavljanje mehanizama ranog upozoravanja i brzog odgovora od strane medijskih organizacija ili civilnog društva, i pomažu njihov rad – kao što su dežurne telefonske linije, platforme na internetu ili kontakti za hitne slučajeve dostupni 24 sata na dan, kako bi se osiguralo da novinari i ostali medijski akteri, u slučaju prijetnji, odmah imaju pristup zaštitnim mjerama. Ako takve mehanizme uspostavi i vodi država, oni treba da budu predmet konstruktivnog nadzora civilnog društva i garantiraju zaštitu uzbunjivačima i izvorima koji žele da ostanu anonimni. Države članice se pozivaju da bezrezervno podrže i sarađuju s Platformom Vijeća Europe za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara i na taj način pomognu da se ojača kapacitet tijela Vijeća Europe da upozore i efikasno odgovore na prijetnje i nasilje nad novinarima i ostalim medijskim akterima.*

a. Pokazatelji

Rizici

Mjere za sprečavanje/otklanjanje rizika

Prijetnje nasiljem	<ul style="list-style-type: none">• Postoje preventivni oblici privremene zaštite.• Dostupni su mehanizmi ranog upozoravanja i brzog odgovora kao što su dežurne telefonske linije ili platforme na internetu.• Organizirana je i obezbijeđena djelotvorna saradnja s Platformom za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara.• Zaštita života od stvarnog i neposrednog rizika se obezbjeđuje pomoću:<ul style="list-style-type: none">- djelotvornog i blagovremenog pružanja policijske zaštite, vodeći računa o rodno specifičnim opasnostima s kojima se suočavaju novinarke i druge žene medijski akteri;- raspoloživosti programa za preseljenje, sigurnih kuća i skloništa;- uspostavljanja sveobuhvatnih zaštitnih mehanizama, tamo gdje je to primjereno.• Obezbijeđena je finansijska podrška za obuke o sigurnosti osmišljene za novinarke i druge žene medijske aktere.• Uspostavljanje drugih mjera s ciljem zaštite, kad je primjereno.
Stvarni i neposredni rizik po život ili fizički integritet novinara, uzbunjivača i ostalih medijskih aktera	

b. Referentni tekstovi i drugi relevantni izvori

Statistika

Studija „Novinari pod pritiskom“⁵ ukazuje na to da od 1.000 novinara i drugih pružalaca informativnih sadržaja koji su anketirani za potrebe studije više od trećine smatra da ne postoji niti jedno efikasno sredstvo pomoću kojeg mogu da prijave prijetnje. Od onih koji su imali iskustvo nezakonitih prijetnji i miješanja,⁶ 57% to nije prijavilo policiji, a od onih koji to jesu prijavili, 23% nije bilo zadovoljno odgovorom policije.⁷ Činjenicu da nisu znali za postojanje bilo kakvih uspostavljenih mehanizama novinari su naveli kao glavni razlog za neprijavlivanje neopravdanog miješanja. Pored nepostojanja saznanja, stoji činjenica da novinari nisu imali povjerenja u postojeće mehanizme i da su se plašili odmazde kao posljedice prijavljivanja. Nepovjerenje u mehanizme je u nekim slučajevima bilo prouzrokovano i neuspješnim pokušajima prijavljivanja neopravdanog miješanja u prošlosti.⁸

5. Studija „Novinari pod pritiskom – Nezakoniti uticaj, strah i samocenzura u Evropi“, Marilyn Clark i Anna Grech, 2017, Vijeće Europe.

6. Studija definira neovlašeno miješanje kao „postupke i/ili prijetnje fizičkom i/ili moralnom integritetu novinara kojima se miješa u novinarske aktivnosti ... [koje] mogu imati oblik stvarnog nasilja ili bilo kog oblika neprimjerenog pritiska (fizičkog, psihološkog, ekonomskog ili zakonskog) i mogu dolaziti od državnih ili javnih funkcionera, drugih moćnih ličnosti, oglašivača, vlasnika, urednika ili drugih“.

7. Studija „Novinari pod pritiskom – Nezakoniti uticaj, strah i samocenzura u Evropi“, Marilyn Clark i Anna Grech, 2017, Vijeće Europe, strana 9.

8. Ibid., strana 37

Privremena zaštita

Cilj preventivnih oblika privremene zaštite je da se stavi na raspolaganje brzo pravno sredstvo za zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera od akata nasilja, zabranom, ograničavanjem ili propisivanjem određenog ponašanja počinioca. Inspirirano članom 53. *Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici* (u daljem tekstu – Istanbulska konvencija), da bi neki preventivni oblik privremene zaštite bio djelotvoran, treba da pruži neposrednu zaštitu i bude dostupan bez dugih sudskih postupaka ili neprimjerenog finansijskog ili administrativnog opterećenja za žrtvu. Osim toga, nalozi s ovim mjerama treba da se izdaju *ex parte*, s neposrednim dejstvom, i one treba da budu dostupne nezavisno od drugih pravnih postupaka ili uz druge sudske postupke. Konačno, djelotvorne, proporcionalne i odvratajuće sankcije treba da budu predviđene za bilo kakvo kršenje tih mjera.

Mehanizmi ranog upozoravanja i brzog odgovora

Dežurne telefonske linije (direktne telefonske linije dostupne 24 sata dnevno i 7 dana u nedjelji) su među najčešćim oblicima mehanizama ranog upozoravanja i brzog odgovora koji omogućavaju neposrednu, bezbjednu komunikaciju u hitnim slučajevima.

Saradnja s Platformom Vijeća Europe za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara

Platforma Vijeća Europe za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara (u daljem tekstu – Platforma) je mehanizam ranog upozoravanja i brzog odgovora, kao i instrument za jačanje kapaciteta tijela Vijeća Europe da odgovore na ta pitanja, kao i za unapređenje saradnje i koordinacije sa drugim međunarodnim organizacijama. Platforma omogućava svim partnerima koji doprinose platformi (civilno društvo i novinarska udruženja) da postavljaju upozorenja, koja verificiraju na osnovu sopstvenih procesa i standarda. Kad okolnosti dozvoljavaju, Vijeće Europe i države članice koje se direktno navode u upozorenju postavljenom na Platformu mogu da dostave izvještaje o mjerama koje su preduzeli njihovi odnosni organi i institucije u odgovoru na to upozorenje. Pored toga, Platforma pomaže Vijeću Europe da uoči trendove i predloži adekvatne odgovore na nivou politika u oblasti slobode medija.

Zaštita života od stvarnog i neposrednog rizika

Novinari i ostali medijski akteri za koje postoji stvarni i neposredni rizik po život ili fizički integritet treba da imaju direktan pristup organima unutrašnjih poslova i/ili posebnim zaštitnim/bezbjednosnim mehanizmima.

Djelotvorno i blagovremeno pružanje policijske zaštite

Članom 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu – Konvencija) štiti se pravo na život, što između ostalog podrazumijeva i pozitivnu obavezu vlasti da preduzmu korake da sačuvaju život u slučaju neposrednog rizika. Ova pozitivna obaveza znači da država mora da preduzme preventivne operativne mjere radi zaštite pojedinaca koji su u njenoj nadležnosti, kad zna ili treba da zna da postoji stvarni i neposredni rizik po život pojedinca ili pojedinaca – zbog krivičnih djela trećeg lica.

U procjeni toga da li su vlasti imale saznanja o takvom riziku po život, Europski sud za ljudska prava (u daljem tekstu – ESLJP, Sud) može uzeti u obzir do koje mjere je trebalo da državni organi, kao što su tužioc, budu upoznati s ranjivim položajem novinara u odnosu na centre moći (npr. zbog povećanog broja smrti ili tjelesnih povreda koje su pretrpjeli novinari u toj zemlji). Na primjer, u predmetu *Dink protiv Turske*,⁹ Sud je zaključio da se može smatrati da su snage sigurnosti bile informirane o intenzivnom neprijateljstvu ekstremnih nacionalista prema g. Dinku zbog njegovih novinskih članaka o tursko-armenskim odnosima i o stvarnoj i neposrednoj prijetnji od atentata na njega, ali nisu preduzele mjere koje su razumno mogle da preduzmu da zaštite njegov život.¹⁰ Shodno tome, Sud je utvrdio povredu članova 2. (pravo na život) i 10. Konvencije (sloboda izražavanja).

Odgovarajuće preventivne operativne mjere bi obuhvatile pojedinačnu procjenu rizika kako bi se utvrdile konkretne potrebe za zaštitom, policijska zaštita i/ili dobrovoljna evakuacija na sigurno mjesto. Programi zaštite koje vodi policija trebalo bi da se sprovedu zajedno sa brзом istragom dobijenih prijetnji, odnosno izvršenih djela nasilja. One treba da budu osmišljene kao privremene mjere kako bi se osigurala fizička sigurnost novinara i ostalih medijskih aktera tokom vremena potrebnog da se počinioci privedu pravdi kroz sudski postupak.

U skladu s Principom 17. Preporuke CM/Rec(2016)4, potreban je sistematičan, rodno osjetljiv pristup i u vezi s preventivnim operativnim mjerama za sprečavanje i borbu protiv posebnih opasnosti, kao što su rodno zasnovane prijetnje, (seksualna) agresija i nasilje. S tim u vezi, član 19. Istanbulske konvencije zahtijeva da žrtve dobiju informacije o raznim raspoloživim servisima podrške i pravnim mjerama u slučajevima nasilja nad ženama. One obuhvataju informacije o tome gdje se blagovremeno može dobiti koja vrsta pomoći, odnosno u trenutku kad su te informacije od koristi žrtvama.

9. *Dink protiv Turske*, br. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09, 7124/09, 14. septembar 2010.

10. Vidjeti i izvještaj „Principi koji se mogu izvesti iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa zaštitom i sigurnošću novinara i novinarstva“, Phillip Leach, strana 11.

Programi koji obezbjeđuju preseljenje, sigurne kuće ili skloništa

Novinarske organizacije i drugi NVO-i su razvili niz programa za preseljenje novinara i ostalih medijskih aktera i članova njihovih porodica koji su suočeni sa stvarnim i neposrednim rizikom u skloništa i na druge sigurne lokacije. Uglavnom finansirani od strane novinara za novinare, ovi programi su važna dopuna mjerama zaštite koje nudi država.

Sveobuhvatni nacionalni mehanizmi zaštite

Što se tiče uspostavljanja posebnog bezbjednosnog/zaštitnog mehanizma za novinare i ostale medijske aktere, pokazalo se da je to djelotvorno samo kad problem napada ili prijetnji dostigne određen stepen težine.¹¹ Pogoršavanje medijskog okruženja u mnogim državama članicama Vijeća Europe, koje se ogleda u vrtoglavom porastu broja ubistava i slučajeva nasilja registriranih na Platformi, zahtijevalo bi da mnoge države članice razmotre mogućnost uspostavljanja takvog mehanizma.

c. Korisne prakse i inicijative kao smjernice za aktivnosti u ovoj oblasti

Mehanizmi ranog upozoravanja i brzog odgovora

» Dežurna telefonska linija za novinare na opasnim zadacima¹² Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (MKCK), Press SOS dežurna telefonska linija Reportera bez granica (RSF)¹³ i dežurna telefonska linija za slobodu štampe Komiteta za zaštitu novinara (CPJ)¹⁴ neki su od mehanizama ranog upozoravanja i brzog odgovora koji su izdržali test vremena.

11. Dokument za diskusiju „Podrška slobodi izražavanja: Praktični vodič za razvoj specijaliziranih sigurnosnih mehanizama“, april 2016, UNESCO i Centar za pravo i demokratiju, Toby Mendel, strana 20.

12. MKCK ima 24-satnu dežurnu telefonsku liniju koja može da se koristi kad novinar na zadatku nestane, bude zarobljen, uhapšen ili lišen slobode. Ona funkcioniše u oblastima u kojima MKCK sprovodi humanitarne aktivnosti. MKCK može upozoriti porodica novinara, urednik, nacionalna novinarska organizacija, ili regionalno/međunarodno novinarsko udruženje. Njegova priznata uloga neutralnog posrednika mu omogućava da sprovede niz operacija, uključujući i pribavljanje informacija, prenošenje informacija porodici, traženje dozvole za posjetu novinaru (zajedno s ljeekarom) i repatrijaciju novinara.

13. Reporter bez granica održavaju 24/7 dežurnu telefonsku liniju Press SOS u saradnji s kompanijom American Express. Upozorenje preko dežurne telefonske linije mogu dostaviti novinari u nevolji, njihove porodice, poslodavci ili profesionalne organizacije. Predstavnik RSF-a će novinaru dati savjet ili relevantne kontakte ili će alarimirati lokalne ili konzularne vlasti.

14. CPJ obezbjeđuje sigurnu internet platformu na kojoj novinari i ostali medijski akteri mogu prijaviti povrede slobode štampe, uključujući i prijetnje/napade. Ona također pruža pomoć novinarima izloženim prijetnjama, uključujući i linkove ka resursima koji su dostupni preko drugih organizacija koje obezbjeđuju preseljenje u hitnim slučajevima, pravnu podršku, podršku u zatvoru, podršku porodici, medicinsku podršku i podršku u slučaju traume.

» Europski centar za slobodu štampe i medija (ECPMF), u partnerstvu s Europskom federacijom novinara (EFJ), u martu 2016. godine je pokrenuo Alarm Centar za novinarke izložene prijetnjama (*Alarm Centre for Female Journalists Under Threat*).¹⁵

» U Holandiji je uspostavljena dežurna telefonska linija koja omogućava novinarima da prijave akte agresije i nasilja.

» U Bosni i Hercegovini, Linija za pomoć novinarima radi pod okriljem Udruženja BH novinari.¹⁶

» U Švedskoj, prema nacionalnom Akcionom planu za odbranu slobode govora,¹⁷ uspostavlja se nacionalna linija za pomoć i lokalni centri za podršku žrtvama – za pojedince koji su izloženi prijetnjama i mržnji u vezi s njihovim učešćem u javnoj debati.

» U Armeniji, Komitet za zaštitu slobode izražavanja je organizirao 24/7 dežurnu telefonsku liniju za prijavljivanje slučajeva nasilja nad novinarima. Po prijemu poziva, grupa za brzo reagiranje odlazi na mjesto incidenta, procjenjuje situaciju i preuzima neophodne mjere.

» U Pakistanu, pokrenuta je prva linija za pomoć novinarima u slučajevima onlajn uznemiravanja, s ciljem da se obezbijede pravni savjeti, podrška za digitalnu sigurnost, psihološko savjetovanje i sistem daljeg upućivanja žrtava.

» U zemljama Zapadnog Balkana, Regionalna platforma za zagovaranje medijskih sloboda i sigurnosti novinara (mreža novinarskih udruženja i sindikata medija) je uspostavila regionalni sistem ranog upozoravanja i prevencije (SEWP), koji također obuhvata i Onlajn platformu za brzu prijavu napada na novinare i povreda prava novinara.¹⁸

» U Tunisu, uz tehničku i finansijsku podršku UN OHCHR-a i UNESCO-a, jedinica za praćenje u okviru *Syndicat National des Journalists* je formirana 2017. godine. Njen cilj je da: daje savjete i pomoć novinarima žrtvama; animira nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i obavještava OHCHR u slučaju teških povreda; razvije nacionalnu bazu podataka o povredama sigurnosti novinara; izrađuje i objavljuje mjesečne izvještaje o sigurnosti novinara; formuliše pokazatelje sigurnosti novinara.¹⁹

15. Alarm Centar za novinarke izložene prijetnjama predstavlja mjesto prijavljivanja ili dežurnu telefonsku liniju za novinarke koje su bile meta rodno zasnovanih prijetnji, kao što su seksualni i uvredljivi komentari, prijetnje silovanjem ili objavljivanjem slika i brojeva telefona na internet sajtovima za seks i upoznavanje. Alarm Centar omogućava povjerljivu, šifriranu komunikaciju s kojom postupi isključivo osoblje ženskog pola u ECPMF-u, koje pruža solidarnu i pravnu pomoć i radi na tome da dimenzija rodno zasnovanog nasilja bude vidljivija.

16. Dokument za diskusiju „Podrška slobodi izražavanja: Praktični vodič za razvoj specijaliziranih sigurnosnih mehanizama“, april 2016, UNESCO i Centar za pravo i demokratiju, Toby Mendel, strana 20.

17. Puni naziv je: Švedski akcioni plan za odbranu slobode govora – mjere za zaštitu novinara, izabranih predstavnika i umjetnika od izloženosti prijetnjama i mržnji.

18. SEWP za cilj ima: zagovaranje slobode izražavanja i integraciju EU standarda slobode medija; sprečavanje nasilja nad novinarima i zloupotrebe slobode izražavanja; uvođenje metodologije stalnog monitoringa slobode medija i sigurnosti novinara i javnu dostupnost informacija o kršenju ljudskih prava novinara, urednika i drugih medijskih poslenika. Njegova Onlajn platforma za brzu prijavu napada na novinare i povreda prava novinara omogućava prijavljivanje napada i pruža podršku novinarima. Ona sadrži i bazu podataka napada na novinare od 2014. godine, kao i podatke o javnim akcijama, analizama, aktivnostima zagovaranja partnerskih i drugih medijskih organizacija.

19. Izvještaj o konsultacijama zainteresiranih strana o unapređenju primjene Akcionog plana UN-a za sigurnost novinara i pitanje nekažnjivosti, 2017.

Saradnja s Platformom Vijeća Europe za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara

» U Francuskoj, neformalna međuresorska koordinacija je organizirana za brzo postupanje u slučaju upozorenja na Platformi. Stalno predstavništvo Francuske pri Vijeću Europe prenosi upozorenje Ministarstvu za Europske i međunarodne poslove (MEAE), koje određuje ministarstvo nadležno za njegovo rješavanje. U okviru svakog ministarstva imenuje se kontakt osoba (*focal point*) za odgovor na takva upozorenja. Ubrzo poslije prijema, kontakt osoba prenosi odgovor na upozorenje nazad ka MEAE, koje ga, sa svoje strane, prenosi Stalnom predstavništvu pri Vijeću Europe, a potom Platformi.

Zaštita života od stvarnog i neposrednog rizika

Djelotvorno i blagovremeno pružanje policijske zaštite

» Britanski organi unutrašnjih poslova su odgovorili na presudu Suda u predmetu *Osman protiv UK*²⁰ uspostavljanjem procedure za temeljnu procjenu rizika koja se mora izvršiti ako inicijalna procjena prijave ukazuje na postojanje stvarne i neposredne prijetnje žrtvi.²¹

» U Italiji, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, Centralna kancelarija snaga za obezbjeđenje ličnosti (UCIS) je formirana kako bi se osigurala primjena odgovarajućih mjera za obezbjeđenje zaštite onih koji su izloženi potencijalnoj ili stvarnoj opasnosti zbog svoje profesije ili iz drugih razloga (uključujući i novinare i ostale medijske aktere koji istražuju organizirani kriminal i koji se suočavaju s prijetnjama nasiljem).²²

» EU Direktiva 2012/29, kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela, u svom članu 22. predviđa postupak procjene individualnog rizika i utvrđivanja specifičnih potreba zaštite.²³

» U Švedskoj, sektor policije za žrtve krivičnog djela i ličnu sigurnost (BOPS), koji je zadužen za pružanje podrške žrtvama, održava kontakt s onima koji su zaduženi za sigurnost u medijskim kućama u pojedinačnim regionima. BOPS može da pruži ličnu zaštitu onima kojima je prijećeno i saraduje sa drugim dijelovima policije kad je potrebna podrška žrtvi ili njena lična zaštita. Kad se prijavi povreda demokratije, policija se sastaje s licem koje je podnijelo prijavu. Ako se prijetnja smatra ozbiljnom, može se pružiti policijska zaštita.

20. *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (VV), br. 23452/94, 28. oktobar 1998.

21. Kompletan postupak procjene rizika sastoji se od: prijema prijave prijetnje od strane policije; pružanja informacija žrtvi; procjene prirode i težine prijetnje (uključujući i inicijalnu istragu i klasifikaciju); odgovora radi ublažavanja prijetnje/rizika – uključujući i osmišljavanje i iniciranje strategije za preventivne ili disruptivne mjere; rješenja – iniciranja dogovorene strategije koja će dovesti do otklanjanja ili smanjenja prijetnje/rizika; praćenja – vršenja pregleda razvoja obavještajne slike i ponovne procjene mjera za upravljanje rizikom.

22. Kad postoji neposredni rizik po život ili fizički integritet novinara ili drugih medijskih aktera, UCIS, zajedno s prefektom, obavlja individualnu procjenu rizika kako bi utvrdio posebne potrebe žrtve za zaštitom. Postoje četiri različita nivoa zaštite, zavisno od nivoa rizika: „izuzetan“ (1), „veoma visok“ (2), „visok“ (3) i „nizak“ (4). Mjere zaštite se mogu sastojati od nadzora prebivališta, dinamičke budnosti, dobrovoljne evakuacije na sigurno mjesto, policijskog obezbjeđenja, pratnje oklopnim vozilima, itd. Lična sigurnost onih koji su pod zaštitom se konstantno prati, a nove procjene se vrše svakih šest mjeseci, kako bi se potvrdio nivo zaštite i potreba za mjerama zaštite, ili kako bi došlo do njihovih izmjena ili konačnog ukidanja.

23. Prema članu 22. EU Direktive 2012/29, kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela, „Države članice će obezbijediti da žrtve ostvare pravo na blagovremenu i individualnu procjenu (...) u cilju utvrđivanja specifičnih potreba zaštite i utvrđivanja da li bi u kojoj mjeri žrtve imale korist od specijalnih mjera primijenjenih tokom krivičnog postupka zbog njihove naročite podložnosti sekundarnoj i ponovnoj viktimizaciji, zastrašivanju i odmazdi. Individualna procjena će posebno uzeti u obzir: (a) lične osobine žrtve; (b) vrstu ili prirodu krivičnog djela; i (c) okolnosti pod kojima je izvršeno krivično djelo. Prilikom individualne procjene mora se obratiti posebna pažnja na žrtve koje su pretrpjele značajne štetne posljedice zbog težine krivičnog djela (uključujući i rodno zasnovano nasilje) i žrtve krivičnog djela koje je počinjeno iz predrasude ili diskriminatornog motiva koji bi mogao da se odnosi na njihova lična svojstva.

Programi koji obezbjeđuju preseljenje, sigurne kuće ili sklonište

- » Međunarodni fond za sigurnost IFJ-a (uspostavljen 1992. godine), koga finansiraju novinari za novinare, obezbjeđuje blagovremenu finansijsku pomoć, između ostalog, za putne troškove i troškove smještaja u hitnim slučajevima za novinare i članove njihovih porodica u riziku.
- » IFJ obezbjeđuje sigurne kuće u zapadnoj Africi i nekim dijelovima istočne Afrike i Latinske Amerike. IFJ-eve sigurne kuće vode pouzdani članovi/saradnici koji nisu obaviješteni o identitetu lica koja borave u sigurnoj kući, a osobe u riziku mogu tu da borave tokom perioda od tri do šest mjeseci.
- » U Švedskoj, 2010. i 2011. godine, FOJO Institut za medije otvorio je sigurnu kuću kako bi pružio utočište novinarima koji su bili izloženi teškim i akutnim prijetnjama povezanim s njihovom profesijom. Novinari tu mogu da ostanu tokom ograničenog perioda od tri mjeseca.²⁴
- » Međunarodna mreža gradova–utočišta (ICORN) je nezavisna organizacija gradova i regiona koji pružaju utočište onima koji su u neposrednom riziku od proganjanja, odnosno koji su suočeni s prijetnjama kao direktnom posljedicom njihovog kreativnog rada, uključujući i novinare. Gradovi članovi ICORN-a organiziraju preseljenje/prijem u grad, olakšavaju pribavljanje zakonskog statusa, obezbjeđuju licu koje je u riziku i njegovoj/njenoj porodici odgovarajući stan; obezbjeđuju odgovarajuću stipendiju ili bespovratna sredstva tokom perioda boravka; pomažu u integraciji u lokalnu zajednicu, kako socijalno tako i umjetnički; imenuju koordinatore Grada utočišta koji pruža podršku u pravnim i praktičnim stvarima.
- » ECPMF obezbjeđuje privremeni smještaj i finansijsku pomoć za pokrivanje njihovih potreba.

Sveobuhvatni nacionalni mehanizmi zaštite

- » Kolumbijski Program zaštite novinara i komunikatora na društvenim mrežama uspostavljen 2000. godine, bez obzira na neke manjkavosti, prepoznat je od strane mnogih kao primjer najbolje prakse za mehanizme zaštite. Njegov ključni akter je Nacionalna jedinica za zaštitu (UNP), koja primjenjuje i nadzire fizičke mjere zaštite.²⁵

Kad UNP primi prijavu direktno od novinara ili preko civilnog društva, odnosno organa unutrašnjih poslova, on dobija ulazne informacije od:

- o Tehničkog korpusa za prikupljanje i analizu informacija (CTRAI) – međuinstitucionalne grupe koju čine članovi UNP-a i nacionalna policija. CTRAI provjerava informacije koje primi i koristi „matricu za procjenu rizika” (u kojoj se odmjerava prijetnja, rizik i ranjivost) da bi se odredio rezultat procjene rizika za novinara;
- o Grupe za preliminarnu procjenu – koja analizira informacije CTRAI-a o pojedinačnim predmetima, određuje nivo rizika i daje preporuke; i
- o Odbora za procjenu rizika i preporuke mjera (CERREM) – koji odlučuje o dodjeljivanju mjera zaštite (uključujući i obezbjeđivanje mobilnih telefona, blindiranih automobila, hitnu evakuaciju i premještanje). Civilno društvo može da uloži prigovor na mjeru.²⁶

24. CDMSI radionica na temu „Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktere u Europi: primjena standarda Vijeća Europe”, Strazbur, 30. jun 2016, Zbirka odabranih najboljih praksi za primjenu Preporuke CM/REC(2016)4 i Prijedlozi za dalje aktivnosti, autori: Patrick Leerssen, Roel Maalderink i Tarlach McGonagle, strana 8.

25. Neki od uspješnih atributa kolumbijskog Programa zaštite novinara i komunikatora na društvenim mrežama obuhvataju: učešće civilnog društva i medija u ovom mehanizmu (oni prosljeđuju predmete i direktno su uključeni u proces procjene rizika); strukturnu koordinaciju između državnih institucija, novinara i organizacija civilnog društva; nezavisnost, uključujući i poseban budžet; uzimanje u obzir rodno aspekta, obezbjeđivanje specijaliziranih procjena za žene i od strane žena ako je neophodno; podrška u zakonskom okviru, javnoj politici i sudskoj praksi.

26. Vidjeti „Odbrana novinarstva: kako nacionalnim mehanizmima mogu da se zaštite novinari i rješava pitanje nekažnjivosti – komparativna analiza prakse u sedam zemalja”, International Media Support, 2017, str.104–105.

» U Italiji, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, Koordinacioni centar za praćenje, analizu i stalnu razmjenu informacija o zastrašivanju novinara je osnovan 2017. godine. Pored ministra unutrašnjih poslova, koji predsjedava ovim tijelom, Koordinacioni centar obuhvata i načelnika policije, visokog predstavnika za javnu sigurnost, generalnog sekretara i predsjednika nacionalne federacije italijanske štampe i visokih predstavnika nacionalnog udruženja novinara, s mogućim učešćem drugih stručnjaka i predstavnika civilnog društva.

Koordinacioni centar ima za cilj formuliranje prijedloga/strategije za prevenciju i borbu protiv zastrašivanja i nasilja nad novinarima, uključujući i usvajanje posebnih mjera zaštite. Centar je osnovao posebni Sekretarijat s operativnom nadležnošću, koji služi kao glavna spona između novinara i organa unutrašnjih poslova ili javne sigurnosti. On prati i analizira podatke koje dostavljaju prefekti iz lokalnih jedinica policije o napadima i zastrašivanju novinara i određuje preventivne strategije i posebne zaštitne mjere za Koordinacioni centar. Koordinacioni centar je odlučio da saziva sjednice svaka tri mjeseca.

» U Meksiku je uspostavljen Federalni mehanizam zaštite branilaca ljudskih prava i novinara i kreirana je pozicija specijalnog tužioca za krivična djela protiv slobode izražavanja (FEADLE). Novinarima i aktivistima za koje se smatra da su u riziku program zaštite obezbjeđuje sigurne kuće, policijsku zaštitu ili dugme za alarm za poziv u pomoć. Međutim, nedostaju mu finansijska sredstva i kadrovi kako bi blagovremeno i efikasno odgovorio na hitne zahtjeve koje prima.²⁷

» U Nepalulu se razvija novi mehanizam za rješavanje pitanja potrebe za zaštitom i za borbu protiv nekažnjivosti. Nacionalna komisija za ljudska prava Nepala (NHRC), nezavisno i autonomno ustavno tijelo s mandatom za istrage kršenja ljudskih prava, upravljaće ovim mehanizmom. Predstavnic Federacije nepalskih novinara, Advokatske komore Nepala i Federacija NVO-a će biti dio sistema, uključujući i učešće u nadzornom odboru i timovima za odgovor. Predviđeno je da mehanizam sprovodi i proaktivne i reaktivne mjere da spriječi napade i nasilje nad onima koji ostvaruju svoje pravo na slobodno izražavanje i da obezbijedi krivično gonjenje osumnjičenih i pravdu za žrtve.²⁸

27. "Obrana novinarstva: kako nacionalnim mehanizmima mogu da se zaštite novinari i rješava pitanje nekažnjivosti – komparativna analiza prakse u sedam zemalja", International Media Support, 2017, strana 39.

28. CDMSI radionica na temu „Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktere u Europi: primjena standarda Vijeća Europe“, Strazbur, 30. jun 2016, Zbirka odabranih najboljih praksi za primjenu Preporuke CM/REC(2016)4 i Prijedlozi za dalje aktivnosti, autori: Patrick Leerssen, Roel Maalderink i Tarlach McGonagle, strana 41.

Druge mjere s ciljem zaštite

- » U Švedskoj, u kontekstu Akcionog plana za „odbranu slobode govora – mjere za zaštitu novinara, izabраниh predstavnika i umjetnika od izloženosti prijetnjama i mržnji“²⁹, Vlada je:
 - o angažirala Švedsku upravu za nadoknadu štete i podršku žrtvama krivičnih djela da razvije resurse za obuku i informacije o podršci za novinare (kao i za političare i umjetnike) koji su izloženi prijetnjama i mržnji. Taj resurs je namijenjen državnim ustanovama i organizacijama kojima su potrebni bolji instrumenti za podršku ovim kategorijama žrtava, ali i za pojedince koji su izloženi prijetnjama i mržnji u javnoj debati.
 - o angažirala Univerzitet Linnaeus da izgradi centar znanja i službu koja daje savjete i podršku novinarima i uredništvima, uključujući i „slobodnjake“ (*freelancers*), mala uredništva i manje produkcijske kuće.

d. Prijedlozi za primjenu

Privremena zaštita

- » Osigurati da preventivni oblici privremene zaštite obezbijede brze pravne lijekove za zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera od akata nasilja, zabranom, ograničavanjem ili propisivanjem određenog ponašanja počinioca. Preventivni oblici privremene zaštite treba da pruže neposrednu zaštitu i da budu dostupni bez dugih sudskih postupaka ili neprimjerenog finansijskog ili administrativnog opterećenja za žrtvu. Nalozi s ovim mjerama treba da se izdaju *ex parte* s neposrednim dejstvom i one treba da budu dostupne nezavisno od drugih pravnih postupaka ili uz druge sudske postupke. Konačno, djelotvorne, proporcionalne i odvratajuće sankcije treba da budu predviđene za bilo kakvo kršenje takvih mjera.

²⁹ Za dodatne pojedinosti vidjeti: Švedski akcioni plan za odbranu slobode govora – mjere za zaštitu novinara, izabраниh predstavnika i umjetnika od izloženosti prijetnjama i mržnji.

Mehanizmi ranog upozoravanja i brzog odgovora

- » Kao minimum, države članice bi trebalo da podižu nivo svijesti o dežurnoj telefonskoj liniji za novinare na opasnim zadacima Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (MKCK), kao i mehanizmima ranog upozoravanja i brzog odgovora kojima upravljaju novinarske organizacije i drugi NVO-i.
- » Uspostaviti i/ili podsticati uspostavljanje telefonskih linija dežurnih 24 sata dnevno i 7 dana u nedjelji ili kontakata za hitne slučajeve dostupne 24 sata za pružanje savjeta novinarima koji se suočavaju s prijetnjama. Ako ih vodi država, treba da budu predmet konstruktivnog nadzora civilnog društva i da obezbijede povjerljivost ili anonimnost žrtava.
- » Pored dežurnih telefonskih linija ili kontakata za hitne slučajeve, drugi mehanizmi za rano upozoravanje i brzi odgovor treba da se uspostave s ciljem da se poveća vidljivost prijetnji/napada na novinare i ostale medijske aktere, čime bi se postiglo postojanje svijesti javnosti i odvrćući potencijal u odnosu na počinioce. Ovakvi mehanizmi ranog upozoravanja i brzog odgovora bi mogli da nađu inspiraciju u Platformi Vijeća Europe za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara.

Saradnja s Platformom Vijeća Europe za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara

- » Kao minimum, države treba da obezbijede brze i suštinske odgovore na upozorenja na Platformi koja se na njih odnose.
- » U tom cilju, definiranje jasnih kontakata odgovornih za obezbjeđenje brzih i kvalitetnih odgovora na upozorenja i razvijanje jasnih koordinacionih mehanizama između svih relevantnih državnih organa su veoma poželjni.

Zaštita života od stvarnog i neposrednog rizika

Djelotvorno i blagovremeno pružanje policijske zaštite

- » Obezbijediti blagovremen pristup organima unutrašnjih poslova koji koriste pojedinačnu procjenu rizika kako bi se identificirale specifične potrebe za zaštitom. Po prijemu prijave prijetnje, organi unutrašnjih poslova treba sistematično da sprovedu procjenu neposrednosti rizika, ozbiljnosti situacije i rizika od ponovljenog nasilja, kako bi se upravljalo tim rizikom, osmislio plan sigurnosti i po potrebi pružila zaštita novinarima i ostalim medijskim akterima.
- » Adekvatne informacije o raspoloživim vrstama pomoći i organizacijama koje pružaju takvu pomoć treba da se blagovremeno daju žrtvama. One bi mogle da obuhvataju, na primjer, davanje ne samo imena organizacije koja pruža usluge podrške, već i davanja letka koji sadrži podatke za kontakt, radno vrijeme i informacije o konkretnim uslugama koje ta organizacija pruža.³⁰

^{30.} „Adekvatne informacije“ se odnose na informacije koje u dovoljnoj mjeri ispunjavaju potrebu žrtve za informacijama; „blagovremeno“ znači u trenutku kad su od koristi žrtvama. Za dodatne informacije vidjeti Ekspanatori izvještaj uz Istanbulsku konvenciju u vezi sa članom 19, strana 78.

Sveobuhvatni nacionalni mehanizmi zaštite

» Gdje je to opravdano, uspostaviti na nacionalnom nivou zaštitni/bezbjednosni mehanizam s ovlaštenjem da pruži fizičku zaštitu novinarima u riziku, uz učešće organa unutrašnjih poslova i članova civilnog društva i medija. On treba da služi pogotovo novinarima koji rade na visokorizičnim temama, kao što su korupcija i organizirani kriminal, i da obuhvati slučajeve napada i napada u pokušaju, kao i uvjerljivih prijetnji. Taj mehanizam treba da bude autonoman, da funkcionira transparentno i da ima poseban budžet i dovoljno finansijskih sredstava za efikasno funkcioniranje. Taj mehanizam treba da bude podržan politikom, zakonima i propisima kako bi bio otporan na promjene u političkom programu. Treba da analizira i prilagođava se evoluciji rizika koji su prisutni u zemlji i mora da bude prisutan i aktivan u ruralnim oblastima. Zaštitni/bezbjednosni mehanizam treba pogotovo da:

o na prijem prijave novinara o prijetnji, obezbijedi sistematičnu procjenu neposrednosti rizika, ozbiljnosti situacije i rizika od ponovljenog nasilja, kako bi se upravljalo tim rizikom, osmislio plan sigurnosti i po potrebi pružila zaštita novinarima i ostalim medijskim akterima.

o osigura da se žrtvi pruže informacije o različitim vrstama usluga pomoći i pravnim mjerama koje su im na raspolaganju (uključujući i nepravosudne načine ostvarivanja zaštite), omogućavajući im da donesu odluku na osnovu kompletnih informacija.

o kad se utvrdi postojanje potrebe za zaštitom, obezbijedi materijalnu zaštitu, uključujući i mobilne telefone i neprobojne prsluke, kao i uspostavljanje utočišta i hitnu evakuaciju ili preseljenje u sigurne dijelove zemlje ili druge zemlje preko programa zaštite, te policijsku zaštitu.³¹ Pored toga, treba uspostaviti i obezbijediti aranžmane za obezbjeđenje sredstava za život pojedinca, kao i odgovarajuće ljekarske i psihološke njege.

o obuhvati izlaznu strategiju koja treba da detaljno opiše kad podrška novinaru treba da prestane.

» Definirati i primijeniti mjere za izgradnju povjerenja novinara u mehanizam i međusobno povjerenje svih uključenih zainteresiranih strana, kao preduvjet za efikasno funkcioniranje.

» Uspostavljanje zaštitnog mehanizma mora teći paralelno s prevencijom i pojačanim mjerama za istragu i krivično gonjenje u slučaju napada. U tom cilju, države članice mogu identificirati postojeće strukture ili programe u okviru državnih institucija koje štite druge sektore društva u riziku i proširiti njihov mandat kako bi obuhvatio sigurnost novinara i ostalih medijskih aktera.³²

» Definirati i primijeniti mjere za izgradnju povjerenja novinara u mehanizam i međusobno povjerenje svih uključenih zainteresiranih strana, kao preduvjet za efikasno funkcioniranje.

» Uspostavljanje zaštitnog mehanizma mora teći paralelno s prevencijom i pojačanim mjerama za istragu i krivično gonjenje u slučaju napada. U tom cilju, države članice mogu identificirati postojeće strukture ili programe u okviru državnih institucija koje štite druge sektore društva u riziku i proširiti njihov mandat kako bi obuhvatio sigurnost novinara i ostalih medijskih aktera.

31. Izvještaj Visokog komesarijata za ljudska prava Ujedinjenih nacija na temu „Sigurnost novinara“, A/HRC/24/23, 1. juli 2013, tačka 63.

32. "Odbrana novinarstva: kako nacionalnim mehanizmima mogu da se zaštite novinari i rješava pitanje nekažnjivosti – komparativna analiza prakse u sedam zemalja", International Media Support, 2017, strana 52.

Druge mjere s ciljem zaštite

- » Osnovati fond za sigurnost koji bi bio podržan privatnim donacijama, te kojim bi se finansirali troškovi preseljenja na sigurno mjesto.
- » Ako se pruža policijska zaštita, obezbijediti relevantno osoblje koje je prošlo obuku u standardima ljudskih prava. Gdje je to moguće, taj zadatak treba povjeriti posebnim jedinicama.
- » Pružiti finansijsku podršku za obuke o sigurnosti, koje su posebno osmišljene za novinarke, žene medijske aktere.

B. Obuka o zaštiti novinara (stav 12. Smjernica)

12. *Države članice se pozivaju da izrade protokole i programe obuke za državna tijela koja su odgovorna za ispunjavanje obaveza države u vezi sa zaštitom novinara i ostalih medijskih aktera. Ti protokoli bi trebalo da budu prilagođeni prirodi i mandatu službenika datog državnog organa, na primjer, sudija, tužilaca, policijskih službenika, vojnog osoblja, upravnika zatvora, službenika za imigraciju i službenika drugih državnih tijela, prema potrebi. Protokoli i programi obuke treba da se koriste kako bi se njima obezbijedilo da su zaposleni u svim državnim organima u potpunosti svjesni odgovarajućih obaveza države u skladu s međunarodnim pravom koje se odnosi na ljudska prava i humanitarnim pravom, kao i šta te obaveze znače za svaki organ u praksi. Protokoli i programi obuke treba da uvažavaju važnu ulogu koju novinari i ostali medijski akteri imaju u demokratskom društvu, kao i rodna pitanja.*

a. Pokazatelji

Rizici

Državni organi nadležni za poslove koji se odnose na zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera nisu valjano informirani o svojim obavezama u pogledu ljudskih prava i specifičnostima medijskog sektora.

Mjere za sprečavanje/otklanjanje rizika

- Redovno se organizira obuka za sudije, tužioce i organe unutrašnjih poslova koja obuhvata, između ostalog, njihove obaveze u skladu s međunarodnim pravom koje se odnosi na ljudska prava i humanitarnim pravom, važnu ulogu koju novinari i ostali medijski akteri imaju u demokratskom društvu, posebne aspekte istraga napada na novinare i razmatranje takvih slučajeva od strane sudova, posebne potrebe za zaštitom novinara i ostalih medijskih aktera, uključujući i rodna pitanja.
- Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i novinarska udruženja se uključuju, gdje je to primjereno, u formuliranje programa obuke i realizaciju obuke za sudije, tužioce i organe unutrašnjih poslova.

b. Referentni tekstovi i drugi relevantni izvori

Cilj obuke

U kontekstu Akcionog plana UN-a za sigurnost novinara i nekažnjivost,³³ obuka organa unutrašnjih poslova, pravosuđa i drugih javnih službenika koji su odgovorni za ispunjavanje obaveza države koje se odnose na zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera identificirana je kao jedna od ključnih aktivnosti³⁴ za snažnije sprovođenje Plana i kao jedan od nacionalnih pokazatelja za mjerenje napretka u njegovoj primjeni. Cilj takve obuke je da se podigne nivo svijesti nadležnih organa o razmjeri i urgentnosti ovog problema, promijeni njihov način posmatranja istog i značajno unaprijedi karakter i kvalitet podrške koja se pruža žrtvama. Obuka treba da se prilagodi nadležnostima javnih službenika i da odražava kako Europske standarde (posebno standarde Vijeća Europe, a naročito Preporuku CM/Rec(2016)4),³⁵ tako i druge međunarodne standarde ljudskih prava.³⁶

Programi obuke za državne organe i službena lica

Princip 16. Preporuke CM/Rec(2016)4 ističe da se tokom obavljanja svog rada, novinari i ostali medijski akteri često suočavaju s posebnim rizicima, opasnostima i diskriminacijom na osnovu njihovog pola, rodnog identiteta, seksualnog opredjeljenja, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja ili drugih okolnosti. Štaviše, objavljivanje određenih priča i izvještavanje o određenim osjetljivim pitanjima³⁷ novinare i ostale medijske aktere može da izloži i prijetnjama, napadima, zlostavljanju i uznemiravanju od strane državnih i nedržavnih aktera. Ove ranjivosti treba uzeti u obzir kad se određuju preventivne ili zaštitne mjere, u fazi istrage, a i kad se izrađuju posebni protokoli i programi obuke za službena lica. Protokoli i programi obuke za organe unutrašnjih poslova, na primjer, treba da stave naglasak na to da u istragama koje su otvorene u predmetima nasilja/prijetnji novinaru treba voditi računa o dokazima koji pokazuju vezu s profesionalnim aktivnostima novinara. Na jednom općem nivou, u obuci nadležnih predstavnika državnih organa treba uzimati u obzir važnu ulogu koju novinari i ostali medijski akteri imaju u demokratskom društvu, u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a³⁸ i rodnim pitanjima.

Rodno specifični faktori rizika

U svom Saopćenju o sve većem broju prijetnji novinarkama preko interneta (2015), bivša predstavnica OSCE-a za slobodu medija, gđa Dunja Mijatović, naglasila je da je sve više

33. Akcioni plan UN-a za sigurnost novinara i nekažnjivost je plan za cijelu Organizaciju UN-a za djelovanje u pravcu slobodnog i sigurnog okruženja za novinare i medijske poslenike, uključujući i one koji proizvode novinarske sadržaje od javnog interesa na društvenim mrežama, s ciljem jačanja mira, demokratije i razvoja u čitavom svijetu. Obuhvata i konfliktnu i nekonfliktnu situaciju. Na njegovom čelu je Međudržavno vijeće UNESCO-vog Međunarodnog programa za razvoj komunikacija (IPDC), a 2012. godine ga je podržao Odbor generalnih direktora agencija UN-a, najviši nivo mehanizama koordinacije sistema UN-a. Plan UN-a pruža sveobuhvatni okvir za saradnju između svih relevantnih zainteresiranih strana, uključujući i tijela UN-a, državne organe vlasti, medijske aktere, te državne, regionalne i međunarodne organizacije.

34. Vidjeti „Jačanje sprovođenja Akcionog plana UN-a za sigurnost novinara i nekažnjivost”, Dokument o ishodu konsultacija, 16. avgust 2017, strana 6.

35. Za listu najrelevantnijih instrumenata Vijeća Europe koji daju smjernice o jačanju i zaštiti uloge novinara, njihovih prava i sloboda, vidjeti studiju “Novinari pod pritiskom – Nezakoniti uticaj, strah i samocenzura u Evropi”, Marilyn Clark i Anna Grech, 2017, Vijeće Europe, str. 16–18. Preporuke Komiteta ministara su inspirirane Konvencijom, kako se ona tumači u sudskoj praksi ESLJP-a.

36. Vidjeti <https://en.unesco.org/themes/safety-novinari/basic-texts>.

37. Kao što su osjetljive političke, vjerske, ekonomske i društvene teme, uključujući i zloupotrebu vlasti, korupciju i kriminalne radnje.

38. Ulogu štampe kao čuvara javnog interesa (engl. *public watchdog*) je prvu istakao ESLJP u predmetu *Lingens protiv Austrije* (br. 9815/82, 18. juli 1986). U predmetu *Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške* (VV) (br. 21980/93, 20. maj 1999), Sud je ponovo naglasio „vitalnu funkciju koju štampa ispunjava u demokratskom društvu”, navodeći da “iako štampa ne smije da prekorači određene granice, pogotovo u pogledu ugleda i prava drugih, kao i potrebe da se spriječi otkrivanje povjerljivih informacija, njena dužnost je, međutim, da saopćava – na način koji je u skladu s njenim obavezama i odgovornostima – informacije i ideje o svim pitanjima od javnog interesa”.

novinarki i blogerki meta napada na društvenim mrežama.³⁹ Izvještaji pokazuju da je dvije trećine žena novinara pretrpjelo rodno zasnovane onlajn napade i da novinarka i voditeljke informativnog programa dobijaju tri puta više uvredljivih komentara na internetu nego njihove muške kolege.⁴⁰ U istraživanju koje su sproveli Trollbusters i International Women's Media Foundation na uzorku od 597 žena novinara i medijskih poslenika, 90% ispitanica je navelo da se broj prijetnji preko interneta povećao u posljednjih pet godina.⁴¹

Onlajn napadi imaju formu seksualnog uznemiravanja i zastrašivanja, pa čak i prijetnji silovanjem i seksualnim nasiljem, a meta su žene novinari zato što su žene. Istraživanje Međunarodne novinarske federacije⁴² pokazalo je da iako je polovina takvih slučajeva bila prijavljena, počinitelj uznemiravanja je identificiran i priveden pravdi samo u 13% slučajeva. Shodno tome, bivša predstavica OSCE-a za slobodu medija pozvala je na pružanje bolje obuke službenicima organa unutrašnjih poslova kako bi bolje razumjeli kako da vrše istragu prijetnji i drugih krivičnih djela počinjenih preko interneta (i s rodnom dimenzijom), ukazujući na to da prijetnje i uznemiravanje preko interneta koji imaju odlike krivičnog djela moraju biti krivično gonjeni i tretirani isto kao i krivična djela u fizičkom okruženju. U obuci i uputstvima treba da se istakne i to da prijetnje po život i fizički integritet, uključujući i prijetnje silovanjem, treba da imaju prioritet u krivičnom gonjenju.⁴³

I u fizičkom okruženju (tj. oflajn), značajno je veća vjerovatnoća da će novinarka mnogo više od muškaraca novinara biti izložene seksualnom uznemiravanju i/ili seksualnom nasilju, što pokazuje studija „Novinari pod pritiskom“. Član 15. Istanbulske konvencije zahtijeva od strana potpisnica Konvencije da obezbijede/ojačaju obuku za zaposlene (uključujući i one u državnim organima) koji se bave žrtvama nasilja nad ženama⁴⁴ o prevenciji i otkrivanju takvog nasilja, jednakosti između žena i muškaraca, potrebama i pravima žrtava, kao i o sprečavanju sekundarne viktimizacije.

c. Korisne prakse i inicijative kao smjernice za aktivnosti u ovoj oblasti

Programi obuke za državne organe i službena lica

» U Švedskoj, organi unutrašnjih poslova su pokrenuli onlajn obuku za službenike policije koji primaju prijave, u cilju povećanja njihove sposobnosti da rješavaju predmete zločina iz mržnje i krivičnih djela protiv demokratije. Osim toga, Univerzitet u Upsali je angažiran da pripremi petodnevni specijalistički kurs za službenike policije koji rade na zločinima iz mržnje i krivičnim djelima protiv demokratije, koji obuhvata sljedeće: slobodu govora, slobodu štampe i osnovna prava i slobode novinara, predvodnika javnog mnijenja i političara; kako službenici policije mogu da zadobiju i obezbijede povjerenje osjetljivih grupa i pojedinaca; kako da se unaprijedi istraga zločina iz mržnje i krivičnih djela protiv demokratije i suzbije nekažnjivost.

39. Organizacija za Evropsku sigurnost i saradnju (OSCE), predstavica za slobodu medija, Dunja Mijatović, Saopćenje o sve većem broju prijetnji sigurnosti novinarki preko interneta, 02/2015.

40. Vidjeti "Novi izazovi slobodi izražavanja: suprotstavljanje online zlostavljanju novinarki", OSCE, 2016, strana 41.

41. Konkretno, istraživanje je pokazalo da su dvije od tri ispitanice bile izložene prijetnjama i uznemiravanju preko interneta barem jednom i da je to za posljednju imalo samocenzuru u 40% slučajeva.

42. Vidjeti <https://www.ifj.org/mediji-centar/news/detail/article/ifj-global-survey-shows-massive-impact-of-online-abuse-on-women-novinari.html>

43. OSCE, predstavica za slobodu medija, Dunja Mijatović, Saopćenje o sve većem broju prijetnji sigurnosti novinarki preko interneta, 02/2015, strana 44.

44. Prema Istanbulske konvenciji, to obuhvata, između ostalog, seksualno uznemiravanje, seksualno nasilje, uključujući i silovanje, psihološko nasilje, itd.

» Preko programa UNESCO MOOC, obuka na temu „Međunarodni pravni okvir slobode izražavanja, pristup informacijama i zaštita novinara“ organizirana je u Latinskoj Americi⁴⁵ za preko 3.000 sudija i zaposlenih u pravosuđu.

» U Francuskoj, prava novinara i poštovanje novinarskih izvora su teme obuhvaćene i početnom obukom i kontinuiranom obukom sudija.

» U Ukrajini, tokom 2017. i 2018. godine, organiziran je niz obuka za pripadnike organa unutrašnjih poslova, tužioce i sudije, uključujući i obuke pod pokroviteljstvom Vijeća Europe o pravima novinara, povezanim izmjenama u krivičnom i krivično-procesnom pravu, te istrazi krivičnih djela počinjenih protiv novinara.

Uključivanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i novinarskih udruženja

» U Holandiji, u julu 2018. godine, postignut je sporazum između nacionalne policije, javnog tužilaštva, Holandskog udruženja novinara (NVJ) i Holandskog udruženja glavnih urednika o borbi protiv prijetnji i nasilja nad novinarima. Njegov cilj je da unaprijedi podizanje nivoa svijesti u službama unutrašnjih poslova o problemu sigurnosti novinara i da se ponudi obuka i konkretne smjernice za snage reda kako bi bolje odgovorile na prijetnje medijima. Kao rezultat ovog sporazuma, policija i javni tužilac su se obavezali da daju prioritet incidentima koji se odnose na novinare.

» U Srbiji, „Sporazum o saradnji i mjerama za podizanje nivoa sigurnosti novinara“ su u decembru 2016. godine potpisali Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova i predstavnici novinarskih udruženja i medijskih asocijacija. Sporazum obuhvata obuku za novinare, vlasnike medija, pripadnike policije i tužilaštva radi unapređenja njihovih znanja o zaštiti novinara, uključujući i međunarodne standarde.

d, Prijedlozi za primjenu

» Obuka za policijske službenike, tužioce, sudije i druge relevantne državne organe i službena lica treba da se zasniva na sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava i standardima Vijeća Europe, naročito na Preporuci CM/Rec(2016)4. Posebnu pažnju treba posvetiti:

o podizanju nivoa svijesti o značajnoj ulozi novinara kao čuvara javnog interesa, koju imaju i ostali medijski akteri u demokratskom društvu;

o ulozi koju imaju novinari i ostali medijski akteri u demokratskom društvu time što pokrivaju proteste građana, izvještavaju iz zona sukoba i u vrijeme krize, kao i u vanrednom stanju, i načinu da se uklone sve prepreke takvom izvještavanju (vidjeti Odjeljak II (D) ovog Vodiča za primjenu Preporuke);

o pravu novinara i ostalih medijskih aktera da ne otkrivaju svoje povjerljive izvore informacija i neophodnim procesnim garancijama (vidjeti Odjeljak II (C) ovog Vodiča za primjenu Preporuke);

o činjenici da se tokom svog rada novinari i ostali medijski akteri često suočavaju s posebnim rizicima i diskriminacijom po raznim osnovama i da potraga za određenim pričama može da ih izloži i prijetnjama, napadima, zlostavljanju i uznemiravanju od strane državnih i/ili nedržavnih aktera, uključujući i terorističke ili kriminalne grupe (vidjeti Odjeljke II (A) i II (E) ovog Vodiča za primjenu Preporuke).

⁴⁵ UNESCO-va serija Masovnih otvorenih onlajn kurseva za sudije i druge službenike u pravosuđu na temu međunarodnog pravnog okvira za slobodu izražavanja, pristup informacijama i sigurnost novinara

- o sprečavanju i otkrivanju nasilja nad ženama, jednakosti između žena i muškaraca, potrebama i pravima žrtava, kao i načinima sprečavanja sekundarne viktimizacije;
- o potrebi da se obezbijedi blagovremeni pristup organima unutrašnjih poslova kad postoji ozbiljan rizik ili prijetnja nasiljem/napadom na novinare i ostale medijske aktere, pružanju informacija o pomoći, podršci, zaštiti i nadoknadi koju žrtve mogu da dobiju od njihovog prvog kontakta s organima za sprovođenje zakona, te potrebi da se odrede preventivni oblici privremene zaštite kad je to potrebno (vidjeti Odjeljak II (A) ovog Vodiča za primjenu Preporuke);
- o karakteristikama djelotvorne istrage, potrebi da se uzme u obzir bilo kakva moguća veza između krivičnog djela i profesionalnih aktivnosti novinara, rodnim pitanjima i mogućoj vezi između rasističkih stavova i akta nasilja, potrebi da se uzdržava od krivičnog postupka ili krivičnih sankcija za prestupe povezane sa štampom, čak i kad je osnov na koji se poziva teritorijalni integritet ili nacionalna sigurnost (vidjeti Odjeljak III (A) ovog Vodiča za primjenu Preporuke);
- o potrebi da se suzbije diskriminatorna ili proizvoljna primjena zakona i propisa o kleveti, kako bi se spriječila zloupotreba sudskog postupka i relevantnih mjera, uključujući i najbolju praksu, i da se spriječi mogućnost biranja najpovoljnijeg suda u predmetima klevete (vidjeti Odjeljak II (C) ovog Vodiča za primjenu Preporuke);
- o boljem razumijevanju organa unutrašnjih poslova kako da istražuju prijetnje i druga krivična djela počinjena preko interneta, uključujući i ona koja imaju rodnu dimenziju. Obuka treba da istakne da prijetnje i uznemiravanje preko interneta koji imaju odlike krivičnog djela moraju biti krivično gonjeni i tretirani isto kao i krivična djela u fizičkom okruženju. U obuci i uputstvima treba da se istakne i to da prijetnje po život i fizički integritet, uključujući i prijetnje silovanjem, treba da imaju prioritet u krivičnom gonjenju.

Uključivanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i novinarskih udruženja

- » Države treba da ispituju mogućnosti za saradnju s nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava u obuci sudija i tužilaca kako bi se izbjegla proizvoljna primjena restriktivnih zakona i propisa u odnosu na novinare i ostale medijske aktere.

C. Diskriminatorna ili proizvoljna primjena propisa ili sankcija da bi se ušutkali novinari i ostali medijski akteri (stav 13. Smjernica)

13. *Države članice moraju da budu oprezne i da osiguraju da se propisi i sankcije ne primjenjuju na novinare ili ostale medijske aktere na diskriminatoran ili proizvoljan način. Pored toga, treba da preduzmu neophodne zakonodavne i/ili druge mjere radi sprečavanja neozbiljnog, uznemiravajućeg ili zlonamjernog korištenja zakona i pravnog postupka ili njihove zloupotrebe u svrhe zastrašivanja i ućutkivanja novinara i ostalih medijskih aktera.*

a. Pokazatelji

Rizici

Propisi i sankcije se primjenjuju diskriminatorno ili proizvoljno protiv novinara i ostalih medijskih aktera.

Mjere za sprečavanje/otklanjanje rizika

- Radi se analiza zakona o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju, kao i istorijskom sjećanju da bi se uvjerilo da su definicije, ključni pojmovi i koncepti definirani dovoljno precizno kako bi se izbjegla zloupotreba i da postoje zaštitni mehanizmi za ostvarivanje slobode izražavanja.
- Obezbeđuje se poštovanje principa proporcionalnosti u primjeni takvih zakona i sankcija i uzdržava se od pribjegavanja krivičnom postupku, odnosno krivičnim sankcijama za presteupe novinara.
- Postoje adekvatne procesne garancije i djelotvorni pravni lijekovi protiv zloupotrebe ovih zakona.
- Vrš se analiza zakona i propisa o kleveti da bi se osiguralo:
 - da ne predviđaju pretjerane, neproporcionalne sankcije i odštete;
 - da se, u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, zatvorske kazne mogu predvidjeti samo u izuzetnim situacijama, odnosno kad su druga osnovna prava ozbiljno narušena;
 - da ne postoji viši stepen zaštite javnih ličnosti od javnog preispitivanja ili kritike;
 - da šefovima država ili monarsima ne daju posebnu zaštitu u odnosu na pravo da se o njima izvještava ili iznose mišljenja;
 - da predviđaju zaštitne mehanizme za slobodu izražavanja koji su u skladu s Evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i istinu, javni interes i objektivni komentar kao sredstvo odbrane;
 - da postoje ubrzane ili jeftine mjere i niz pravnih lijekova u građanskom postupku kao alternativa odšteti, kao što je nalog za izvinjenje ili ispravku;
 - da se osnuju nepravosudna tijela, kao što su vijeća za štampu, kako bi se obezbijedio proporcionalan odgovor na klevetu.
- Obezbeđuje se obuka sudija da bi se izbjegla proizvoljna primjena restriktivnih zakona i propisa.

Neozbiljno, uznemiravajuće ili zlonamjerno korištenje zakona i pravnog postupka za zastrašivanje i učutkivanje novinara i ostalih medijskih aktera.

- Sprovode se zakonodavne i/ili druge mjere za sprečavanje zloupotrebe sudskog postupka, a naročito:
 - mjere za sprečavanje biranja najpovoljnijeg suda u predmetima klevete;
 - uvođenje propisa za sprečavanje strateških tužbi protiv učešća javnosti (engl. *anti-SLAPP propisi*);
 - stavljanje programa besplatne pravne pomoći novinarima na raspolaganje kako bi se osiguralo da imaju razumnu mogućnost da predstave argumente u svoju odbranu;
 - obezbjeđivanje obuke za sudije radi sprečavanja i suzbijanja neozbiljnog, uznemiravajućeg i zlonamjernog korištenja zakona i pravnog postupka.

b. Referentni tekstovi i drugi relevantni izvori

Statistika

Pogrešna upotreba, zloupotreba ili prijetnja upotrebom različitih vrsta zakona i propisa za sprečavanje doprinosa javnoj debati, uključujući i zakone o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sjećanju su nažalost među najčešćim sredstvima zastrašivanja i učutkivanja novinara i ostalih medijskih aktera koji izvještavaju o pitanjima od javnog interesa. Prema studiji Vijeća Europe „Novinari pod pritiskom”,⁴⁶ 23% intervjuiranih novinara je potvrdilo da su imali iskustvo „sudskog zastrašivanja” ili „pravosudnog uznemiravanja” u formi hapšenja, istraga, prijetnje krivičnim gonjenjem ili stvarno krivično gonjenje prema određenom broju zakona, uključujući i zakone o kleveti, zakone o javnom redu, anti-terorističke zakone i zakone o nacionalnoj sigurnosti. Osim toga, određene pravne norme mogu i same da prouzrokuju odvrtačući efekat kad su u pitanju sloboda izražavanja i javna debata.

Opće mjere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primjene propisa ili sankcija da bi se učutkali novinari i ostali medijski akteri

Zakoni i propisi koji se često koriste da ograniče slobodu izražavanja obuhvataju, između ostalog, zakone o javnom redu, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sjećanju.

U skladu sa dobro poznatom sudskom praksom ESLJP-a, svaka restriktivna mjera mora biti propisana zakonom, težiti ostvarivanju barem jednog legitimnog cilja iz člana 10, stav 2. Konvencije i mora proći test proporcionalnosti (miješanje mora biti neophodno u demokratskom društvu, a primijenjena mjera ili mjere moraju biti srazmjerne cilju, odnosno ciljevima kojima se teži). Kod procjene proporcionalnosti, domaći sudovi moraju procijeniti sve okolnosti predmeta od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir, između ostalog, kontekst objavljivanja, postojanje javnog interesa i težinu sankcije.

⁴⁶ Studija „Novinari pod pritiskom – Nezakoniti uticaj, strah i samocenzura u Evropi”, Marilyn Clark i Anna Grech, 2017, Vijeće Europe. Ovo istraživanje je sprovedeno među gotovo 1.000 novinara i drugih pružalaca informativnih sadržaja.

Uzdržanost u pribjegavanju krivičnim postupcima

Sud je pozivao na uzdržanost u pribjegavanju krivičnim postupcima, čak i kad se poziva na teritorijalni integritet, nacionalnu sigurnost ili sprečavanje kriminala ili nereda, u slučajevima kad se spornim objavljivanjem ne podstiče nasilje⁴⁷ ili ne izazivaju etnička ili drugi oblici mržnje (vidjeti, na primjer, grupu predmeta *Incal* grupe).⁴⁸ Kritika na račun vlade i objavljivanje informacija za koje vođe određene države smatraju da ugrožavaju nacionalne interese ne treba da povlače optužbe za naročito teška djela, kao što su pripadnost ili pomaganje terorističkoj organizaciji, pokušaj rušenja vlade ili ustavnog poretka ili širenje terorističke propagande. Ovo jednako važi i u vanrednom stanju.⁴⁹

Kako bi se spriječila pogrešna upotreba ili zloupotreba zakona o javnom redu, borbi protiv terorizma i o nacionalnoj sigurnosti radi ućutkivanja kritičnih glasova i miješanja u slobodu izražavanja koje nije neophodno ili je nesrazmjerno, djela iz ovih zakona treba da budu jasna i ne preširoko definirana.⁵⁰ Kako bi se suzbila zloupotreba ili pogrešna upotreba zakona, njihove odredbe treba da budu dostupne osobi na koju se odnose i da njihove posljedice budu predvidljive, kao i da se osigura njihova usklađenost s vladavinom prava.⁵¹ Osim toga, neophodno je obezbijediti adekvatne procesne garancije i djelotvorne pravne lijekove protiv njihove zloupotrebe.

Zaštita novinarskih izvora

Sud je u više navrata naglasio da je zaštita novinarskih izvora jedan od kamena temeljaca slobode štampe. Bez takve zaštite, izvori mogu da budu odvraceni od toga da pružaju pomoć štampi da javnost informira o stvarima koje su od javnog interesa. Kao rezultat toga, vitalna uloga štampe kao čuvara javnog interesa može da bude oslabljena, a mogućnost štampe da pruži tačne i pouzdane informacije može biti dovedena u pitanje.⁵² Pogrešna upotreba zakona o javnom redu, borbi protiv terorizma i nacionalnoj sigurnosti s namjerom otkrivanja novinarskih izvora, bilo putem mjera praćenja ili prisilnog otkrivanja izvora (ili oboje, kao u predmetu *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. i ostali protiv Holandije*),⁵³ predstavlja čest primjer miješanja u ovoj sferi.

Nalozi za otkrivanje koji se izdaju novinarima imaju štetan uticaj ne samo na njihove izvore, čiji identitet može biti otkriven, već i na novine kojima je taj nalog upućen, čija reputacija može biti ugrožena u očima budućih potencijalnih izvora. Štetni uticaj se dalje prostire na građane koji imaju interes da prime informacije saopćene preko anonimnih izvora i koji i sami predstavljaju potencijalne izvore. S obzirom na ključnu ulogu slobode štampe u demokratskom društvu i potencijalni odvracajući efekat naloga za otkrivanje izvora, takva mjera ne može biti kompatibilna sa članom 10. Konvencije (sloboda izražavanja) ukoliko ona nije opravdana važnijim zahtjevom koji je u javnom interesu.⁵⁴

47. „Podsticanje na nasilje” Sud tumači kao zagovaranje pribjegavanja nasilnim akcijama ili krvavoj osveti i opravdavanje izvođenja terorističkih akata kojima se teži ostvarenju ciljeva njihovih pristalica, što može da se tumači kao vjerovatno sredstvo za podsticanje nasilja ulivanjem duboko ukorijenjene i iracionalne mržnje prema konkretnim pojedincima – vidjeti *Sürek protiv Turske* (br. 4) [GC], br. 24762/94, 8. juli 1999, § 60.

48. U predmetu *Incal protiv Turske* (VV) (br. 22678/93, 9. jun 1998) i grupi sličnih predmeta, Sud je utvrdio da su osude podnosioca predstavi po osnovu povrede zakona o borbi protiv terorizma time što su dali, objavili ili na drugi način širili izjave ili publikacije predstavljale povredu njihovog prava na slobodu izražavanja (član 10) zato što te izjave, odnosno publikacije nisu podsticale na mržnju ili nasilje.

49. Vidjeti, na primjer, *Sahin Alpay protiv Turske*, br. 16538/17, 27. februar 2001, § 172–184.

50. Na primjer, u predmetu *Gözel i Özer protiv Turske* (br. 43453/04 i 31098/05, 6. juli 2010) Sud je utvrdio da se formulacija člana 6, stav 2. turskog Zakona protiv terorizma koji sankcionira „svakoga ko štampa ili objavljuje izjave ili letke terorističke organizacije” i ne sadrži nikakvu obavezu domaćih sudova da sprovede tekstualno ili kontekstualno ispitivanje napisa ne može smatrati usklađenom s pravom na slobodu izražavanja.

51. *Ürper i ostali protiv Turske*, br. 14526/07, 14747/07, 15022/07, 15737/07, 36137/07, 47245/07, 50371/07, 50372/07 i 54637/07, 20. oktobar 2009, §28–29.

52. *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (VV), br. 17488/90, 27. mart 1996, § 39.

53. *Telegraaf Medij Nederland Landelijke Mediji B.V. i ostali protiv Holandije*, br. 39315/06, 22. novembar 2012.

54. *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (VV), br. 17488/90, 27. mart 1996, § 39.

Što se tiče mjera praćenja, u predmetu *Big Brother Watch i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁵⁵, Sud je zaključio da iako operacija s režimom grupnog nadzora komunikacije nije sama po sebi predstavljala povredu Konvencije, nedovoljno nadgledanje procesa odabira subjekata praćenja i nepostojanje adekvatnih zaštitnih mehanizama koji se odnose na odabir podataka iz komunikacije za ispitivanje ne zadovoljavaju „uvjet kvalitetnog zakona“ i stoga predstavljaju povredu člana 8. (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života). Pored toga, Sud je smatrao da je član 10. (sloboda izražavanja) prekršen zbog nepostojanja zaštitnih mehanizama za novinarske izvore, u operaciji s režimom grupnog nadzora nad komunikacijama, i nedovoljnih zaštitnih mehanizama u slučaju pribavljanja podataka o komunikacijama od pružalaca usluga komunikacije. Prema utvrđenoj sudskoj praksi, pretres povjerljivog novinarskog materijala treba da se sprovede samo na osnovu sudskog naloga i u skladu sa drugim materijalnim procesnim garancijama, npr. da može da bude predmet revizije nezavisnog i nepristrasnog tijela kako bi se spriječio nepotreban pristup informacijama koje mogu otkriti identitet izvora.

Mjere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primjene propisa o kleveti

Novinari intervjuirani za studiju „Novinari pod pritiskom“ koji su imali iskustvo sudskog zastrašivanja najčešće su prijavljivali zastrašivanje koje je vršeno na osnovu zakona o kleveti.

Sprečavanje dosuđivanja neproporcionalnih odšteta kod građanskih tužbi

Zaključeno je da zakon i praksa koji dozvoljavaju pretjeranu ili neproporcionalnu odštetu kod građanskih tužbi proizvode odvrtačući efekat na slobodu izražavanja i na javnu debatu.

U predmetu *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Sud je smatrao da „prema Konvenciji, dosuđivanje odšteta za klevetu mora biti u razumnom odnosu proporcionalnosti s pretrpljenom povredom ugleda“ i utvrdio je povredu člana 10. imajući u vidu veličinu dosuđene odštete, „u vezi s nepostojanjem adekvatnih i djelotvornih zaštitnih mehanizama protiv neproporcionalno velikog dosuđenog iznosa“.⁵⁶ U predmetu *Independent Newspapers (Ireland) Limited protiv Irske*, Sud je utvrdio da neopravdano visoka naknada štete za klevetu ima odvrtačući efekat na slobodu izražavanja, te stoga moraju postojati adekvatni domaći zaštitni mehanizmi da bi se izbjeglo dosuđivanje disproporcionalnog iznosa naknade.⁵⁷

Parlamentarna skupština Vijeća Europe (PACE) je u svojoj Rezoluciji 1577(2007) „Ka dekriminalizaciji klevete“ osudila zloupotrebavano pribjegavanje neopravdano velikim dosuđenim iznosima odštete u predmetima klevete, te je naglasila, odražavajući sudsku praksu ESLJP-a, da to može dovesti do povrede člana 10. Konvencije.

Raspoloživost niza pravnih lijekova u građanskom postupku kao alternativa odšteti, kao što su izvinjenje ili nalozi za ispravku, mogu obezbijediti srazmjern odgovor na klevetu i mogu omogućiti da se mnogo brže povrati ugled neke osobe. Kako je Sud primijetio, nepravosudna tijela, kao što su vijeća za štampu, također mogu imati korisnu ulogu u postizanju proporcionalnosti i blagovremenosti.⁵⁸

55. *Big Brother Watch i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 58170/13, 62322/14 i 24960/15, 13. septembar 2018, § 387.

56. *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 18139/91, 13. jun 1995, §§ 49, 51.

57. *Independent Newspapers (Ireland) Limited protiv Irske*, br. 28199/15, 15. jun 2017, § 104.

58. Vidjeti, na primjer, *Stoll protiv Švicarske* [VV], br.69698/01, 10. decembar 2007.

Ukidanje krivičnih sankcija za klevetu

Odvraćajući efekat na slobodu izražavanja može nastati ne samo od sankcije, bez obzira da li je ona nesrazmjerna ili ne, već i od straha od sankcija, čak i u slučaju konačne oslobađajuće presude. Princip 34. Preporuke CM/Rec (2016)4 naglašava da krivične sankcije imaju veći odvraćajući efekat od građanskih sankcija. Iako Sud ne isključuje u potpunosti mogućnost krivičnih sankcija za klevetu, veću važnost pridaje prirodi izrečene sankcije kad ocjenjuje proporcionalnost miješanja.⁵⁹

Strah od zatvorske kazne neizbježno ima odvraćajući efekat na ostvarivanje slobode izražavanja novinara. U predmetu *Mahmudov i Agazade protiv Azerbejdžana*,⁶⁰ Sud je naveo da su istraživački novinari sputani u izvještavanju o pitanjima od općeg interesa ako se izlažu riziku da budu osuđeni na zatvorsku kaznu za klevetu. Pozivajući se na Rezoluciju Parlamentarne skupštine 1577(2007) „Ka dekriminalizaciji klevete“, Sud je u više navrata podsticao države članice čiji propisi i dalje predviđaju zatvorske kazne za klevetu, čak i ako se stvarno ne izriču, da ih ukinu bez odlaganja.⁶¹ Kazna zatvora za novinarski prekršaj će biti u skladu s novinarskom slobodom izražavanja garantiranom članom 10. Konvencije samo u izuzetnim okolnostima, i to prvenstveno kad su druga osnovna prava ozbiljno ugrožena, kao, na primjer, u slučaju govora mržnje ili podsticanja na nasilje.⁶²

Eliminiranje višeg stepena zaštite javnih ličnosti od kritike i javnog preispitivanja

Zakoni o kleveti koji pretjerano štite reputacione interese mogu također imati odvraćajući efekat na slobodu izražavanja.

U predmetu *Lingens protiv Austrije*, Sud je zaključio da su „granice prihvatljive kritike šire u odnosu na političare kao takve, nego u odnosu na obične građane. U demokratskom društvu, aktivnosti vlade moraju da podliježu pažljivom preispitivanju ne samo od strane zakonodavnih organa, već i štampe i javnog mnijenja“. ⁶³ Što se tiče šefova država, u predmetu *Artun i Güvener protiv Turske*, Sud je odlučio da interes države da zaštiti šefa države „ne može opravdati davanje privilegije ili posebne zaštite njemu ili njoj, u odnosu na pravo da se izvještava i da se izražavaju mišljenja o njemu ili njoj“. ⁶⁴ Principi koji se odnose na kritiku koja je uperena na šefove država važe ne samo za republičke šefove država, već i za neizabrane monarhe. ⁶⁵

U Rezoluciji 1577(2007) „Ka dekriminalizaciji klevete“, PACE je pozvala države članice Vijeća Europe da eliminiraju iz svojih propisa o kleveti svaku veću zaštitu pruženu javnim ličnostima, u skladu sa sudskom praksom EKLJP-a.

59. Vidjeti, na primjer, *Radio France i ostali protiv Francuske*, br. 53984/00, 30. mart 2004, § 40; *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske* (VV), br. 21279/02 i 36448/02, 22. oktobar 2007, § 59.

60. *Mahmudov i Agazade protiv Azerbejdžana*, br. 35877/04, 18. decembar 2008, § 49.

61. Vidjeti, na primjer, *Mariapori protiv Finske*, br.37751/07, 6. juli 2010, § 69; *Niskasaari i ostali protiv Finske*, br. 37520/07, 6. juli 2010, § 77; *Saaristo i ostali protiv Finske*, br. 184/06, 12. oktobar 2010, § 69 i *Ruokanen i ostali protiv Finske*, br. 45130/06, 6. april 2010, § 50.

62. Vidjeti, na primjer, *Cumpănă i Mazăre protiv Rumunije* (GC), br. 33348/96, 17. decembar 2004, § 115; *Ruokanen i ostali protiv Finske*, br. 45130/06, 6. april 2010, § 50.

63. *Lingens protiv Austrije*, br. 9815/82, 18. juli 1986, § 42.

64. *Artun i Güvener protiv Turske*, br. 75510/01, 26. jun 2007, § 31.

65. *Stern Taulats i Roura Capellera protiv Španije*, br. 51168/15 i 51186/15, 13. mart 2018, § 39.

Suzbijanje zloupotrebe zakona i/ili pravnog postupka u predmetima klevete

Princip 36. Preporuke CM/Rec(2016)4 upozorava da neozbiljna, ⁶⁶ uznemiravajuća⁶⁷ ili zlonamjerna⁶⁸ upotreba prava i pravnog postupka, s visokim nivoom sudskih troškova koji je potreban za borbu protiv takvih tužbi, može postati sredstvo pritiska i uznemiravanja novinara i ostalih medijskih aktera i stvoriti odvrćajući efekat kad je u pitanju primjena slobode izražavanja.

Jedan takav primjer je biranje najpovoljnijeg suda (engl. *forum shopping*) u predmetima klevete (također poznat i kao „klevetnički turizam“),⁶⁹ kad tužilac postupa u zloj namjeri ili zloupotrebljava svoje pravo na pristup pravosuđu. Ovaj fenomen je Komitet ministara Vijeća Europe identificirao kao veliki izazov slobodnom izražavanju, pristupu informacijama i medijskom pluralizmu i raznolikosti zbog njegovog odvrćajućeg efekta.⁷⁰ Osim toga, to nepovoljno utiče i na druga ljudska prava, kao što je pravo na pravično suđenje (član 6) i pravo na djelotvorni pravni lijek (član 13).⁷¹

Biranje najpovoljnijeg suda je omogućeno razlikama između nacionalnih zakona o kleveti, kolizionim normama, pravilima o nadležnosti, pravilima o priznavanju i izvršenju stranih presuda i, na jednom općem nivou, globalizacijom, s obzirom na to da sadržaj na internetu postaje odmah dostupan u više jurisdikcija. Studija Vijeća Europe pod nazivom „Pitanja odgovornosti i nadležnosti u predmetima klevete na internetu“ prepoznaje 15 primjera dobre prakse u državama članicama Vijeća Europe za ublažavanje faktora koji dovode do biranja najpovoljnijeg suda u predmetima klevete.⁷² Pravila i standardi u pogledu krivične i građanske odgovornosti kako bi se spriječio „klevetnički turizam“ mogu se naći i u Zajedničkoj deklaraciji o slobodi izražavanja i internetu.⁷³

66. Neozbiljna (frivolna) tužba ili prijava je ona koja nema nikakvu ozbiljnu svrhu ili vrijednost. Cesto je predmet „neozbiljne“ tužbe neka stvar koja je toliko trivijalna i toliko neosnovana već na prvi pogled da bi istraga bila nesrazmjerna u smislu vremena i troškova. Implikacija je da ta tužba/prijava nije podnesena u dobroj namjeri zato što je očigledno da nema nikakvog razumnog izgleda na uspjeh i/ili da nije razumno trošiti vrijeme na tu prijavu.

67. Uznemiravajuća (šikanirajuća) tužba ili prijava je ona (ili više njih) koja se podnosi konkretno da bi se neko uznemiravao, izložio neprijatnosti ili da bi se prouzrokovali finansijski troškovi za primaoca (https://en.wikipedia.org/wiki/Frivolous_or_vexatious).

68. Zlonamjerna (maliciozna) upotreba zakona i pravnog postupka je pokretanje krivičnog gonjenja ili parničnog postupka protiv druge strane koje je maliciozno i bez osnovna sumnje (<https://www.merriam-webster.com/legal/malicious%20prosecution>).

69. „Klevetnički turizam“ (engl. *libel tourism*) je forma biranja najpovoljnijeg suda, kad tužilac podnosi tužbu za klevetu sudu gdje misli da ima najviše vjerovatnoće da će presuda biti povoljna čak i kad veza između pravnog pitanja i nadležnosti tog suda ne postoji ili je veoma slaba.

70. Deklaracija Komiteta ministara o poželjnosti postojanja međunarodnih standarda u pogledu biranja najpovoljnijeg suda u vezi s klevetom, usvojena 4. jula 2012, tačka 5).

71. Studija Vijeća Europe „Pitanja odgovornosti i nadležnosti u predmetima klevete na internetu“, DGI(2019)04.

72. Studija Vijeća Europe „Pitanja odgovornosti i nadležnosti u predmetima klevete na internetu“, DGI(2019)04.

73. Zajednička deklaracija o slobodi izražavanja i internetu, koju su 1. juna 2011. godine usvojili specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik za slobodu medija Organizacije za Evropsku sigurnost i saradnju (OSCE), specijalni izvjestilac za slobodu izražavanja Organizacije američkih država (OAS) i specijalni izvjestilac za slobodu izražavanja i pristup informacijama Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR), tačka 4.

Obezbeđivanje načela jednakosti oruđa je od ključnog značaja u savladavanju pogrešne upotrebe i zloupotrebe zakona i pravnog postupka. Procesne garancije koje omogućavaju tuženim licima da se efikasno suprotstave neozbiljnim, uznemiravajućim i zlonamjnim tužbama mogu obuhvatati istinu, javni interes i/ili objektivni komentar kao odbranu.⁷⁴ Pošto uznemiravanje koje proizilazi iz zloupotrebe zakona i pravnog postupka može da se ispostavi kao naročito teško za novinare i ostale medijske aktere koji ne uživaju istu pravnu zaštitu ili finansijsku institucionalnu podršku koju nude velike medijske organizacije, od država se traži da preduzmu odgovarajuće mjere da osiguraju da svaka strana dobije razumnu priliku da predstavi svoje argumente.⁷⁵

Dodatni odgovor na takve uznemiravajuće oblike parničnog postupka su tzv. anti-SLAPP⁷⁶ propisi, koji obezbeđuju pravne lijekove tuženom kako bi se izbio s neozbiljnim, uznemiravajućim ili zlonamjnim tužbama. Najčešće oni omogućavaju podnošenje prijedloga za odbacivanje tužbe protiv njega (ili nje) zato što se radi o govoru koji se odnosi na pitanje od javnog interesa. Na tužiocu je onda teret da učini vjerovatnim da će dobiti spor, što znači da mora da pokaže da ima dokaze čiji rezultat može biti presuda u njegovu korist.

c. Korisne prakse i inicijative kao smjernice za aktivnosti u ovoj oblasti

Mjere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primjene propisa o kleveti

Sveobuhvatne zakonske reforme kojima se uvode različite vrste mjera

» U Engleskoj i Velsu, Zakon o kleveti iz 2013. godine ima za cilj da suzbije uznemiravajuću upotrebu tužbi za klevetu, pogotovo uvođenjem „praga ozbiljne štete“. Zakon predviđa da „neka izjava nije klevetnička osim ako njeno objavljivanje nije prouzrokovalo ili može vjerovatno da prouzrokuje ozbiljnu štetu ugledu tužioca“. Namjera ovog koncepta je da „podigne letvicu“ u smislu onoga što će sudovi smatrati za tužbu za klevetu koja ima izgleda za uspjeh. Postoji mogućnost da beznačajni predmeti budu odbačeni na osnovu toga što predstavljaju zloupotrebu postupka jer se radi o sitnici. U predmetu *Jameel protiv Dow Jones & Co*, utvrđeno je da treba da postoji realna i značajna štetna radnja. Zakon također cilja i na „klevetnički turizam“, jer je uveo stroži test za podnošenje tužbi njihovim sudovima u kojima se radi o licima koja imaju malo veze s Engleskom i Velsom. Zakon također predviđa pravilo jednog objavljivanja kako bi se spriječile ponovljene tužbe protiv izdavača koje se odnose na isti materijal, što znači i da se period zastare za postupak u slučaju klevete računa samo od prvog objavljivanja.

74. Za pregled sredstava odbrane u predmetima klevete vidjeti "Sloboda izražavanja i kleveta – Studija sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava", autor Tarlach McGonagle, Vijeće Europe, str. 43–45 i 51.

75. Stav 36. Odjeljka o principima Preporuke CM/Rec(2016)4.

76. SLAPP je skraćenica za stratešku tužbu protiv učešća javnosti (engl. *Strategic Lawsuit Against Public Participation*; prim. prev.: isto se izgovara kao 'samar'). Prema Projektu učešća javnosti iz Sjedinjenih Država, meta takvih tužbi su oni koji govore u javnom interesu sa svrhom da se oni učitkaju i uznemiravaju. „Podnosioci SLAPP tužbi se ne obraćaju sudu tražeći pravdu. Zapravo, namjera podnosilaca SLAPP tužbi je zastrašivanje onih koji se ne slažu s njima ili njihovim aktivnostima tako što iscrpljuju njihove finansijske resurse. Iako SLAPP tužbe obično ne dovode do pravosnažne presude protiv tuženog, one ipak imaju veoma ozbiljan odvraćajući efekat na novinare ili druge medijske aktere.“

» Na Islandu, u okviru Islandske inicijative za moderne medije (IMMI), predsjednik Vlade je imenovao odbor za zakonodavnu reformu u oblasti slobode izražavanja, medija i informacija. Ovom odboru je stavljeno u zadatak da analizira i unaprijedi postojeće tekstove zakona, uključujući i one o kleveti, informacijama, govoru mržnje, čuvanju podataka, kao i odgovornosti pružalaca usluga hostinga, te da ocijeni koje zakonodavne izmjene mogu biti poželjne u oblasti slobode izražavanja, medija i informacija. Odbor je već izradio prijedloge zakona i/ili izmjena i dopuna kako bi se, između ostalog, isključila krivična odgovornost za klevetu i zamijenila građanskopravnom odgovornošću u formi odštete/nadoknade, uveo određen broj sredstava odbrane da bi se isključila odgovornost za štetu u određenim slučajevima, eliminirao viši stepen zaštite ugleda javnih ličnosti, nametnuli stroži uvjeti da bi se neki govor mržnje smatrao kažnjivim, zaštitili uzbunjivači, ojačalo pravo javnosti na pristup informacijama, zaštitili novinari od postupaka za klevetu i prebacila odgovornost na poslodavca.

Eliminiranje višeg stepena zaštite javnih ličnosti od kritike i javnog preispitivanja

» U Srbiji, poslije donošenja dvije presude ESLJP-a (*Lepojić protiv Srbije*⁷⁷ i *Filipović protiv Srbije*⁷⁸), Vrhovni sud je 2008. godine donio pravno mišljenje u kome se navodi da je kritika javnih ličnosti prihvatljivija od kritike privatnih lica.

Suzbijanje zloupotrebe zakona i/ili pravnog postupka u slučajevima klevete

» U Ujedinjenom Kraljevstvu, Vlada je izdala Uputstvo o uznemiravajućim parničarima, u kome se objašnjava kad se tužba može smatrati uznemiravajućom i opisuju mogući građanskopravni i krivičnopravni lijekovi.

» Prema francuskom zakonu, tuženi u postupku za klevetu ima mogućnost da koristi istinu kao odbranu. Također, prema jurisprudenciji Kasacionog suda, tuženi u predmetima klevete može da koristi argument legitimnog cilja kome se težilo i općeg javnog interesa za objavljivanje, dobru namjeru i nepostojanje animoziteta ili ličnog napada i ozbiljnost istraživanja.

» U SAD, primjer zakona protiv SLAPP tužbi je Zakon o sprečavanju SLAPP tužbi savezne države Oregon. Prema tom pisanom zakonu, prijedlog tuženog za odbacivanje predmeta se odobrava ako tuženi, na kome je inicijalno teret dokazivanja, pokaže prima facie da tužba proističe iz izjave, dokumenta ili ponašanja koje obuhvata ostvarivanje prava na slobodu govora u vezi s javnim pitanjem ili pitanjem od javnog interesa. Ako se ovaj zahtjev zadovolji, onda se teret prebacuje na tužioca, koji mora da učini vjerovatnim da će imati uspjeha sa svojom tužbom tako što će predstaviti materijalne dokaze kao podršku svojih *prima facie* argumenata. Ako tužilac ispuni ovaj zahtjev, sud će odbiti prijedlog tuženog.

77. *Lepojić protiv Srbije*, br. 13909/05, 6. novembar 2007.

78. *Filipović protiv Srbije*, br. 27935/05, 20. novembar 2007.

» U Europskoj uniji, prijedlog Direktive za borbu protiv uznemiravajućih tužbi, odnosno SLAPP parnica, predstavilo je šest poslanika, i on, između ostalog, obuhvata: mogućnost da istraživački novinari i nezavisni mediji traže da se uznemiravajuće tužbe u EU odbacuju kad je to primjereno i da se zahtijeva nadoknada; uvođenje novčanih kazni za firme koje koriste ovu praksu kad pribjegavaju pokretanju postupaka u jurisdikcijama van EU; uspostavljanje SLAPP fonda za podršku istraživačkim novinarima i nezavisnim medijima koji se odluče da se odupru malicioznim pokušajima da ih se učutka i za pomaganje istima da povrate sredstva koja im se duguju; uspostavljanje EU registra u kome se imenuju i sramote oni koji se upuštaju u ovakvu zloupotrebu.

d. Prijedlozi za primjenu

Opće mjere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primjene propisa ili sankcija da se učutkaju novinari i ostali medijski akteri

» Analiza i eliminiranje preširokih definicija u zakonima o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sjećanju. Da bi se izbjegla zloupotreba, ključni pojmovi i koncepti moraju biti definirani dovoljno precizno.

» Uzdržavanje, u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, od pribjegavanja krivičnom postupku, odnosno krivičnim sankcijama za presteupe novinara (prema zakonima o javnom redu, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti i drugim zakonima), čak i kad je osnov na koji se poziva teritorijalni integritet ili nacionalna sigurnost.

» Uspostavljanje adekvatnih procesnih garancija i djelotvornih pravnih lijekova protiv zloupotrebe ovih zakona.

Zaštita novinarskih izvora

» Uvođenje zaštitnih mehanizama za novinarske izvore, kao što je garancija preispitivanja odluka o otkrivanju izvora od strane nezavisnog i nepristrasnog tijela s ciljem sprečavanja nepotrebnog pristupa informacijama pomoću kojih bi se mogao otkriti identitet izvora. Tijelo za preispitivanje takve odluke mora biti u poziciji da odmjeri potencijalne rizike i pojedinačne interese prije otkrivanja bilo kakvih informacija. Njegova odluka treba da bude određena jasnim kriterijima, uključujući i to da li bi manje intruzivne mjere bile dovoljne.

Mjere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primjene propisa o kleveti

» Analiza domaćih zakona i propisa o kleveti kako bi se osiguralo:

o da dosuđena odšteta nije nesrazmjerno velika i da postoje adekvatni i djelotvorni domaći zaštitni mehanizmi protiv previsokih iznosa dosuđene odštete;

o da ne predviđaju zatvorske kazne, osim u izuzetnim okolnostima, u skladu sa relevantnom sudskom praksom ESLJP-a;

o da ne postoji viši stepen zaštite javnih ličnosti, a naročito da šefovi država, odnosno monarsi ne budu privilegirani ili da ne dobiju posebnu zaštitu u odnosu na pravo da se o njima izvještava ili iznose mišljenja;

o da zaštitni mehanizmi za slobodu izražavanja koji su u skladu s Europskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i istinu, javni interes ili objektivni komentar kao sredstvo odbrane, budu predviđeni ili u zakonu ili u sudskoj praksi;

- o da postoji niz građanskopravnih lijekova kao alternativa odšteti, kao što je nalog za izvinjenje ili ispravku, te da postoje ubrzane ili jeftine mjere;
- o da se osnuju nepravosudna tijela, kao što su vijeća za štampu, kako bi se obezbijedio proporcionalan odgovor na klevetu.

Suzbijanje zloupotrebe zakona i/ili pravnog procesa u predmetima klevete

» Usvajanje zakonodavnih i/ili drugih mjera, uz dužno poštovanje nezavisnosti sudstva, za sprečavanje zloupotrebe sudskog postupka i za sprečavanje „klevetničkog turizma“, a naročito sljedeće:

- o sudovi treba da imaju nadležnost u predmetu samo ako postoji snažna veza između predmeta i njihove nadležnosti;
- o sudovi treba da nastoje da identificiraju i prepoznaju strane deklaratorne presude čiji je cilj sprečavanje ili zaustavljanje zloupotrebe pravnog postupka ili svakog drugog akta tužioca koji se može kvalificirati kao biranje najpovoljnijeg suda;
- o sudovi treba generalno da odbijaju, na osnovu prigovora javnog poretka, da priznaju ili izvršavaju strane presude kojima se dosuđuju očigledno nesrazmjerne odštete, a koje su donesene u suprotnosti s propisanim zakonskim postupkom ili kao rezultat zloupotrebe prava;
- o sudovi treba da dosljedno primjenjuju prigovor presuđene stvari kad se od njih zatraži da priznaju i izvrše stranu presudu koja je u suprotnosti s nekom drugom odlukom suda druge države u predmetu koji obuhvata isti osnov tužbe i između istih je stranaka;
- o u nacionalnim zakonima treba jasno definirati konkretne i razumno kratke rokove zastare za tužbe za klevetu;
- o pravilo jednog objavljivanja treba da se primjenjuje i da određuje početak roka zastare u predmetima klevete;
- o sudovi treba da prekinu rok zastare na zahtjev jedne od stranaka, ako su ispunjeni objektivni i jasno definirani uvjeti koji su predviđeni relevantnim zakonima i propisima;
- o kad je teret dokazivanja na tuženom, sredstva odbrane na raspolaganju ne treba da sprečavaju prebacivanje tereta dokazivanja na tužioca ili da takvo prebacivanje učine neopravdano teškim;
- o sudovi treba da izreknu presude u odsustvu samo kad je dostavljanje pismena u međunarodnim postupcima efektivno garantirano;
- o iznos odštete koju sud dosudi u postupcima za klevetu treba da bude strogo srazmjeran šteti koju je tužilac pretrpio;
- o kaznena odšteta, gdje je predviđena zakonskim okvirom država članica, dozvoljena je jedino ako su ispunjeni strogi i jasno definirani uvjeti;
- o žalbu treba dopustiti samo na osnovu iznosa odštete;
- o sudovi treba da se oslanjaju na zabranu zloupotrebe prava u rješavanju slučajeva očiglednog biranja najpovoljnijeg suda;
- o gdje je to primjereno, sudovi treba da preispitaju relevantne činjenične elemente predmeta prema doktrini *forum non conveniens* dok utvrđuju koji je sud u najboljoj poziciji da sudi u tom predmetu;
- o načelo blizine (snažne veze) treba da se primjenjuje u određivanju mjerodavnog prava koje se primjenjuje u predmetu klevete.

- » Formuliranje anti-SLAPP zakona i propisa kako bi se omogućilo tuženima u predmetima klevete da podnesu zahtjev za odbacivanje tužbe protiv njih zato što se odnosi na govor o pitanju od javnog interesa.
- » Uvođenje programa besplatne pravne pomoći kako bi se osiguralo da oni imaju razumnu priliku da iznesu svoje argumente u predmetu.
- » Ispitivanje uloge nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava u obuci sudija i tužilaca kako bi se izbjegla proizvoljna primjena restriktivnih zakona i propisa u odnosu na novinare i ostale medijske aktere.

Mjere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primjene propisa o kleveti

14. *Države članice treba da uzmu u obzir posebnu prirodu i demokratsku vrijednost uloge koju novinari i ostali medijski akteri imaju u određenim kontekstima, kao, na primjer, u vrijeme krize, tokom izbornog perioda, tokom javnih demonstracija i u područjima zahvaćenim sukobom. U ovim kontekstima naročito je važno da organi unutrašnjih poslova poštuju ulogu novinara i ostalih medijskih aktera koji izvještavaju o demonstracijama i drugim skupovima. Državni organi treba da prihvate novinarske ili sindikalne kartice, odgovarajuće akreditacije i novinarska obilježja kao novinarske isprave, a kad nije moguće da novinari i ostali medijski akteri predoče svoje zvanične isprave, državni organi treba da preduzmu sve moguće napore da se njihov status potvrdi. Također, podstiče se dijalog između državnih organa i novinarskih organizacija kako bi se izbjegle nesuglasice ili sukobi između policije i predstavnika medija.*

a. Pokazatelji

Rizici

Organi unutrašnjih poslova ometaju rad novinara i ostalih medijskih aktera, naročito tokom javnih demonstracija i drugih događaja.

Mjere za sprečavanje/otklanjanje rizika

- Državni organi prihvataju novinarske ili sindikalne kartice, odgovarajuće akreditacije i novinarska obilježja kao novinarske isprave. Kad nije moguće predočiti zvanične isprave, državni organi preduzimaju sve moguće napore da potvrde njihov status.
- Vojsci i policiji se izdaju smjernice kojima se zabranjuju uznemiravanje, zastrašivanje ili fizički napadi na novinare.⁷⁹
- Efikasni kanali komunikacije postoje između novinarskih organizacija i snaga sigurnosti u vezi s uličnim protestima, demonstracijama i javnim događajima.⁸⁰

^{79.} Indikatori sigurnosti novinara: Nacionalni nivo, 28. juli 2015, UNESCO, strana 10.

^{80.} Indikatori sigurnosti novinara: Nacionalni nivo, 28. juli 2015, UNESCO, strana 10.

b. Referentni tekstovi i drugi relevantni izvori

Sprečavanje/ometanje izvještavanja medija sa demonstracija i drugih događaja

U predmetu *Pentikäinen protiv Finske*, Sud je podvukao ključnu ulogu medija u pružanju informacija o postupanju vlasti tokom javnih demonstracija i ograničavanju nereda. Naglašavajući funkciju čuvara javnog interesa koju obavljaju mediji, Sud je naveo da svaki pokušaj da se novinari uklone s mjesta demonstracija mora biti predmet strogog nadzora.

Prema pristupu Suda, svaka takva situacija se mora sagledati u svjetlu okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Elementi koje nacionalni sudovi treba da uzmu u obzir obuhvataju sljedeće:

(a) da li su vlasti namjerno sprečavale ili ometale izvještavanje medija sa demonstracija/događaja u pokušaju da prikriju od pogleda javnosti postupke policije ili drugih javnih organa;

(b) da li bi postupanje po naredbama vlasti u potpunosti spriječilo predstavnike medija da obavljaju svoje profesionalne dužnosti.

Sud je, međutim, naveo i to da novinari moraju da poštuju zakonite naredbe policije i da ne mogu da se pozivaju na imunitet od krivične odgovornosti samo iz razloga što je prestup počinjen tokom vršenja njihove novinarske funkcije.⁸¹

U predmetu *Selmani i ostali protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*,⁸² predmetu koji se odnosi na udaljavanje s novinarske galerije u Parlamentu, Sud je naglasio da prethodni zaključci važe čak i više kad novinari izvještavaju o ponašanju izabranih predstavnika u parlamentu i o načinu na koji vlasti postupaju s neredima do kojih dolazi tokom parlamentarnih sjednica.

S obzirom na ključnu ulogu novinara u prenošenju informacija javnosti i pozivanju vlasti na odgovornost, naročito u osjetljivom kontekstu, imperativ je da se državni organi ne miješaju u njihovo izvještavanje sa događaja koji imaju važne implikacije za funkcioniranje demokratskih sistema. Iz toga slijedi da novinari i ostali medijski akteri imaju pravo da fotografiraju i snimaju demonstracije, uključujući i policijsko savladavanje nereda, te da im se ne smije oduzimati njihova oprema.

Organi unutrašnjih poslova moraju obraćati pažnju na novinarska obilježja i isprave. Štaviše, ako ih nemaju, to ne treba da se koristi kao izgovor za neopravdano ograničavanje novinarske djelatnosti. Kad novinari i ostali medijski akteri nisu u stanju da predoče isprave iz kojih se vidi njihov status, vlasti treba da nastoje da ga potvrde na drugi način, na primjer konsultiranjem kredibilne medijske organizacije i profesionalne novinarske organizacije koje mogu da potvrde njihov status. Koordinirana obuka/dijalog između medija i policije su važni kako bi se razumjele međusobne odgovornosti i ograničenja i time obezbijedilo povjerenje i dobri profesionalni odnosi.

81. *Pentikäinen protiv Finske* (VV), br. 11882/10, 20. oktobar 2015, §§ 89, 91.

82. *Selmani i ostali protiv BJRM*, br. 67259/14, 9. februar 2017, § 75.

Zaštita novinara od policijskog nasilja

Bivši komesar za ljudska prava Vijeća Europe Nils Muižnieks je istakao da je policijsko nasilje nad novinarima, pogotovo kad izvještavaju sa demonstracija, jedna od najrasprostranjenijih prijetnji slobodi medija. Na primjer, 2013. godine, više od polovine slučajeva povrijeđenih novinara podrazumijevalo je povrede koje je zadala policija.⁸³ Specijalni izvještaj „Mapiranje slobode medija“ (2018) organizacije Index of Censorship također je ukazao na to da su snage reda bile odgovorne za više od polovine incidenata protiv medija tokom protesta prijavljenih u prvih sedam mjeseci 2018. godine u Europi.⁸⁴ To pokazuje hitnu potrebu za poboljšanjem u postupanju policije prema medijima koji izvještavaju sa demonstracija.

Predmet *Nadžafli (Najafli) protiv Azerbejdžana*⁸⁵ se odnosi na novinara koga je policija pretukla dok je izvještavao s neodobrenih demonstracija. Iako novinar nije nosio plavi prsluk koji ga identificira kao pripadnika novinarske profesije, nosio je novinarski bedž i više puta je rekao da je novinar. Sud ne samo da je utvrdio povredu člana 3. zbog zlostavljanja, već i povredu člana 10. Konvencije. Sud je naveo da upotreba prekomjerne sile nad novinarima dok obavljaju svoje profesionalne dužnosti ozbiljno ometa njihovo ostvarivanje prava da primaju i saopćavaju informacije, bez obzira na to da li je bilo ikakve namjere na strani policije da se miješa u novinarsku aktivnost.

Princip 22. Preporuke CM/Rec (2016)4 sadrži detaljne odredbe u vezi s policijskim operacijama, uključujući i održavanje reda na javnim demonstracijama.

83. Vidjeti izjavu koju je dao komesar za ljudska prava Vijeća Europe, Nils Muižnieks, na Seminaru o zaštiti novinara u ESJLP-u u novembru 2014. godine

84. Demoniziranje medija: Prijetnje novinarima u Europi, Index on Censorship, Specijalni izvještaj, novembar 2019, strana 8.

85. *Nadžafli protiv Azerbejdžana*, br. 2594/07, 2. oktobar 2012.

c. Korisne prakse i inicijative kao smjernice za aktivnosti u ovoj oblasti

Sprečavanje/ometanje izvještavanja medija sa demonstracija i drugih događaja

» U Ujedinjenom Kraljevstvu, „Odobrena profesionalna praksa za održavanje javnog reda“ (APP) se koristi za sve komandne i taktičko-savjetodavne obuke za održavanje javnog reda. APP je baziran na pretpostavci da javnost ima pravo na pristup informacijama o policijskim aktivnostima i da mediji imaju centralnu ulogu u njegovom ostvarivanju. On sadrži uputstvo za komunikaciju o javnom redu, uključujući i odjeljke o odnosima s medijima, formuliranju medijskih planova, i radu s medijima (npr. olakšavanju pristupa odgovarajućim mjestima sa dobrim pogledom i savjete osoblju).

Video u kome se naglašava uloga i status novinara, mogućnost da im se dâ savjet odakle da izvještavaju i naglasi koja su područja „nebezbedna“ također je obuhvaćen programom obuke o javnom redu.

» U Holandiji, „Džepna knjiga o redu i sigurnosti“ – knjižica koja sadrži savjete za gradonačelnike i njihove službenike – navodi da novinarima jedino treba zabranjivati da ulaze na opasna područja u kriznim situacijama ako je to u skladu s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti. U slučaju akutne vanredne situacije, novinarima treba omogućiti da ulaze na ta opasna područja gdje je to moguće pod pratnjom (policije).⁸⁶

» Francuska također radi na kursu obuke za policiju čiji je cilj bolje međusobno razumijevanje između novinara i policije i održavanje sigurnosti novinara tokom javnih demonstracija.

» U Ukrajini, organizirana je i sprovedena obuka koju je pohađalo skoro 150 službenika policije iz različitih regiona zemlje, a koja je obuhvatala propisnu interakciju između policije i medija u vezi s javnim događajima.

» U Ujedinjenom Kraljevstvu, zaključen je sporazum između nekoliko novinarskih sindikata i policijskih snaga te zemlje,⁸⁷ u kome su sadržane smjernice kojima se:

- (a) omogućava i pomaže medijima da izvršavaju svoja zaduženja u pogledu izvještavanja s mjesta incidenta, pod uvjetom da se mediji ne miješaju u aktivnosti policije;
- (b) priznaju prava pripadnicima medija u situacijama potencijalnih sukoba;
- (c) postiže dogovor o pravilima za policiju u vezi s poštovanjem novinarskih kartica kao oblika medijskih identifikacionih isprava.⁸⁸

Zaštita novinara od policijskog nasilja

» Holandsko udruženje novinara (NVJ) i holandska nacionalna policija su se dogovorili da se sastaju svaka tri mjeseca kako bi razgovarali o saradnji između novinara i policije, naročito u odnosu na incidente u koje su bili uključeni novinari tokom nemira, i pravima novinara u javnom prostoru. Osim toga, postigli su i sporazum o najboljem načinu da se postupa tokom protesta i drugih incidenata. Prema ovom sporazumu, novinarima se savjetuje da kontaktiraju operativnog komandanta policijske jedinice na terenu tako da policija bude pripravna u slučaju eventualnih incidenata između novinara i demonstranata.⁸⁹

86. Vidjeti „Obezbeđivanje povoljnog okruženja za novinare u Holandiji“, Geert Lokhorst i Leon Trapman, urednik Tarlach McGonagle, 13. april 2018,

87. Smjernice za zaposlene u MPS [Metropolitanskoj policijskoj službi] o postupanju s reporterima, novinskim fotografima i televizijskim ekipama.

88. OSCE-ov „Vodič za sigurnost novinara“, William Horsley, 2012, strana 37.

89. Vidjeti „Obezbeđivanje povoljnog okruženja za novinare u Holandiji“, Geert Lokhorst i Leon Trapman, urednik Tarlach McGonagle, 13. april 2018,

Osim toga, u kontekstu sporazuma iz 2018. godine između nacionalne policije, javnog tužilaštva, Holandskog udruženja novinara (NVJ) i Holandskog udruženja glavnih urednika „o suzbijanju prijetnji i nasilja nad novinarima“, novinari su se saglasili da sistematski prijavljuju sve incidente povezane sa bezbjednošću i podnose prijave organima unutrašnjih poslova.

» U Švedskoj, Stokholmska policija je osnovala centar za razvoj koji je zadužen za prestupe koji predstavljaju prijetnju ljudskim pravima. On se redovno sastaje s organizacijama koje zastupaju novinare (kao i političare i umjetnike) radi razmjene iskustava i unapređenja operativne saradnje. Osim toga, sektorska asocijacija koja predstavlja određen broj velikih švedskih medijskih organizacija osnovala je konsultativni forum koji okuplja direktore sektora sigurnosti ovih organizacija i predstavnike policije koji rade na sigurnosti žrtava i ličnoj sigurnosti. U prethodnom periodu su se ti sastanci održavali dvaput godišnje, a sada mogu da se sazovu u kratkom roku, ako je neophodno.

» Tokom demonstracija i drugih javnih događaja, Francuska uspostavlja 24/7 policijsku liniju za hitne slučajeve (SICOP) za novinare u nevolji.

d. Prijedlozi za primjenu

Sprečavanje/ometanje izvještavanja medija sa demonstracija i drugih događaja

» Kad novinari i ostali medijski akteri nisu u stanju da predoče isprave iz kojih se vidi njihov status, vlasti treba da nastoje da ga potvrde na drugi način, na primjer konsultiranjem kredibilne medijske organizacije i profesionalne novinarske organizacije koje mogu da potvrde njihov status.

» Potrebno je organizirati redovne sastanke i radne grupe koje će okupiti novinare, medijske aktere, predstavnike policijskih snaga i tužioce. Sastanci treba da se organiziraju i prije većih događaja kao što su izbori, protesti, veliki sportski događaji, itd.

» Što se tiče demonstracija, savjetuje se da se neobavezni brifinzi s novinarima održavaju prije takvih događaja, da se odredi definirani prostor gdje se odvija komunikacija, gdje mediji mogu da budu prisutni i dobijaju informacije na povoljnoj lokaciji.⁹⁰

» Organi unutrašnjih poslova i mediji treba da odrede kontakt tačke kako bi osigurali nesmetanu komunikaciju.

» Smjernice treba da formuliraju/dogovore policija i reporteri iz medija, posebno kad se radi o izvještavanju sa demonstracija, mjesta izvršenja krivičnih djela, kao i većih događaja. Takve smjernice treba da definiraju prava predstavnika medija u situacijama potencijalnog sukoba, sadrže kratak opis koraka za unapređenje praktične saradnje i pravila za policiju u vezi s priznavanjem novinarskih kartica kao forme medijskih identifikacionih dokumenata,⁹¹ uključujući i zahtjev da kad novinari i ostali medijski akteri nisu u stanju da pokažu dokument koji pokazuje njihov status, on treba da se potvrdi na drugi način.

Zaštita novinara od policijskog nasilja

» Treba izdati smjernice i obezbijediti obuku za vojsku i policiju kojima se zabranjuju uznemiravanje, zastrašivanje ili fizički napadi na novinare.

» Kad ESLJP donese presudu protiv države na osnovu zaključka da je bilo zloupotrebe sile od strane pripadnika snaga reda – nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava treba da se uključe u izradu, procjenu i sprovođenje konkretnih akcionih planova s ciljem suzbijanja takve zloupotrebe sile.

90. "Sloboda izražavanja i javni red: unapređenje odnosa između snaga sigurnosti i novinara", UNESCO, 2018, strana 12.

91. OSCE-ov „Vodič za sigurnost novinara“, William Horsley, 2012, strana 37.

E. Neprijateljstvo i podrivanje integriteta novinara od strane javnih vlasti (stav 15. Smjernica)

15. Državni zvaničnici i javne ličnosti ne treba da podrivaju ili napadaju integritet novinara i ostalih medijskih aktera, na primjer, na osnovu njihovog rodnog ili etničkog identiteta ili optužujući ih za širenje propagande, i da na taj način ugrožavaju njihovu sigurnost. Pored toga, ne treba da traže, prisiljavaju ili pritiskaju nasiljem, prijetnjama, finansijskim kaznama ili podsticajima ili drugim mjerama, novinare i druge medijske aktere da učestvovanjem u širenju propagande ili dezinformacija odstupe od prihvaćenih novinarskih standarda i profesionalne etike. Državni službenici i javne ličnosti bi trebalo da javno i nedvosmisleno osude sve slučajeve prijetnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima, bez obzira na izvor tih prijetnji i akte nasilja.

a. Pokazatelji

Rizici	Mjere za sprečavanje/otklanjanje rizika
Neprijateljstvo i podrivanje integriteta novinara od strane javnih vlasti	<ul style="list-style-type: none">• Vlada zauzima jasan javni stav u pogledu važne uloge novinara u društvu i potrebe da se obezbijedi njihova puna zaštita od povrede.• Državni zvaničnici i javne ličnosti se uzdržavaju od podrivanja ili napada na integritet novinara i ostalih medijskih aktera.• Državni zvaničnici i javne ličnosti se uzdržavaju od prisiljavanja, podsticanja ili pritiskanja novinara da odstupe od profesionalnih standarda i šire propagandu.• Državni zvaničnici javno osuđuju sve slučajeve prijetnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima.

b. Referentni tekstovi i drugi relevantni izvori

Statistika o psihološkom nasilju nad novinarima

Ogroman broj novinara prijavljuje da su pretrpjeli psihološko nasilje javnih vlasti. Od svih ispitanika koji su intervjuirani za studiju „Novinari pod pritiskom“, 43% je tvrdilo da su ih zastrašivale političke grupe. Takvo zastrašivanje može imati različite forme, bilo da se radi o sudskom uznemiravanju,⁹² verbalnim napadima i prijetnjama odmazdom za nepovoljno izvještavanje ili drugačijim indirektnijim sredstvima. Ona obuhvataju prisiljavanje ili pritisak, putem nasilja, prijetnji, finansijskih kazni ili podsticaja da se odstupi od prihvaćenih novinarskih standarda i profesionalne etike radi učešća u širenju propagande ili dezinformacija. Upozorenja na Platformi Vijeća Europe za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara pružaju mnoge primjere ovakvih slučajeva.

92. Strah i iskustvo hapšenja, istrage, prijetnje krivičnim gonjenjem i stvarno procesuiranje putem proizvoljne upotrebe raznih vrsta zakona.

Samouzdržavanje javnih vlasti od svih napada na novinare i osuda takvih napada

Visoki komesar za ljudska prava Ujedinjenih nacija je naglasio da vlade moraju izraziti nedvosmisleno političku opredijeljenost kako bi obezbijedile novinarima da bezbjedno rade svoj posao. U tom smislu, jasan javni stav treba da se zauzme na najvišem nivou vlasti u vezi s važnom ulogom novinara u društvu i potrebom da se obezbijedi njihova puna zaštita od povrede njihovih prava.⁹³

Predstavnica OSCE-a za slobodu medija je dalje istakla da svaka prijetnja i zastrašivanje novinara (bez obzira da li potiču od državnih ili nedržavnih aktera) moraju biti dočekani snažnom javnom osudom od strane političara i javnih ličnosti, kako bi javnost prepoznala da ovo ponašanje nije prihvaćeno i neće biti tolerirano.⁹⁴

Međuamerički sud za ljudska prava je u svojoj sudskoj praksi otišao toliko daleko da tvrdi da državni funkcioneri treba da posmatraju brzu i energičnu osudu napada na novinare i medijske poslenike kao aspekt njihove dužnosti da kazne odgovorne, ali i kao aspekt njihove dužnosti da to spriječe.⁹⁵

c. Korisne prakse i inicijative kao smjernice za aktivnosti u ovoj oblasti

Osuda od strane vlasti svih napada na novinare i ostale medijske aktere

- » U Belgiji, 2018. godine, predsjednik Vlade je ukorio portparola koji je pokušao da zastraši novinare da ne postavljaju pitanja visokom gostu koji je bio u posjeti.
- » U Sjevernoj Irskoj, u aprilu 2019. godine, predstavnici glavnih političkih stranaka, predsjednik Vlade i ministar vanjskih poslova su izdali javna saopćenja u kojima su oštro osudili smrt novinarku Lyrae McKee u kontekstu sumnje na teroristički incident.
- » U Crnoj Gori, predsjednik, premijer i drugi predstavnici su javno osudili brutalni napad na novinarku Oliveru Lakić, opisujući ga kao napad na demokratiju.

Sveobuhvatni nacionalni Akcioni planovi i kampanje

- » U Švedskoj, Vlada je donijela Akcioni plan „Obrana slobode govora – mjere za zaštitu novinara, izabраниh predstavnika i umjetnika od izloženosti prijetnjama i mržnji“. Taj Akcioni plan za cilj ima zaštitu politički izabраниh predstavnika, novinara i umjetnika zbog centralne uloge koju imaju u demokratiji i njihovoj „izloženosti prijetnjama i mržnji“: ostvarivanjem dubljeg uvida u razmjere tog fenomena; pružanjem osnovne podrške svima koji su izloženi; osmišljavanjem konkretnih mjera za, između ostalih, novinare i uredništva; obezbjeđivanjem međunarodne saradnje za zaštitu novinara i umjetnika.

93. „Sigurnost novinara“, Izvještaj Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za ljudska prava, A/HRC/24/23, 01/07/2013, strana 50.

94. Predstavnik OSCE-a za slobodu medija, Dunja Mijatović, Saopćenje o sve većem broju prijetnji sigurnosti novinarki preko interneta, 02/2015.

95. Međuamerički sud za ljudska prava, *Rios i ostali protiv Venecuele*, Prethodni prigovori, Osnovanost, Naknada štete i troškovi, presuda od 28. januara 2009, Serija C br. 194, stav 148.

» U Ujedinjenom Kraljevstvu, u novembru 2018. godine, ministar vanjskih poslova je pokrenuo kampanju za realizaciju međunarodne akcije za slobodu medija i zaštitu novinara. Kampanja ima za cilj da promovira: snažniju zaštitu novinara, smanjenje broja napada i popuštanje državnih ograničenja koja se odnose na slobodu medija i slobodu izražavanja; mobiliziranje globalne zainteresiranosti za slobodu medija i povećanje cijene koju plaćaju vlade i ostali za zloupotrebu slobode medija; kao i organiziranje međunarodne konferencije u zemlji na kojoj će se okupiti državni ministri i funkcioneri, diplomatska zajednica, međunarodne agencije, organizacije civilnog društva, nevladine organizacije, akademska zajednica i novinari, da rasprave pitanja i realiziraju zajedničku usklađenu akciju.

» U Republici Slovačkoj, Ministarstvo kulture je uspostavilo Privremenu radnu grupu za pravnu zaštitu novinara, kako bi ona ojačala zaštitu novinara i pripremila zakonodavne prijedloge s ciljem, između ostalog, rješavanja pitanja zaštite novinarskih izvora i zaštite novinara od neopravdanog krivičnog gonjenja za klevetu.

Inicijative za međunarodnu saradnju

Na Globalnoj konferenciji o medijskim slobodama (London, 10–11. juli 2019. godine), organiziranoj u okviru britanske kampanje za realizaciju međunarodne akcije za slobodu medija i zaštitu novinara, pokrenute su sljedeće inicijative:

- o Osnivanje **novog Globalnog fonda za odbranu medija** sa drugim vladama, kojim će rukovoditi UNESCO i koji će pomagati finansiranje pravnih savjeta za novinare i obuku o sigurnosti za one koji rade u konfliktnim zonama, kako bi se sproveo Akcioni plan UN-a za sigurnost novinara.

- o Osnivanje nove **međunarodne radne grupe** koja će pomagati vladama da ispune svoje obaveze po pitanju slobode medija, uključujući i proces izrade nacionalnih akcionih planova. Svake godine, na Generalnoj skupštini UN-a, analiziraće se napredak u radu radne grupe.

- o Osnivanje nezavisnog **panela pravnih stručnjaka visokog nivoa** za davanje savjeta zemljama o jačanju pravne zaštite novinara. Njegov cilj je da ispita zakonske i programske inicijative koje države mogu da usvoje i da izdaje preporuke. Od mogućih preporuka/oblasti akcije, pomenute su sljedeće:

- moguće uvođenje režima sankcija od strane državnih organa protiv država koje krše slobodu medija;

- vize za novinare koji su proganjani;

- međunarodni istražni timovi koji bi se angažirali u slučajevima teških krivičnih djela počinjenih protiv novinara;

- promoviranje najbolje prakse i modela propisa za zaštitu veoma žive slobodne štampe i podrška vladama da ukinu zakone i propise koji su zastarjeli ili ograničavaju slobodu medija;

- predlaganje pravnih i drugih inicijativa koje vlade mogu da preduzmu kako bi osigurale da se nametne izvršenje postojećih međunarodnih obaveza koje se odnose na slobodu medija;

- pružanje savjeta o svim novim međunarodnim obavezama koje su vlade preuzele, a koji bi im pomogli kod sprečavanja i eliminiranja posljedica zloupotrebe medija.

o Stvaranje **kontakt grupe** emalja istomišljenica koja bi funkcionirala kao mehanizam za brzi odgovor, te pomagala ministrima vanjskih poslova i ambasadorima da reagiraju jedinstveno kad dođe do zloupotreba slobode medija.

o Potpisivanje **Globalnog obećanja o medijskim slobodama** kojim bi države jemčile da će raditi zajedno kao koalicija i obavezale se da će:

- dići svoj glas i zajedno preduzeti akciju u slučajevima kad su novinari i medijske organizacije pod rizikom, preko *Koalicije za slobodu medija*. Države su se obavezale da će se oglasiti i izricati sankcije za povrede slobode medija;

- ukazivati na kršenje i zloupotrebu slobode medija, te skretati pažnju globalne javnosti i raditi na polaganju računa;

- zajedno intervenirati na najvišem nivou kod vlada zemalja u kojima je sloboda medija pod rizikom i pokazati solidarnost/podršku zemljama koje rade na stvaranju slobode medija. S tim u vezi će pružiti podršku vladama da stvore nacionalne okvire i akcione planove kako bi sproveli Akcioni plan UN-a o sigurnosti novinara;

- koristiti moć diplomatskih mreža, preko nove *Kontakt grupe za slobodu medija*;

- održavati sastanke jednom godišnje radi obnavljanja svojih obaveza i razgovora o nastajućim prijetnjama i prilikama.

» U svom izvještaju „Zaštita branilaca ljudskih prava u državama članicama Vijeća Europe“, PACE je pokazao otvorenost da preduzme inicijativu za (a) jačanje međunarodne saradnje između nacionalnih parlamenata u razmjeni informacija o dobrim praksama koje se odnose na promoviranje aktivnosti branilaca ljudskih prava i zloupotrebama uperenim ka njima, (b) uspostavljanje mreže poslanika, koja bi podržavala rad branilaca ljudskih prava, osudila svaku odmazdu prema njima i skrenula pažnju na situaciju branilaca u drugim zemljama poslanicima iz njihovih sopstvenih parlamenata.

d. Prijedlozi za primjenu

Osuda svih napada na novinare i ostale medijske aktere od strane javnih vlasti

» Kada državni funkcioneri i javne ličnosti podrivaju ili napadaju integritet novinara i ostalih medijskih aktera, važno je da takvi verbalni napadi ili prijetnje budu razotkriveni i objavljeni u medijima kako bi ih se pozvalo na odgovornost.

» Kada državni funkcioneri i javne ličnosti podrivaju ili napadaju integritet novinara i ostalih medijskih aktera, te napade moraju osuditi druge javne ličnosti, između ostalog i putem zahtijevanja javnog izvinjenja novinarima i preispitivanja svake negativne preduzete radnje (npr. neizdavanja akreditacije).

» Parlamenti treba da usvoje kodekse ponašanja za poslanike koji bi od njih zahtijevali:

o da se uzdrže od podrivanja ili napadanja integriteta novinara i ostalih medijskih aktera;

o da se uzdrže od prisiljavanja, podsticanja ili pritiskanja novinara da odstupe od profesionalnih standarda i šire propagandu;

o da osude sve slučajeve prijetnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima.

Sveobuhvatni akcioni planovi i kampanje

» Na najvišim nivoima vlasti neophodno je zauzeti jasan javni stav u pogledu važne uloge novinara u društvu, na primjer, putem usvajanja nacionalnog akcionog plana za zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera.

Međunarodna saradnja

» Vlade, parlamenti i druge javne vlasti treba da se angažiraju na međunarodnoj saradnji s ciljem razmjene dobre prakse za zaštitu slobode medija, sprečavanja i eliminiranja posljedica zloupotreba protiv medija.

III. Analiza odabranih oblasti iz kategorije Krivično gonjenje Smjernica Preporuke CM/Rec(2016)4

A. Preduvjeti za djelotvornu istragu i operativni preduvjeti za suzbijanje nekažnjivosti (stavovi 17–22. i 24–25. Smjernica)

Krivično gonjenje

17. *Nužno je da se svi koji su umiješani u ubistva, napade i zlostavljanje novinara i ostalih medijskih aktera izvedu pred lice pravde. Istrage takvih krivičnih djela i krivično gonjenje odgovornih za njih moraju, dakle, ispunjavati brojne opće zahtjeve. Kad se oni koji su odgovorni za takve zločine ne izvedu pred lice pravde, može zaživjeti kultura nekažnjivosti, što zahtijeva poseban pravac djelovanja.*

Opći zahtjevi

18. *Istrage ubistava, napada i zlostavljanja moraju biti djelotvorne i, u tu svrhu, moraju poštovati bitne zahtjeve adekvatnosti, temeljnosti, nepristrasnosti i nezavisnosti, brzine i javnog nadzora.*

19. *Istrage moraju biti djelotvorne u smislu da mogu dovesti do utvrđivanja činjenica, identifikacije i na kraju, ako je primjereno, do kažnjavanja odgovornih. Vlasti moraju da preduzmu sve razumne korake i prikupe sve dokaze o datom incidentu. Zaključci istrage moraju biti zasnovani na detaljnoj, objektivnoj i nepristrasnoj analizi svih relevantnih elemenata, uključujući i utvrđivanje postojanja veze između prijetnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima i obavljanja novinarskih aktivnosti ili nekog drugog doprinosa javnoj debati. Državne vlasti su obavezne i da istraže postojanje moguće veze između rasističkih stavova i čina nasilja. Potrebno je istražiti i relevantnost rodnih pitanja i čina nasilja.*

20. *Da bi istraga bila djelotvorna, osobe odgovorne za istragu, odnosno osobe koje je sprovode moraju biti nezavisne i nepristrasne, prema zakonu i u praksi. Svaka osoba ili institucija koja je na bilo koji način upletena u dati slučaj ne smije imati ulogu u istrazi tog slučaja. Štaviše, istrage treba da sprovode specijalizirane, u tu svrhu uspostavljene jedinice odgovarajućih državnih organa vlasti čiji su zaposleni pohađali odgovarajuću obuku iz međunarodnih normi i zaštite ljudskih prava. U onim slučajevima kad su umiješana službena lica ili državni organi, istrage moraju biti djelotvorne kako bi se održalo povjerenje javnosti u sposobnost vlasti da održi vladavinu prava, kako bi se spriječio bilo kakav privid dogovora o nezakonitim radnjama ili tolerancije na takve radnje, te kako bi se obezbijedilo utvrđivanje njihove odgovornosti za smrti do kojih je došlo pod njihovom odgovornošću. Osim toga, istrage treba da budu predmet javnog nadzora i u svim slučajevima najbliži rođak žrtve mora biti uključen u postupak u onoj mjeri u kojoj je neophodno da se zaštite njegovi ili njeni legitimni interesi.*

21. *Države članice imaju obavezu da preduzmu sve neophodne korake kako bi počinioci zločina protiv novinara i ostalih medijskih aktera bili izvedeni pred lice pravde, bez obzira na to da li su oni državni akteri ili ne. U istragama i krivičnim gonjenjima treba razmotriti sve različite, stvarne i potencijalne uloge, kao što je uloga organizatora krivičnog djela, uloga huškača, počinilaca i saučesnika, kao i krivičnu odgovornost koja proizilazi iz svake od tih uloga.*

22. *Države članice su dužne da osiguraju integritet sudskog postupka; moraju da garantiraju nezavisnost i nepristrasnost sudstva. Također, moraju da osiguraju sigurnost sudija, tužilaca, advokata i svjedoka uključenih u krivično gonjenje za krivična djela počinjena protiv novinara i ostalih medijskih aktera.*

Nekažnjivost

24. *Kad se krivično gonjenje za krivična djela počinjena protiv novinara i ostalih medijskih aktera ne pokrene, ili se na različite načine ometa, dolazi do neprihvatljivih kašnjenja u zadovoljavanju pravde, što može doprinijeti atmosferi nekažnjivosti odgovornih za ta krivična djela. Stoga, kad je službeno lice optuženo za krivično djelo koje obuhvata zlostavljanje, od izuzetne je važnosti da nema zastare krivičnog postupka i izricanja kazne. U cilju održavanja povjerenja javnosti u pravosudni sistem, mjere kao što su amnestiranje ili pomilovanje ne treba predvidjeti niti prihvatiti bez uvjerljivih razloga. Zakonom treba predvidjeti primjenu dodatnih ili strožih kazni za javne službenike koji nemarom, saučesništvom ili namjerno djeluju na način na koji se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična djela protiv novinara i ostalih medijskih aktera zbog njihovog rada ili doprinosa javnoj debati.*

25. *Kad istrage i krivična gonjenja ne rezultiraju izvođenjem pred lice pravde počinilaca ubistava novinara ili drugih medijskih aktera, ili drugih teških zločina protiv njih, države članice mogu da razmotre uspostavljanje posebnih pravosudnih ili nepravosudnih istraga odgovarajućih slučajeva ili nezavisnih specijaliziranih organa za kontinuirano sprovođenje takvih istraga. Ova tijela mogu imati posebno ovlaštenje i obuhvatati učešće ili vođstvo od strane uglednih medija i/ili ličnosti iz civilnog društva, s ciljem da se unaprijedi proces utvrđivanja činjenica, ne dovodeći u pitanje odgovornost državnih organa zaduženih za krivično gonjenje i istražne radnje radi privođenja počinilaca pravdi.*

a. Pokazatelji

Posebni rizici

Lica umiješana u ubistva, napade i zlostavljanje novinara i ostalih medijskih aktera ne izvode se pred lice pravde, što dovodi do kulture nekažnjivosti

Mjere za sprečavanje/otklanjanje rizika

- Istrage su djelotvorne (omogućuju utvrđivanje činjenica, identifikaciju i, ako je primjereno, kažnjavanje odgovornih) i zadovoljavaju bitne preduvjete:
 - adekvatnosti;
 - nezavisnosti;
 - temeljnosti;
 - brzine;
 - otvorenosti prema javnom nadzoru, odnosno dostupnosti žrtvama ili njihovim porodicama.
- Postoje praktični/operativni preduvjeti za suzbijanje nekažnjivosti:
 - formirane su specijalizirane istražne jedinice sa stručnim znanjima u oblasti međunarodnih ljudskih prava;
 - osigurana je nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa;
 - garantirana je sigurnost sudija, tužilaca, advokata i svjedoka;
 - zakoni i propisi se preispituju s ciljem uvođenja strožih kazni, eliminiranja zastare krivičnog gonjenja i ograničavanja amnestije i pomilovanja za krivična djela koja uključuju zlostavljanje od strane službenih lica, krivična djela protiv slobode izražavanja i za ometanje pravde.
- Kad istrage i krivično gonjenje ne dovedu do privođenja pravdi počinitelaca, sprovode se posebne pravosudne i nepravosudne istrage, odnosno istrage od strane nezavisnih tijela.

b. Referentni tekstovi i drugi relevantni izvori

Statistika o nekažnjivosti

Od usvajanja Akcionog plana UN-a, stope nekažnjivosti u slučajevima ubistava novinara širom svijeta su se kretale oko 90%,⁹⁶ a ista stopa je prisutna i u zemljama OSCE-a.⁹⁷ U državama članicama Vijeća Europe, nekažnjivost je i dalje izuzetno zabrinjavajuća. U nedavnom godišnjem izvještaju partnera Platforme⁹⁸ ističe se da je 2018. godine objavljeno 26 upozorenja o nekažnjivosti na Platformi, uključujući i 17 pojedinačnih slučajeva nekažnjavanja za ubistva novinara. Osim toga, u posebnom upozorenju o nekažnjivosti za Srbiju, objavljenom u avgustu 2018. godine, identificirano je još 14 slučajeva ubistava, otmica i nestanaka srpskih i albanskih novinara između 1988. i 2005. godine koji su ostali nerazjašnjeni. Izvještaj ističe i alarmantno nepostojanje suštinskog napretka u identificiranju i privođenju pravdi podstrekača ili organizatora nedavnih ubistava i sumnji na ubistva novinara na području Vijeća Europe.⁹⁹

Uporno zastrašivanje, prijetnje i nasilje nad novinarima i ostalim medijskim akterima, u kombinaciji s neprivođenjem pravdi počinitelaca ovih djela, imaju odvratajući efekat na slobodu izražavanja i na javnu debatu. Države se moraju boriti protiv nekažnjivosti kako bi osigurale pravdu za žrtve, odvratile od činjenja budućih povreda ljudskih prava i, u općem smislu, kako bi se održalo povjerenje u pravosudni sistem.

Obaveza da se sprovede djelotvorna istraga

Države članice Vijeća Europe imaju procesnu obavezu da sprovedu djelotvornu istragu kad postoje navodi o kršenju prava iz Konvencije. Takva obaveza postoji, pogotovo na osnovu člana 2. (pravo život), člana 3. (zabrana mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) i člana 10. (pravo na slobodu izražavanja) Konvencije.

Prema članu 2, država mora garantirati sigurnost i fizički integritet svakome u okviru svoje nadležnosti. To podrazumijeva ne samo negativnu obavezu uzdržavanja od namjernog i nezakonitog oduzimanja života, već i pozitivnu obavezu preduzimanja odgovarajućih koraka za zaštitu života u okviru svoje nadležnosti. Prema procesnoj grani pozitivne obaveze, država mora da sprovede djelotvornu, nezavisnu i brzu istragu navoda o nezakonitom ubistvu, bilo od strane državnih ili nedržavnih aktera, s ciljem krivičnog gonjenja počinitelaca i njihovog privođenja pravdi. Svrha takve istrage je da se obezbijedi efektivna primjena domaćih zakona kojima se štiti pravo na život, a u slučajevima umiješanosti službenih lica ili tijela, da se obezbijedi da budu pozvani na odgovornost za smrti do kojih je došlo pod njihovom odgovornošću.

Već je čvrsto ustanovljen stav Europskog suda za ljudska prava da propust države da obezbijedi djelotvornu istragu ubistva ili napada na fizički integritet nekog lica sam po sebi predstavlja povredu prava na život.¹⁰⁰ Međuamerički sud za ljudska prava (IACHR) poštuje taj isti pristup.¹⁰¹

96. Izvještaj o konsultacijama više zainteresiranih strana o jačanju sprovođenja Akcionog plana UN-a za sigurnost novinara i pitanje nekažnjivosti, 16. avgust 2017, strana 16.

97. OSCE-ov „Vodič za sigurnost novinara“, William Horsley, 2012, strana 19.

98. „Demokratija pod rizikom: prijetnje i napadi na slobodu medija u Europi“, Godišnji izvještaj za 2019. godinu koji su pripremili partnerske organizacije Platforme Vijeća Europe za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara.

99. Uključujući i ubistvo Džamala Kašogija u Turskoj i Jána Kučiaka i njegove vjerenice Martine Kušnirove u Slovačkoj 2018. godine, Dafne Karuane Galizije na Malti 2017. godine, i Pavele Šeremeta u Ukrajini 2016. godine. Partnerske organizacije Platforme dovode u pitanje i temeljnost istraga ubistva Viktorije Marinove (2018, Bugarska) i smrti Maksima Borodina (2018, Ruska Federacija), koje je policija proglasila za samoubistva

100. Vidjeti, na primjer, *Gongadze protiv Ukrajine*, br. 34056/02, 8. novembar 2005, § 164.

101. Vidjeti, na primjer, *Carvajal protiv Kolumbije*, 13. mart 2018.

Procesna obaveza da se sprovede djelotvorna istraga može nastati čak i kad žrtva nije umrla usljed napada na svoj život i u slučajevima nestanka.¹⁰² Kad je istraga dovela do pokretanja postupka u nacionalnim sudovima, ova obaveza se proteže i na fazu suđenja. U predmetu *Oneriyildiz protiv Turske*,¹⁰³ Sud je naveo da postupak u cjelini, uključujući i fazu suđenja, mora da zadovolji zahtjeve pozitivne obaveze da se životi zaštite putem zakona. Stoga, nacionalni sudovi moraju da tretiraju predmet s primjerenom ozbiljnošću, pažljivo ga ispituju i izreknu odvratajuću kaznu gdje je to primjereno.¹⁰⁴

Prema članu 3, države imaju procesnu obavezu da sprovedu djelotvornu istragu uvjerljivih navoda o zlostavljanju i u predmetima gdje su vlasti imale opravdanog osnova da sumnjaju da se takvo zlostavljanje dogodilo. Sud smatra da u slučaju zastrašivanja i nasilja nad medijima i njihovim predstavnicima država ima pozitivnu obavezu da sprovodi djelotvorne istrage i da preduzima zaštitne mjere i u skladu sa članom 10.¹⁰⁵

Smjernice za iskorjenjivanje nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava koje je izdao Komitet ministara Vijeća Europe definiraju norme i standarde, između ostalog, i za djelotvorne, blagovremene i nezavisne istrage.¹⁰⁶

Nezavisnost istrage

Kako je Sud naveo u predmetu *Nadžafli (Najafli) protiv Azerbejdžana*,¹⁰⁷ istraga mora da bude nezavisna od onih koji su upleteni u događaje. Ako postoje navodi protiv policije, ne treba da postoje institucionalne i hijerarhijske veze između inspektora i službenika protiv koga je podnesena prijava, te mora postojati praktična nezavisnost.¹⁰⁸ To znači da istraga ne treba u potpunosti da se oslanja na dokaze koje su prikupili policajci koji su navodno umiješani u tu smrt,¹⁰⁹ niti istragu treba da vode njihove kolege ili oni koji su zaposleni u istom organu.¹¹⁰ U ostvarivanju ovog cilja, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) snažno podstiče stvaranje nezavisnog istražnog tijela, izdvojenog od policije, za prijave u kojima se sugerira krivična ili disciplinska odgovornost pripadnika policije kad se radi o članovima 2. (pravo na život) ili 3. (zabrana mučenja) Konvencije.¹¹¹

102. Vidjeti, na primjer, *Kipar protiv Turske* (VV), br. 25781/94, 12. maj 2014, § 132.

103. Vidjeti, na primjer, *Oneriyildiz protiv Turske* (VV), br. 48939/99, 30. novembar 2004, § 95–96.

104. „Pravo Evropske konvencije o ljudskim pravima”, Harris, O’Boyle & Warbrick, 2009, strana 218.

105. Vidjeti *Ozgur Gundem protiv Turske*, br. 23144/93, 16. mart 2000, § 42–46.

106. Smjernice i referentni tekstovi o iskorjenjivanju nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava, H/Inf(2011)7, usvojeni 30. marta 2011. godine na 1110. sjednici zamjenika ministara.

107. *Najafli protiv Azerbejdžana*, br. 2594/07, 2. oktobar 2012, § 52.

108. Vidjeti *Enukidze i Girgvliani protiv Gruzije*, br. 25091/07, 26. april 2011, § 243.

109. Vidjeti *Ergi protiv Turske*, br. 23818/94, 28. juli 1998, § 82–86.

110. Vidjeti *Ramsahai protiv Holandije* (VV), br. 52391/99, 15. maj 2007.

111. Vidjeti CPT standardi – „Materijalni” odjeljci općih izvještaja CPT-a, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2006, Poglavlje IX, § 38 i Mišljenje komesara Vijeća Europe za ljudska prava u vezi s nezavisnim i djelotvornim ispitivanjem prijava protiv policije, CommDH(2009)4, 12. mart 2009, § 32.

Adekvatnost istrage

Istraga mora biti adekvatna u smislu da mora omogućiti identifikaciju i kažnjavanje odgovornih lica. Pored toga, kad se odnosi naročito na slučajeve gdje je umiješana policija, vojska ili druga državna tijela, istraga mora da rasvijetli uzrok i okolnosti smrti, odnosno da utvrdi da li je bilo kakva upotreba sile bila opravdana u smislu člana 2.¹¹² To kao obaveza znači sljedeće: vlasti moraju da preduzmu razumne korake da obezbijede sve relevantne dokaze koji se odnose na taj incident, uključujući, između ostalog, i iskaze očevidaca, forenzičke dokaze i, gdje je to primjereno, autopsiju koja pruža kompletnu i tačnu evidenciju povrede i objektivnu analizu kliničkih nalaza, uključujući i uzrok smrti. Svaka manjkavost istrage koja umanjuje njenu mogućnost da utvrdi uzrok smrti ili odgovorna lica rizikuje da ne ispuni ovaj standard.¹¹³ Istraga se može smatrati neadekvatnom ako inspektori ne uzmu u obzir mogućnost umiješanosti državnih službenika (kao što su pripadnici snaga sigurnosti) u napade.¹¹⁴ Osim toga, kako je definirano u predmetu *Mazepa i ostali protiv Rusije*,¹¹⁵ u kontekstu naručenog ubistva, istraga se ne može smatrati adekvatnom ako se ne ulože stvarni naponi da se identificira lice koje je naručilo to ubistvo.

Temeljnost istrage

Istraga treba da bude sveobuhvatna i da se bavi svim relevantnim okolnostima koje čine kontekst događaja, uključujući i svaku rasističku, rodno zasnovanu ili drugu diskriminatornu motivaciju, svaku političku motivaciju, kao i moguću vezu između nasilja i obavljanja novinarske djelatnosti od strane žrtve.¹¹⁶ Osim toga, treba da omogući i da se identificiraju svi sistemski propusti koji su doveli do povrede. To zahtijeva preduzimanje svih razumnih koraka da se obezbijede dokazi, kao što je identificiranje i razgovor s navodnom žrtvom, osumnjičenima, očevicima; uviđaj mjesta navodne povrede radi prikupljanja materijalnih dokaza, kao i prikupljanje forenzičkih i medicinskih dokaza od strane nadležnih stručnjaka. Dokaze treba procijeniti temeljno, dosljedno i objektivno.¹¹⁷ Kako je navedeno u Zajedničkoj deklaraciji o krivičnim djelima protiv slobode izražavanja iz 2012. godine,¹¹⁸ tamo gdje ima nekih dokaza da je predmetno krivično djelo možda djelo protiv slobode izražavanja, istraga treba da se sprovodi uz pretpostavku da je to tako, dok se ne dokaže suprotno i dok relevantni pravci istrage povezani sa žrtvinim aktivnostima izražavanja ne budu iscrpljeni.

112. Vidjeti *Nachova protiv Bugarske* (VV), br. 43577/98, 43579/98, 6. juli 2005, §113.

113. *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 24746/94, 4. maj 2001, § 107.

114. *Yasa protiv Turske*, br. 22495/93, 2. septembar 1998, § 107.

115. *Mazepa i ostali protiv Rusije*, br. 15086/07, 17. juli 2018, § 75.

116. *Adali protiv Turske*, br. 38187/97, 31. mart 2005.

117. Smjernice i referentni tekstovi o iskorjenjivanju nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava, H/Inf(2011)7, usvojeni 30. marta 2011. godine na 1110. sjednici zamjenika ministara, strana 12.

118. Zajednička deklaracija o krivičnim djelima protiv slobode izražavanja specijalnog izvjestioca Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika Organizacije za Evropsku sigurnost i saradnju (OSCE) za slobodu medija, specijalnog izvjestioca Organizacije američkih država (OAS) za slobodu izražavanja i specijalnog izvjestioca Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR) za slobodu izražavanja i pristup informacijama, predstavljena 25. juna 2012. godine.

Brzina istrage

Istrage moraju biti brze da bi se prikupili kvalitetni dokazi. Sva odlaganja u istrazi i suđenjima za prijetnje ili nasilna krivična djela protiv novinara i ostalih medijskih aktera šalju signal da je ovakvim krivičnim djelima dodijeljen nizak nivo prioriteta. To sa druge strane dovodi do osjećaja nekažnjivosti kod počilaca i pomaže da se održava prihvatanje takvog nasilja.

Vlasti moraju postupati na svoju inicijativu čim saznaju za dati slučaj, tj. ne treba da zahtijevaju inicijativu najbližih rođaka žrtve da bi pokrenuli istragu. Činjenica da žrtva ne želi da podnese zvaničnu prijavu, kasnije povuče tu prijavu ili odluči da prekine postupak ne oslobađa vlasti njihove obaveze da sprovedu djelotvornu istragu.¹¹⁹

Javni nadzor nad istragom / dostupnost žrtvama i njihovim porodicama

Preporuka CM/Rec(2016)4 naglašava značaj uključivanja žrtve u proces istrage. Član 13. Konvencije nameće obavezu državama, bez štete po bilo kakvo drugo pravno sredstvo raspoloživo u domaćem sistemu, uključujući i plaćanje nadoknade tamo gdje je to primjereno, da sprovedu djelotvornu istragu u okviru koje podnosilac prijave ima efektivan pristup istražnom postupku.¹²⁰ Žrtva ili najbliža rodbina treba u praksi da budu u mogućnosti da dobijaju informacije o istrazi, uključujući i to da imaju pristup spisima predmeta i da dostavljaju dokaze.¹²¹ Najbliža rodbina žrtve mora biti uključena u postupak u mjeri koja je neophodna da se zaštite njeni legitimni interesi.¹²²

Javni nadzor je potreban kako bi se osigurala odgovornost i očuvalo povjerenje javnosti u pravosudni sistem. S tim u vezi, može biti dovoljno da se istraga sprovodi iza zatvorenih vrata, pod uvjetom da se izvještaj objavi. U nekim slučajevima, odgovornost prema javnosti može zahtijevati da se istraga sprovodi u javnosti.¹²³

119. *Yasa protiv Turske*, br. 22495/93, 2. septembar 1998, § 100.

120. *Yasa protiv Turske*, br. 22495/93, 2. septembar 1998, § 112–115.

121. Vidjeti, na primjer, *Huseynova protiv Azerbejdžana*, br. 10653/10, 13. april 2017.

122. Vidjeti, na primjer, *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br.24746/94, 4. maj 2001, § 109 i *Adali protiv Turske*, br. 38187/97, 31. mart 2005.

123. Vidjeti, na primjer, *Paul i Audrey Edwards protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 46477/99, 14. mart 2002, § 83.

Ostali praktični/operativni uvjeti za suzbijanje nekažnjivosti

Specijalizirane istražne jedinice sa stručnim znanjima u oblasti međunarodnih ljudskih prava ili drugi mehanizmi prilagođeni istragama krivičnih djela izvršenih protiv fizičkog ili moralnog integriteta novinara

Formiranje posebnih jedinica u okviru policije, kao i u tužilaštvima, s posebnim stručnim znanjima o ljudskim pravima i sigurnosti novinara, može da poveća djelotvornost i nepristrasnost istraga. Takve specijalizirane jedinice treba da budu obučene u skladu s prijedlozima datim u odjeljku II (B)(d) ovog Vodiča za primjenu Preporuka. Pravila o sukobu interesa moraju se svakako primjenjivati i u odnosu na takve posebne jedinice/dogovore. Ukoliko bi član takve posebne jedinice ili policijskih snaga bio umiješan u neki konkretan slučaj, taj slučaj bi morao da bude upućen nekom drugom policijskom organu, na primjer, nezavisnom istražnom tijelu za pritužbe na policiju, ako takvo tijelo postoji.

Nezavisno i nepristrasno pravosuđe

Član 6. Konvencije (pravo na pravično suđenje), stav 1, zahtijeva da sud koji je njime obuhvaćen bude „nezavisan“ i „nepristrasan“. Principi koji važe kad se utvrđuje da li se neki sud može smatrati „nezavisnim“ i „nepristrasnim“ jednako važe i za profesionalne sudije, sudije porotnike i članove porote.¹²⁴ Poštovanje preduvjeta nezavisnosti se prije svega procjenjuje na osnovu zakonskih kriterija.¹²⁵

Prilikom utvrđivanja da li se neko tijelo može smatrati „nezavisnim“, Sud je uzimao u obzir sljedeće kriterije: (a) način izbora njegovih članova i (b) trajanje njihovog mandata; (c) postojanje garancija protiv vanjskih pritisaka; (d) da li to tijelo odaje dojam nezavisnosti.¹²⁶ Nepristrasnost obično označava odsustvo predrasuda ili pristrasnosti, a njihovo postojanje ili odsustvo može se ispitati na različite načine.¹²⁷

Sigurnost sudija, tužilaca, advokata i svjedoka

Da bi se iskorijenila nekažnjivost, sudije i tužioc, kao i advokati i svjedoci, moraju biti u stanju da sprovode istragu, odnosno učestvuju u njoj bez straha i bez političkih i drugih pritisaka.

Iako član 6. Konvencije (pravo na pravično suđenje) ne zahtijeva eksplicitno da se interesi svjedoka uzmu u obzir, njihov život, sloboda ili lična sigurnost mogu biti ugroženi, kao što je to slučaj s interesima koji generalno nisu u domenu člana 8. Konvencije (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života). Države treba da organiziraju svoj krivični postupak tako da ti interesi ne budu neopravdano narušeni. Načela pravičnog suđenja stoga zahtijevaju da se u odgovarajućim predmetima interesi odbrane stavljaju u ravnotežu s interesima svjedoka ili žrtava koje se pozivaju da daju svoj iskaz.¹²⁸

^{124.} *Holm protiv Švedske*, 14191/88, 25. novembar 1993, § 30.

^{125.} *Mustafa Tunç i Fecire Tunç protiv Turske* [VV], br. 24014/05, 14. april 2015, § 221.

^{126.} *Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 22107/93, 25. februar 1997, § 73.

^{127.} *Kyprianou protiv Kipra* [VV], br. 73797/01, 15. decembar 2005, § 118; *Micallef protiv Malte* [GC], br. 17056/06, 15. oktobar 2009, § 93.

^{128.} *Doorson protiv Holandije*, br. 20524/92, 26. mart 1996, § 70; Van Mechelen i ostali protiv Holandije, br. 21363/93, 21364/93, 21427/93, 22056/93, 23. april 1997, § 53.

Uvođenje strožih kazni, eliminiranje zastare krivičnog gonjenja i ograničavanje amnestije i pomilovanja za određene kategorije krivičnih djela

Kako bi se na djelotvoran način uhvatilo u koštac s nekažnjivošću, mogu biti neophodne paralelne zakonske reforme, uključujući i uvođenje strožih kazni, eliminiranje zastare krivičnog gonjenja i ograničavanje amnestije i pomilovanja za određene kategorije krivičnih djela. Smjernice za iskorjenjivanje nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava¹²⁹ jasno navode da države treba da obezbijede mehanizam koji obuhvata i krivične i disciplinske mjere kako bi se sankcioniralo ponašanje i praksa unutar državnih organa koji dovode do nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava. Preporuka CM/Rec(2016)4 predlaže strože kazne za javne službenike koji nemarom, saučesništvom ili namjerno djeluju na način kojim se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična djela. Zajednička deklaracija o krivičnim djelima protiv slobode izražavanja ide i dalje od toga i zahtijeva, uzimajući u obzir njihovu ozbiljnost, da djela protiv slobode izražavanja treba da budu prepoznata u krivičnom zakonu, bilo eksplicitno kao posebna kategorija ili kao otežavajuća okolnost koja dovodi do teže kazne.¹³⁰ UNESCO-va Rezolucija „Osuda nasilja nad novinarima”¹³¹ poziva na eliminiranje svakog zastarijevanja za krivična djela počinjena da bi se spriječilo ostvarivanje slobode izražavanja ili u cilju ometanja pravde.

Prikupljanje statističkih podataka i druge mjere potrebne da se suzbije nekažnjivost

Radi dokumentiranja razmjere i težine problema nekažnjivosti, kao i radi prikupljanja informacija koje će biti osnov za sve strategije i odgovore na taj problem, neophodni su konkretni, kvantitativni i kvalitativni disagregirani podaci o prijetnjama, napadima ili nasilju nad novinarima.

U tom smislu, pokazatelj 16.10.1 Cilja održivog razvoja UN-a 16.10 podstiče države članice da prikupljaju podatke o broju verificiranih ubistava, otmica, prisilnih nestanaka, proizvoljnog lišavanja slobode i mučenja novinara i povezanih medijskih poslenika (i drugih kategorija). Vijeće za ljudska prava UN-a je dodatno preporučilo uspostavljanje ili jačanje mehanizama za prikupljanje i praćenje informacija, kao što su baze podataka, kako bi se omogućilo prikupljanje, analiza i prijavljivanje konkretnih kvantitativnih i kvalitativnih, razvrstanih podataka o prijetnjama, napadima ili nasilju nad novinarima.¹³² Osim toga, te podatke potrebno je razvrstati na osnovu pola, radi procjene rasprostranjenosti rodno specifičnih prijetnji i napada, a s obzirom na rasprostranjenost rodno zasnovanih napada na novinarke preko interneta, treba da obuhvate i onlajn zlostavljanje.

129. Smjernice i referentni tekstovi o iskorjenjivanju nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava, H/Inf(2011)7, usvojeni 30. marta 2011. godine na 1110. sjednici zamjenika ministara.

130. Zajednička deklaracija o krivičnim djelima protiv slobode izražavanja specijalnog izvjestioca Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika Organizacije za Evropsku sigurnost i saradnju (OSCE) za slobodu medija, specijalnog izvjestioca Organizacije američkih država (OAS) za slobodu izražavanja i specijalnog izvjestioca Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR) za slobodu izražavanja i pristup informacijama, predstavljena 25. juna 2012. godine.

131. Rezolucija UNESCO-a „Osuda nasilja nad novinarima”, br. 29/29, 1997.

132. Vidjeti Rezoluciju Vijeća za ljudska prava UN-a na temu “Sigurnost novinara”, br. A/HRC/39/L.7, usvojenu na 39. sjednici, 10–28. septembar 2018, strana 4.

c. Korisne prakse i inicijative kao smjernice za aktivnosti u ovoj oblasti

Nezavisna i djelotvorna istraga

- » U Holandiji, u predmetima koji obuhvataju upotrebu smrtonosne sile od strane pripadnika policije, nezavisnost istrage se osigurava preko specijaliziranog Državnog odjeljenja za krivične istrage, koje sprovodi takve istrage umjesto lokalne policije. Odjeljenje mora biti informirano o upotrebi sile bez odlaganja, a lokalni državni tužilac mora da bude obaviješten u što kraćem roku. U kasnijim fazama istrage i krivičnog gonjenja, ako postoji snažna veza između lokalnog tužioca i policajaca koji su pod istragom, glavni državni tužilac može da imenuje drugog državnog tužioca. Konačnu odluku o krivičnom gonjenju donosi glavni državni tužilac, a ne lokalni državni tužilac.¹³³
- » U Republici Češkoj, ako se podnese prijava protiv službenika policije u kojoj se navodi da je počinio krivično djelo, za istragu je nadležno posebno tijelo (Generalni inspektorat snaga sigurnosti).
- » Što se tiče nezavisnih tijela nadležnih za krivične prijave podnesene protiv pripadnika organa unutrašnjih poslova:
 - o U Ujedinjenom Kraljevstvu, Nezavisna kancelarija za ponašanje policije istražuje prijave protiv policijskih snaga, Nacionalne kriminalističke službe, Britanske saobraćajne policije i Policije Ministarstva odbrane.
 - o Na Islandu, nezavisni i nepristrasni izvršni odbor (Odbor za nadzor policije Islanda) prima prijave navodnog kriminalnog ponašanja policajaca (kao i pritužbe na metode rada). On vodi istragu, pogotovo u slučaju smrti ili teške tjelesne povrede u vezi s radom policije. Ako tužilac ili drugi državni organi ili ustanove prime bilo kakvu prijavu te vrste, moraju je bez odlaganja prosljediti odboru.
 - o U Bugarskoj, Ministarstvo unutrašnjih poslova ima nezavisno tijelo nadležno za istrage korupcije, zloupotrebe moći, kao i drugih nezakonitih djela koje počine policajci.
- » U Ukrajini, Vijeće za zaštitu novinarske djelatnosti i slobodu govora je osnovano kako bi pomno pratilo sprovođenje istraga djela počinjenih protiv novinara. U njegovom sastavu su pripadnici organa unutrašnjih poslova i predstavnici medijske zajednice.¹³³
- » Britansko Kraljevsko tužilaštvo je izdalo „Smjernice za krivično gonjenje u predmetima koji uključuju komunikaciju preko društvenih mreža“. U ovim Smjernicama posebna pažnja se pridaje borbi protiv rodnog onlajn zlostavljanja, uključujući i nasilje nad ženama preko društvenih mreža.

133. „Obezbeđivanje povoljnog okruženja za novinare u Holandiji“, Geert Lokhorst i Leon Trapman, urednik Tarlach McGonagle, 13. april 2018, str. 70. i 73.

134. Vidjeti Procjena određenih odredbi Krivičnog zakonika Ukrajine koje se odnose na djela protiv medijskih profesionalaca, autor Darian Pavli, konsultant Vijeća Europe, oktobar 2017.

Ostali praktični/operativni uvjeti za suzbijanje nekažnjivosti

Specijalizirane istražne jedinice sa stručnim znanjima u oblasti međunarodnih ljudskih prava ili drugi mehanizmi prilagođeni istragama krivičnih djela izvršenih protiv fizičkog ili moralnog integriteta novinara

» U Holandiji, Holandsko udruženje novinara saraduje sa Državnim tužilaštvom u vezi sa formalnim pritužbama novinara koje se odnose na prijetnje i zastrašivanje. „Sporazumom Upravljačke grupe za borbu protiv agresije i nasilja nad novinarima“, koji su zaključili tužilaštvo, policija i novinarske organizacije u Holandiji, predviđeno je da državno tužilaštvo i policija aktivno formuliraju politike kojima će se obezbijediti da policija i državno tužilaštvo daju prioritet otkrivanju i procesuiranju agresije i nasilja nad novinarima kroz izdavanje smjernica i organiziranje obuka. U Sporazumu se naglašava i potreba da se osigura kvalitet istraga i policijskih izvještaja i zahtijeva da državno tužilaštvo traži strože kazne u takvim slučajevima.

» Na Kosovu*¹³⁵ je Policijska jedinica za borbu protiv teških krivičnih djela određena da bude nadležna za istragu krivičnih djela protiv novinara, a imenovani su i koordinatori pri sudovima – to je inicijativa kojoj se pripisuju zasluge za ubrzanje uspješnog krivičnog gonjenja u predmetima koji su bili neriješeni četiri godine.¹³⁶

» U Kolumbiji, Državno tužilaštvo ima posebnu podjedinicu koja sprovodi istrage krivičnih djela izvršenih protiv novinara.

» U Ukrajini, Krivičnim zakonikom su predviđena konkretna djela kojima se inkriminiraju različite vrste napada na novinare i miješanje u njihovu novinarsku djelatnost. Državno tužilaštvo i nacionalna policija su sačinili metodološko uputstvo u vezi s krivičnim istragama takvih krivičnih djela. Pored toga, oko 750 policijskih istražitelja obučeno je za djelotvorno procesuiranje krivičnih djela protiv novinara, tako da su stručna znanja u manjem ili većem stepenu razvijena u svakom regionu i okrugu.

» U Srbiji je Republičko javno tužilaštvo 2015. godine donijelo uputstvo kojim se daje visok prioritet krivičnim djelima izvršenim protiv lica koja obavljaju poslove u oblasti informiranja, i kojim se zahtijeva prikupljanje statističkih podataka o takvim predmetima. Pored toga, u toku su aktivnosti na donošenju novog obaveznog uputstva u kome se daju smjernice za postupanje u vezi s krivičnim djelima protiv novinara, kojima se također predviđa davanje visokog prioriteta ovim predmetima. Srbija je osnovala i Stalnu radnu grupu za sigurnost novinara, koja ima za cilj da obezbijedi brzu i efikasnu komunikaciju između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i novinarskih udruženja kad se novinarima prijeti ili kad su napadnuti. Određene su osobe za kontakt unutar ovih organa kako bi se osiguralo brže prijavljivanje i rješavanje takvih slučajeva.

» U Crnoj Gori je 2018. godine vrhovni državni tužilac izdao obavezno uputstvo svim tužiocima da intenziviraju rad na predmetima koji se odnose na nasilje protiv novinara i tražio dostavljanje mjesečnih izvještaja o postignutim rezultatima.

^{135.} Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je s Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija br. 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji nezavisnosti Kosova.

^{136.} Regionalna platforma za zagovaranje medijskih sloboda i sigurnosti novinara na Zapadnom Balkanu, "Indikatori za nivo slobode medija i sigurnosti novinara za 2018. godinu", Petrit Çollaku.

» U Meksiku, specijalni tužilac za krivična djela protiv slobode izražavanja ima ovlaštenje da usmjerava, koordinira i nadzire istrage i, gdje je to potrebno, sprovodi procesuiranje djela izvršenih protiv novinara.¹³⁷ Međutim, u vrlo malom broju slučajeva ubistava novinara su počinioci i osuđeni. Novinari i civilno društvo su utvrdili da je tužilaštvo sporo u vršenju svojih ovlaštenja, dijelom i zbog toga što je prevelik naglasak na obavezi da se prvo utvrdi da li je zločin povezan s novinarskim radom žrtve, umjesto da se nastavi istragom i onda utvrdi da li je to tačno.¹³⁸

» U Švedskoj, u Akcionom planu "Obrana slobode govora – mjere za zaštitu novinara, izabranih predstavnika i umjetnika od izloženosti prijetnjama i mržnji" navodi se niz aktivnosti koje su usmjerene na jačanje istraga i procesuiranja djela izvršenih protiv novinara, među kojima se ističu sljedeće:

- o istrage krivičnih djela kojima se ugrožavaju osnovna prava i slobode i slobodno formiranje mišljenja vrše jedinice Švedske policijske uprave za demokratiju i zločine iz mržnje, tamo gdje postoje;

- o Kad postoji sumnja da je krivično djelo počinjeno s namjerom da se utiče na slobodno formiranje mišljenja, Švedska policijska uprava mora da obrati posebnu pažnju na to da li takve prijetnje ili uznemiravanje mogu da dovedu do uzdržavanja od strane novinara (ili izabranog predstavnika ili umjetnika) od „djelovanja u javnoj sferi“;

- o Formulira se interni program obuke putem interneta za sve policijske službenike koji bi mogli da rade na djelima protiv ljudskih prava (uključujući i one koji evidentiraju prijave), u cilju jačanja njihovih vještina i znanja;

- o Vlada namjerava da prati rad Švedske policijske uprave u ovoj oblasti i da zahtijeva izvještavanje o preduzetim mjerama;

- o Glavni javni tužilac dostavio je Vladi istraživanje i analizu o tome kako sudovi procjenjuju težinu krivičnih djela protiv izabranih predstavnika. Istraživanje ukazuje na potrebu da Švedska policijska uprava i švedsko Državno tužilaštvo unaprijede procedure za prijem žrtava i evidentiranje prijave, kako bi se ubrzale istrage i pravni postupci. Rad na tome će vjerovatno imati uticaja i na novinare.

- o Od švedskog Državnog tužilaštva je traženo da izvjesti o mjerama koje su preduzete da bi se povećala sposobnost tužilaštva da intervenira protiv prijetnji i kršenja prava na internetu.

» U Estoniji, za bavljenje predmetima koji se odnose na prijetnje i uznemiravanje na internetu osnovan je specijalizirani sud za uznemiravanje putem interneta i pružena su posebna stručna znanja sudijama i službenicima organa unutrašnjih poslova.

^{137.} Izvještaj Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava na temu "Sigurnost novinara", A/HRC/24/23, 01/07/2013, strana 8.

^{138.} "Obrana novinarstva: Kako nacionalni mehanizmi mogu da zaštite novinare i odgovore na problem nekažnjivosti, komparativna analiza prakse u sedam zemalja", Međunarodna podrška medijima, 2017, strana 40.

Posebne pravosudne ili nepravosudne istrage, odnosno istrage nezavisnih specijaliziranih organa

» U Srbiji je 2013. godine osnovana Komisija za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom ubistava novinara, kako bi se ponovo otvorili neriješeni predmeti ubistava novinara (predmeti Čuruvija, Pantić i Vujsinović) i podigao nivo svijesti o pitanjima prijetnji i sigurnosti. Komisiju čine predstavnici novinarske zajednice, Ministarstva unutrašnjih poslova i srpskog organa za nacionalnu sigurnost, Bezbjednosno-informativne agencije (BIA). Komisija nadgleda rad mješovitih istražnih timova policijskih inspektora i predstavnika službi sigurnosti za svaki predmet ubistva. Pored toga, pomaže u praćenju i prijavljivanju napada na novinare. Komisija pomaže u prikupljanju dokaza i pruža druge vrste pomoći u istragama, djelujući u fazi istrage, ali ne i u fazi suđenja. Njen rad je doveo do podnošenja krivičnih prijava protiv četvorice osumnjičenih za ubistvo Slavka Čuruvije, osnivača i urednika prvih privatnih dnevnih novina u Srbiji 1999. godine.¹³⁹

» U Crnoj Gori je formirana nezavisna komisija u kojoj su državni službenici iz policije i javni tužilac, kao i predstavnici medijskih organizacija. Ona prati aktivnosti nadležnih organa u istrazi starih i novijih prijetnji i nasilja (uključujući i ubistva) protiv novinara i njihove imovine.

» U Ukrajini je administracija predsjednika osnovala grupu više zainteresiranih strana koja se sastoji od predstavnika NVO-a i organa unutrašnjih poslova.

» U SAD-u, kad policija nije u potpunosti istražila ubistvo novinara iz Kalifornije, grupa lokalnih novinara i urednika udružila je napore i sprovela sopstvenu istragu. Oni su otkrili i javno objavili dokaze do kojih policija nije došla i ubice su bile osuđene kao rezultat toga.

Strože kazne za javne službenike koji nemarom, saučesništvom ili namjerno djeluju na način kojim se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična djela

» U Ukrajini, krivičnim zakonikom je inkriminirano postupanje sudija koje svjesno izriču nepravednu odluku, presudu, rješenje ili naredbu sudije (ili sudija), uključujući i one izrečene u svrhu ometanja zakonite profesionalne djelatnosti novinara.

¹³⁹. "Odbrana novinarstva: Kako nacionalni mehanizmi mogu da zaštite novinare i odgovore na problem nekažnjivosti, komparativna analiza prakse u sedam zemalja", Međunarodna podrška medijima, 2017, strana 40.

» Krivičnim zakonicima Ukrajine, Srbije, Gruzije, Švedske, Francuske i Armenije predviđena su konkretna djela koja se odnose na kršenje slobode izražavanja i/ili su namijenjena zaštiti novinara, predviđajući strože sankcije nego u uobičajenim situacijama:

o prema ukrajinskom Krivičnom zakoniku, krivičnim djelom se smatraju „ometanje zakonite profesionalne aktivnosti novinara“, „prijetnje ili nasilje protiv novinara“, „namjerno uništavanje ili oštećenje imovine novinara“, „ugrožavanje života novinara“, „uzimanje novinara za taoce“;

o gruzijskim Krivičnim zakonikom inkriminirano je „narušavanje slobode govora“ i „nezakonito miješanje u novinarsku profesiju“;

o Krivičnim zakonikom Srbije inkriminirani su „ugrožavanje sigurnosti lica koje obavlja poslove od javnog značaja u oblasti informiranja u vezi s poslovima koje obavlja ili njemu bliskog lica“, „povreda slobode govora i javnog istupanja“ i „sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitiranje programa“. Štaviše, Krivični zakonik Srbije sadrži odredbe kojima se određena krivična djela protiv novinara (poput ubistva) tretiraju kao teži oblici krivičnih djela;

o švedskim Krivičnim zakonikom se kriminalizira „nezakonita prisila ili nezakonita prijetnja s namjerom da se utiče na formiranje javnog mnijenja ili da se naruši sloboda djelovanja u okviru političke organizacije ili poslovnog ili strukovnog udruženja, ugrožavajući na taj način slobodu govora, okupljanja ili udruživanja“;

o francuskim Krivičnim zakonikom inkriminirano je „miješanje u ostvarivanje slobode izražavanja na koordiniran način i uz prijetnje“ i „ometanje, na koordiniran način i korištenjem batinanja, nasilja, napada, uništavanja ili ponižavanja, ostvarivanja slobode izražavanja“.

o prema armenskom Krivičnom zakoniku, krivičnim djelom se smatra i ometanje novinarskog rada ili prisiljavanje novinara da šire ili ne šire informacije. Sankcija se pooštava ako je djelo izvršio javni funkcioner zloupotrebljavajući svoj položaj. Ako su djela počinjena uz upotrebu nasilja ili prijetnji protiv novinara ili njihovih najbližih rođaka, kazniće se zatvorom.

Prikupljanje statističkih podataka i druge mjere potrebne da se suzbije nekažnjivost

» U Njemačkoj, krivična djela počinjena iz političkih razloga evidentira Služba za prijavljivanje kriminalističke policije. Od 1. januara 2016. godine, politički motivirana krivična djela uperena protiv medija evidentiraju se kao posebna kategorija.

» U Srbiji, u skladu s uputstvom koje je donio republički tužilac, od 1. januara 2016. godine tužilaštva vode statistiku krivičnih djela počinjenih na štetu lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti informiranja, u vezi s poslovima koje obavljaju i napada na internetske stranice medija. Za svaku podnesenu krivičnu prijavu vodi se posebna evidencija, koja obuhvata podatke o novinaru, odnosno medijskom akteru, krivičnom djelu, pokrenutim istragama i donesenim sudskim odlukama.

» U Ukrajini, Državno tužilaštvo objavljuje statističke podatke o registriranim krivičnim djelima izvršenim protiv novinara i rezultatima istraga. Presude se objavljuju, uključujući i predmete koji se odnose na prijetnje, napade i ubistva novinara, na veb sajtu Jedinostvenog državnog registra sudskih odluka.

d. Prijedlozi za primjenu

Nezavisna i djelotvorna istraga

» Trebalo bi preduzeti sistematske interne provjere kvaliteta rada u istragama krivičnih djela izvršenih protiv novinara, uz učešće predstavnika medija i drugih zainteresiranih strana.

» Osnivanje specijaliziranog tužilaštva nadležnog za procesuiranje napada na fizički integritet novinara i ostalih medijskih aktera može biti preporučljivo, u zavisnosti od težine problema. Kao alternativa, možda bi bilo poželjno obezbijediti da procesuiranje takvih djela vodi glavni tužilac, a ne lokalni tužilac.

» Trebalo bi razmotriti formiranje nezavisnog istražnog organa za krivične prijave ili disciplinske pritužbe protiv pripadnika policije u kojima se radi o članovima 2. ili 3. Konvencije, kako bi se osigurala nezavisnost istraga.

Ostali praktični/operativni uvjeti za suzbijanje nekažnjivosti

» Uputno je uspostavljanje specijaliziranih istražnih jedinica sa stručnim znanjima u oblasti međunarodnih ljudskih prava, obučeni na temu sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera (vidjeti prijedloge za primjenu u vezi s obukom za pripadnike organa unutrašnjih poslova u odeljku II(B)(d) ovog Vodiča za primjenu Preporuke).

» Trebalo bi sačiniti posebne protokole ili metodološka uputstva u vezi s krivičnim istragama i procesuiranjem krivičnih djela izvršenih protiv novinara i ostalih medijskih aktera, kako bi se osiguralo da se istrage i krivična gonjenja u slučaju sumnje na napad na novinare sprovode na djelotvoran način, brzo, temeljno, nezavisno i nepristrasno. Ovim protokolima je, između ostalog, potrebno:

- o naglasiti značaj svake takve istrage, odnosno krivičnog gonjenja na odgovarajući način, uzimajući u obzir sve dokaze o vezi s profesionalnim aktivnostima novinara, bilo kakve veze s rasističkim stavovima i rodno specifične dimenzije;

- o istaći da se u kontekstu naručenih ubistava, istraga ili krivično gonjenje ne može smatrati adekvatnim ako nisu uloženi istinski naponi da se otkrije lice koje je naručilo ubistvo;

- o osigurati da vlasti djeluju na sopstvenu inicijativu, čim dođu do saznanja o datoj stvari i da ne bude potrebna inicijativa najbližih rođaka da bi se pokrenula istraga;

- o osigurati da žrtva ili najbliži rođaci mogu da dobiju informacije o istrazi, odnosno krivičnom gonjenju i iznesu dokaze;

- o osigurati da istražni postupci budu rodno osjetljivi, tako da se novinarke ne odvrte od prijavljivanja oflajn ili onlajn napada na njih, i da im se pruži odgovarajuća podrška, uključujući i psihosocijalnu podršku;

- o pravo novinara i ostalih medijskih aktera da ne otkriju svoje povjerljive izvore informacija;

- o dati uputstva o tome kako sprovoditi istragu u slučaju prijetnji i drugih krivičnih djela protiv novinara i ostalih medijskih aktera koja se vrše putem interneta (uključujući i ona koja imaju rodni aspekt), ističući da onlajn prijetnje i uznemiravanje koji predstavljaju krivična djela moraju biti predmet krivičnog gonjenja i tretirana kao krivična djela izvršena u fizičkom okruženju, te da prijetnjama po život i fizički integritet, uključujući i prijetnje silovanjem, treba dati prioritet u procesuiranju.

Posebne pravosudne ili nepravosudne istrage, odnosno istrage nezavisnih specijaliziranih organa

» Države treba da ispitaju mogućnost uspostavljanja specijaliziranog mehanizma za sigurnost (npr. anketne komisije osnovane u tu svrhu) nadležnog za bavljenje pitanjima nekažnjavanja, bilo kao samostalnog subjekta ili kao specijaliziranog odsjeka ili programa u okviru postojećeg organa. Takvi mehanizmi mogu da pomognu organima unutrašnjih poslova nadležnim za istragu i krivično gonjenje, zajedno s parlamentarcima, novinarima i ostalim medijskim akterima, kako bi se osigurala temeljna i savjesna istraga.

» Države treba da ispitaju mogućnost povjeravanja nepravosudnih istraga o slučajevima povreda ljudskih prava nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava kako bi se olakšalo utvrđivanje činjenica, ne dovodeći u pitanje tužilačke i istražne organe države ovlaštene da počinioce izvedu pred lice pravde.

Strože kazne za javne službenike koji nemarom, saučesništvom ili namjerno djeluju na način kojim se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična djela

» Potrebno je razmotriti mogućnost sprovođenja zakonskih reformi kako bi se osiguralo:

- o ukidanje zastarijevanja krivičnog gonjenja u predmetima nasilnih krivičnih djela izvršenih protiv novinara i ostalih medijskih aktera;
- o da se amnestije i pomilovanja za ovakva krivična djela daju samo u izuzetnim slučajevima;
- o uvođenje strožih kazni za javne službenike koji nemarom, saučesništvom ili namjerno djeluju na način kojim se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za ta krivična djela;
- o Uzimajući u obzir njihovu ozbiljnu prirodu, prepoznavanje krivičnih djela protiv slobode izražavanja bilo kao posebne kategorije krivičnih djela, bilo kao otežavajućih okolnosti koje dovode do oštrijih kazni.

Prikupljanje statističkih podataka i druge mjere potrebne da se suzbije nekažnjivost

» Državni organi treba da vode pouzdane razvrstane statističke podatke o broju podnesenih prijavi, pokrenutim istragama, krivičnim gonjenjima i osuđujućim presudama u vezi s prijetnjama, napadima i ubistvima novinara i ostalih medijskih aktera. Ove podatke bi trebalo razvrstati, između ostalog, i prema rodu, u cilju dokumentiranja obima i težine problema, uključujući i stepen nekažnjivosti, radi obezbjeđivanja informacija za izradu strategija za reagiranje na njih.

B. Pravna sredstva dostupna novinarima i njihovim najbližim rođacima (stav 23. Smjernica)

23. Države članice moraju da osiguraju da je žrtvama, kao i njihovim porodicama, u zavisnosti od slučaja, dostupno efektivno i odgovarajuće obeštećenje – uključujući i pravne lijekove, finansijske naknade, medicinsko i psihološko liječenje, preseljenje i skloništa. Pomenutim pravnim i drugim lijekovima treba da se uzmu u obzir kulturni, etnički, vjerski, rodni i drugi aspekti. Krivično gonjenje koje je u toku ili treba da se pokrene ne treba da spriječi žrtve da traže građanskopravna sredstva zaštite.

a. Pokazatelji

Konkretni rizici	Mjere za sprečavanje/otklanjanje rizika
Nedovoljno pravnih i drugih lijekova koji su dostupni novinarima i ostalim medijskim akterima i/ili njihovim porodicama.	Dostupni su djelotvorni i odgovarajući pravni i drugi lijekovi, uključujući i: <ul style="list-style-type: none">- zaštitu prava;- novčanu nadoknadu;- medicinski i psihološki tretman, preseljenje i sklonište;- mogućnost da najbliži rođaci žrtve budu uključeni u postupak.

b. Referentni tekstovi i drugi relevantni izvori

U slučajevima u kojima su izvršeni napadi na novinare i ostale medijske aktere, države bi trebalo da preduzmu mjere za ublažavanje njihovog uticaja, uključujući i pružanje usluga kao što su besplatna medicinska pomoć, psihološka podrška i pravne usluge, kao i pomoć pri preseljenju novinara i njihovih porodica. Pored toga, države bi mogle da osnuju, odnosno daju doprinos fondovima ili drugim mehanizmima putem kojih se pruža podrška porodicama ubijenih novinara, uključujući i finansijsku podršku, stipendije za obrazovanje i medicinsko¹⁴⁰ i psihološko liječenje. U Zajedničkoj deklaraciji o krivičnim djelima protiv slobode izražavanja¹⁴¹ objašnjava se da u slučaju izricanja osuđujuće presude za krivično djelo protiv slobode izražavanja, žrtvama treba obezbijediti adekvatan pravni lijek, bez potrebe da oni samostalno preduzimaju pravne radnje, uključujući i novčanu nadoknadu i niz drugih mjera za rehabilitaciju žrtava.

140. Izvještaj Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava na temu "Sigurnost novinara", A/HRC/24/23, 01/07/2013, stav 66.

141. Zajednička deklaracija o krivičnim djelima protiv slobode izražavanja specijalnog izvjestioca Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika Organizacije za Evropsku sigurnost i saradnju (OSCE) za slobodu medija, specijalnog izvjestioca Organizacije američkih država (OAS) za slobodu izražavanja i specijalnog izvjestioca Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR) za slobodu izražavanja i pristup informacijama, predstavljena 25. juna 2012. godine, stav 5.

c. Korisne prakse i inicijative kao smjernice za aktivnosti u ovoj oblasti

» Prema Direktivi EU 2012/29 "Uspostavljanje minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela":

o države članice treba da razmotre uspostavljanje „jedinstvenih kancelarija“ koje daju odgovor na višestruke potrebe žrtve koja učestvuje u krivičnom postupku, uključujući i potrebu dobijanja informacija, pomoći, podrške, zaštite i naknade štete (vidjeti preambulu);

o Članom 4. je predviđeno da žrtve od svog prvog kontakta s nadležnim organom treba da budu obaviještene o (a) vrsti podrške koju mogu da dobiju i o tome od koga mogu da je dobiju, uključujući i pristup medicinskoj podršci, specijalističkoj podršci, koja uključuje i psihološku podršku, te alternativnom smještaju; (b) postupcima za podnošenje prijava za krivična djela i položaju žrtava u takvim postupcima; (c) uvjetima pod kojim mogu da dobiju zaštitu, uključujući i mjere zaštite; (d) uvjetima pod kojim mogu da dobiju pravne savjete, pravnu pomoć i svaku drugu vrstu savjeta; (e) uvjetima pod kojim mogu da dobiju naknadu štete;

o Članom 8. je predviđeno da žrtve mogu da ostvare besplatan pristup službama za podršku žrtvama koje poštuju načelo povjerljivosti, kao i specijalističkim službama podrške, prije, za vrijeme i tokom odgovarajućeg vremenskog perioda nakon krivičnog postupka. Članovi porodice imaju pristup službama za podršku žrtvama u skladu sa svojim potrebama i stepenom štete koju su pretrpjeli kao posljedicu krivičnog djela počinjenog protiv žrtve. Takav pristup nije uvjetovan time da li su žrtva ili član porodice podnijeli formalnu prijavu;

o Članom 9. je predviđeno da službe podrške žrtvama pružaju najmanje sljedeće: (a) informacije, savjete i podršku u vezi s pravima žrtava, uključujući i pristup nacionalnim programima za naknadu štete prouzrokovane krivičnim djelima i o njihovoj ulozi u krivičnom postupku, uključujući i pripremu za učestvovanje u postupku; (b) informacije o postojećim odgovarajućim specijalističkim službama za podršku ili direktno upućivanje na takve službe; (c) emocionalnu i psihološku podršku; (d) savjete u vezi sa finansijskim i praktičnim pitanjima koja proizilaze kao posljedica počinjenog krivičnog djela; (e) savjete vezane za rizik i prevenciju sekundarne ili ponovne viktimizacije, zastrašivanja i odmazde. Službe za specijalističku podršku pružaju: (a) skloništa ili drugi odgovarajući privremeni smještaj za žrtve kojima je potrebno sigurno mjesto zbog neposrednog rizika od sekundarne i ponovne viktimizacije, zastrašivanja i odmazde; (b) specifičnu i integriranu podršku žrtvama s posebnim potrebama, kao što su žrtve seksualnog nasilja, žrtve rodno zasnovanog nasilja i žrtve nasilja u intimnim partnerskim odnosima, uključujući i podršku u prevazilaženju trauma i savjetovanje.

» U Ukrajini, zakonom o „Državnoj podršci masovnim medijima i socijalnoj zaštiti novinara“ garantira se novčana pomoć države novinaru i njegovoj/njenoj porodici u slučaju povrede ili smrti koji su posljedica napada.

» U Švedskoj, ako počinitelj ne može da plati odštetu žrtvi, odnosno porodici žrtve, a porodica žrtve nema osiguranje koje u potpunosti pokriva nanesenu štetu ili povredu, oni mogu da imaju pravo na novčanu naknadu od države, poznatu kao naknada za povrede izazvane krivičnim djelima. Naknada za gubitak izdržavanja isplaćuje se članovima porodice koji po zakonu imaju pravo na izdržavanje od pokojnika ili su na neki drugi način zavisni od njegove podrške ukoliko je izdržavanje isplaćivano u trenutku smrti ili ako se može pretpostaviti da bi izdržavanje bilo ubrzo isplaćeno.

d. Prijedlozi za primjenu

» Države članice EU treba da transponiraju, ako to već nisu učinile, Direktivu EU "Uspostavljanje minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela", koja sadrži standarde za zaštitu žrtava od dalje viktimizacije i nanošenja bola žrtvi, radi dobijanja odgovarajuće podrške tokom čitavog perioda trajanja postupka i ostvarivanja pristupa pravdi, kao i ostvarivanja pristupa odgovarajućoj nadoknadi. Države koje nisu članice EU mogu da crpe inspiraciju iz ove Direktive.

» Pristup adekvatnoj pomoći koju pruža država mora biti osiguran od najranijih faza krivične istrage.

» Jačanje zaštite svjedoka u predmetima koji se odnose na napade na novinare (vidjeti Odjeljak III (A) ovog Vodiča za primjenu Preporuke).

Dodatak

Instrument za samoprocjenu država članica u odabranim oblastima koje se odnose na zaštitu novinarstva i sigurnost novinara i ostalih medijskih aktera – u okviru kategorija Zaštita i Krivično gonjenje iz Smjernica Preporuke CM/Rec(2016)4

Pitanje

Odgovor države

Politička opredijeljenost/strategija	
Da li je Vlada izrazila (npr. deklaracijom ili drugim dokumentom/izjavom) svoju političku opredijeljenost po pitanju sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera, naglašavajući značaj uloge novinara u demokratskom društvu?	
Da li je Vlada sačinila i usvojila poseban nacionalni akcioni plan ili strategiju za sigurnost novinara, utvrđujući sveobuhvatan i djelotvoran program aktivnosti, s prioritetima koji se zasnivaju na stepenu hitnosti i odgovarajućim sredstvima za njihovu realizaciju?	
Zaštita	
Rano upozoravanje, mehanizmi brzog odgovora i mjere zaštite kojima se osigurava sigurnost novinara (stavovi 8–10. Preporuke)	
Da li su novinarima i ostalim medijskim akterima na raspolaganju bilo kakve privremene mjere zaštite u slučaju prijetnji nasiljem? Ako jesu:	
» Kakve su procedure za podnošenje zahtjeva za takvu preventivnu zaštitnu mjeru?	
» Da li podnosilac zahtjeva plaća bilo kakve naknade?	

» Koliko vremena prođe od izdavanja naloga do njegovog stupanja na snagu?	
» Kakve zakonske sankcije (krivične/ druge) mogu da se izreknu u slučaju nepostupanja po tim nalogima?	
» Da li navodna žrtva može da dobije privremene zaštitne mjere bez obzira na to da li odluči da pokrene sudski postupak ili ne?	
» Da li ima primjera iz prakse kad su nalozi za privremenu zaštitu izdati kako bi se zaštitili novinari i ostali medijski akteri?	
Da li su uspostavljene dežurne telefonske linije, onlajn platforme ili kontakti za hitne slučajeve dostupni 24 sata na dan kako bi se osiguralo da novinari i ostali medijski akteri imaju neposredan pristup zaštitnim mjerama kad im se prijete? Ako jesu:	
» Da li te službe vode medijske organizacije, civilno društvo ili država?	
» Da li rade non-stop?	
» Ako ih vodi država:	
o Da li je osiguran odgovarajući nadzor od strane civilnog društva?	
o Da li je osigurana povjerljivost podataka ili anonimnost žrtve?	
» Koliko se godišnje primi poziva od novinara i ostalih medijskih aktera?	
Da li su vlasti osmislile bilo kakav koordinacioni mehanizam radi brzog odgovora na upozorenja s Platforme Vijeća Europe koja se odnose na datu državu članicu? Ako jesu, kako funkcioniра taj koordinacioni mehanizam?	

U slučajevima kad postoji stvarni i neposredni rizik po život ili fizički integritet novinara ili ostalih medijskih aktera, da li su organi unutrašnjih poslova obavezni da izvrše individualnu procjenu rizika kako bi utvrdili kakva je konkretna zaštita potrebna žrtvi? Da li je to utvrđeno zakonom? Ako jeste:	
» Kako to funkcionira?	
U slučaju postojanja stvarnog i neposrednog rizika po život ili fizički integritet novinara i ostalih medijskih aktera, koja je vrsta policijske zaštite propisana? Prema kojim odredbama?	
» Da li je propisana dobrovoljna evakuacija na sigurno mjesto, i, ako jeste, prema kojim odredbama i procedurama, to jest:	
o Koji organ izdaje rješenje?	
o Koliko vremena protekne od izdavanja naloga dok taj nalog ne postane operativan?	
o Da li je za novinare i ostale medijske aktere ikad korištena dobrovoljna evakuacija?	
» Da li su ove mjere rodno osjetljive (s obzirom na rodno specifične opasnosti s kojima se susreću novinarke i ostale žene medijski akteri)?	
Da li je u vašoj državi uspostavljen bilo kakav sveobuhvatan nacionalni zaštitni mehanizam za novinare i ostale medijske aktere? ¹⁴² Ako jeste, kako on funkcionira:	
» Ko su korisnici?	

^{142.} Tek nekoliko država koje nisu članice Vijeća Europe je uspostavilo nacionalne zaštitne/sigurnosne mehanizme koji su u stanju da pruže fizičku zaštitu uz učešće kako organa unutrašnjih poslova, tako i pripadnika civilnog društva i medija (npr. u Vodiču za primjenu Preporuke dati su primjeri Kolumbije i Meksika). Ovi mehanizmi uglavnom služe novinarima koji rade na visokorizičnim temama, kao što su korupcija i organizirani kriminal, a bave se slučajevima napada i pokušaja napada, kao i uvjerljivim prijetnjama. Idealno bi bilo kad bi ovaj mehanizam, nakon što mu novinari prijave da su pod prijetnjom, izvršio procjenu smrtonosnosti rizika, odnosno ozbiljnosti situacije, kako bi se osmislio bezbjednosni plan i, ako je potrebno, pružila zaštita novinarima i ostalim medijskim akterima. Trebalo bi da osigura da žrtve budu obaviještene o različitim vrstama usluga podrške i zakonskim mjerama koje su im na raspolaganju. Nakon što se utvrdi da je određenoj osobi potrebna zaštita, trebalo bi da ovaj mehanizam bude u stanju da obezbijedi materijalne mjere zaštite, a treba obezbijediti i izlaznu strategiju za vrijeme kad podrška novinaru prestane.

» Da li se vrši procjena smrtonosnosti rizika?	
» Koje mjere zaštite može da obezbijedi?	
Ako se policijska zaštita pruža novinarima i ostalim medijskim akterima koji su u riziku od nasilja, da li su relevantni pripadnici policije obučeni u pogledu standarda ljudskih prava i rodno specifičnog nasilja?	
Obuka o zaštiti novinara (stav 12. Smjernica)	
Da li su doneseni bilo kakvi protokoli ili programi obuke za državne organe, npr. za sudije, tužioce ili pripadnike organa unutrašnjih poslova koji imaju dodira sa bezbjednošću novinara i ostalih medijskih aktera? Ako jesu: <i>[Molimo odgovorite posebno za svaku kategoriju: sudije, tužioc, pripadnici organa unutrašnjih poslova]</i>	
» Koliko se tih profesionalaca obuču godišnje?	
» Da li ta obuka uključuje podizanje nivoa svijesti o važnosti uloge koju novinari i ostali medijski akteri imaju u demokratskom društvu?	
» Da li ta obuka skreće pažnju na moguću vezu između nasilja, odnosno prijetnji uperenih protiv novinara i ostalih medijskih aktera i profesionalnog rada novinara, koju treba uzeti u obzir tokom istrage?	
» Da li se bavi i pitanjem uloge novinara i ostalih medijskih aktera prilikom izvještavanja s javnih demonstracija, iz zona sukoba ili tokom vanrednog stanja?	
» Da li naglašava da prijetnje i uznemiravanje preko interneta predstavljaju krivična djela i da se moraju procesuirati i tretirati isto kao i krivična djela u fizičkom okruženju?	

o U tom slučaju, da li objašnjava na koji način se vrši istraga prijetnji i drugih krivičnih djela koja se počinje onlajn?	
o Da li naglašava da prijetnje po život i fizički integritet, uključujući i prijetnje silovanjem, treba da budu prioritetne za krivično gonjenje?	
» Da li je obuka koja se organizira za sudije usmjerena i na sprečavanje proizvoljne primjene restriktivnih propisa, poput onih o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sjećanju?	
Diskriminatorna ili proizvoljna primjena propisa ili sankcija kako bi se učutkali novinari i ostali medijski akteri (stav 13. Smjernica)	
Da li postoje zakonodavne i/ili druge mjere za sprečavanje zloupotrebe zakona i sudskog procesa (tj. neozbiljno, uznemiravajuće ili zlonamjerno korištenje sudskog procesa) kako bi se zastrašili i učutkali novinari i ostali medijski akteri?	
» Da li postoje pravila i standardi u pogledu krivične i građanske odgovornosti u cilju sprečavanja tzv. klevetničkog turizma?	
» Da li su na snazi tzv. anti-SLAPP zakoni (SLAP – Strateške tužbe protiv učešća javnosti)?	
» Da li postoje programi besplatne pravne pomoći za novinare kako bi se osiguralo da im se da odgovarajuća prilika da iznesu svoj slučaj?	
Da li je izvršena analiza zakona o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sjećanju, kako bi se osiguralo da ključni izrazi i pojmovi budu definirani dovoljno precizno da bi se izbjegla zloupotreba i da ti zakoni sadrže mjere zaštite slobode izražavanja?	

Ako je izvršena analiza zakona o kleveti, da li su razmatrana i rješavana i sljedeća pitanja:	
» Da li su sankcije predviđene zakonom srazmjerne?	
» Da li su i zatvorske kazne predviđene kao sankcija? Ako jesu, da li njihova primjena predstavlja izuzetnu mjeru samo kad su ljudska prava ozbiljno ugrožena?	
» Da li je zakonima o kleveti predviđen viši stepen zaštite za javne ličnosti i šefove država, odnosno monarhe?	
» Da li zakoni sadrže mjere za zaštitu slobode izražavanja, uključujući i istinu, javni interes i objektivni komentar kao odbranu?	
» Da li je niz građanskopravnih lijekova (poput izvinjenja ili naloga za ispravku) na raspolaganju kao alternativa odšteti? Da li su na raspolaganju 'brze' ili 'jeftine' mjere?	
» Da li se nepravosudna tijela, kao što su vijeća za štampu, podstiču da obezbijede srazmjeran odgovor na klevetu?	

Uloga novinara i ostalih medijskih aktera koji izvještavaju sa demonstracija i drugih događaja (stav 14. Smjernica)

Da li postoje uspostavljeni kanali komunikacije između organizacija novinara, snaga sigurnosti i tužilaštva kako bi se osiguralo razumijevanje i dobra saradnja? Ako postoje:	
» Koliko se redovno odvija komunikacija preko tih kanala? Da li se održavaju namjenski sastanci/razgovori prije velikih događaja poput izbora, protesta, sportskih takmičenja?	
» Da li su određene fokalne tačke kako bi se osigurala neometana komunikacija između organa unutrašnjih poslova, medija i tužilaštva?	
» Da li postoje smjernice za pripadnike organa unutrašnjih poslova kojima se utvrđuju prava pripadnika medija u situacijama mogućeg sukoba (kao što su protesti) i predviđaju pravila za medijsku identifikaciju? i,	

o Ako postoje, da li se ovim smjernicama precizira da, ako novinari i ostali medijski akteri nisu u stanju da daju dokumentaciju kojom se pokazuje njihov status, organi unutrašnjih poslova treba da nastoje da to potvrde na drugi način?	
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Krivično gonjenje i nekažnjivost

Preduvjeti za djelotvornu istragu i operativni preduvjeti za suzbijanje nekažnjivosti (stavovi 17–22. i 24. Smjernica)

Da li su uspostavljeni bilo kakvi modaliteti, uključujući i uspostavljanje specijalnog tužilaštva, za krivično gonjenje po osnovu napada na fizički integritet novinara i ostalih medijskih aktera ili drugih krivičnih djela protiv slobode izražavanja?	
Da li istrage prijetnji/nasilja prema novinarima sprovode specijalizirane, za to posebno namijenjene jedinice organa unutrašnjih poslova koje su i osnovane u tu svrhu? Ako je to tako, da li su te jedinice prošle obuku o međunarodnim pravilima i zaštiti ljudskih prava?	
Da li su doneseni posebni protokoli ili metodološko uputstvo za organe unutrašnjih poslova ili tužilaštva koji se odnose na krivične istrage krivičnih djela počinjenih protiv novinara kako bi se osiguralo da se istrage takvih krivičnih djela sprovode djelotvorno, brzo, temeljno, nezavisno i nepristrasno?	
» Ako jesu, šta je u tim protokolima ili metodološkom uputstvu propisano za organe unutrašnjih poslova i tužilaštva?	
Kako država osigurava nezavisnost i nepristrasnost istražnih organa, tj. da svaki zvaničnik ili institucija koji su na bilo koji način umiješani u slučaj budu isključeni iz istrage?	
» Da li postoje nezavisna tijela za pritužbe na policiju?	
» Kako funkcioniraju ta tijela?	
Da li država prikuplja statističke podatke o broju:	

<ul style="list-style-type: none"> - dostavljenih pritužbi, - otvorenih istraga, - krivičnih gonjenja, i - osuđujućih presuda <p>koje se odnose na prijetnje, napade i ubistva novinara i ostalih medijskih aktera?</p>	
» Ako je to tako, da li se ti podaci razlažu i po osnovu roda?	
Ima li primjera uspješnih krivičnih gonjenja po osnovu nasilja i zastrašivanja novinara protiv čitavog lanca aktera, uključujući i podstrekače/organizatore i počinioce?	
Da li postoji zastarijevanje krivičnih djela koja izvrše državni organi protiv novinara ili ostalih medijskih aktera, uključujući i maltretiranje?	
Da li vaš pravni sistem predviđa strože kazne za državne službenike koji usljed nemara, saučesništva ili planski sprečavaju ili ometaju istragu, krivično gonjenje ili kažnjavanje onih koji su odgovorni za ova krivična djela?	
Da li vaš pravni sistem prepoznaje krivična djela protiv slobode izražavanja, bilo kao posebnu kategoriju krivičnih djela ili kao otežavajuću okolnost koja dovodi do težih kazni?	
Da li vaš pravni sistem predviđa da amnestiranje i pomilovanje za napade/ubistva novinara i ostalih medijskih aktera treba primjenjivati samo u izuzetnim slučajevima?	
Istrage nekažnjivosti od strane nezavisnih specijaliziranih tijela (stav 25. Smjernica)	
Dali postoje bilo kakvi nepravosudni mehanizmi, kao npr. parlamentarne ili druge javne istrage, ombudsmeni i/ili nezavisne komisije kojima bi se dopunila pravna sredstva u slučajevima ubistva, napada i zlostavljanja novinara i ostalih medijskih aktera? Ako postoje:	
» Koju vrstu istraga sprovode takvi mehanizmi i koju vrstu rješenja mogu da donesu?	
» Da li ti mehanizmi podrazumijevaju i učešće medija i/ili civilnog društva?	
» Koliko je takvih istraga izvršeno?	

Nasilje nad novinarima je u porastu u svim državama članicama Vijeća Europe – napadi su sve žešći i uključuju, u nekim slučajevima, ubistva i auto-bombe, kao i druge oblike fizičkog nasilja i prijetnji. Ovaj Vodič za primjenu Preporuke ima za cilj da državama članicama pruži konkretne odgovore na pitanje šta može i treba da se učini da se zaštite novinari i ostali medijski akteri. On to čini stavljajući u širi kontekst Preporuku Komiteta ministara o zaštiti novinarstva i sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera, uključujući i upućivanja na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava i druge izvore. Što je još i važnije, u njemu su prikazane konkretne korisne prakse u ovoj oblasti i dati su prijedlozi za primjenu Preporuke, s ciljem da se problem sigurnosti i nekažnjivosti preseli iz sfere puke teorije i pretoči u upotrebljive mjere. Namjena Instrumenta za samoprocjenu koji je ponuđen u Vodiču za primjenu Preporuke jeste da pomogne državama članicama da objektivno sagledaju status primjene Preporuke u svojim pojedinačnim jurisdikcijama.

Publikacija je prevedena i objavljena u okviru zajedničkog programa Europske unije i Vijeća Europe „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022“; i projekta „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Bosni i Hercegovini (JUFREX)“. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvanična mišljenja Europske unije i Vijeća Europe.

www.coe.int/freedomofexpression

Zemlje članice Europske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Europska unija je posvećena dijeljenju svojih dostignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Prevod sufinansiran
od strane Europske unije



Vijeće Europe je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, uključujući i sve članice Europske unije. Sve države članice Vijeća Europe potpisale su Europsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Europski sud za ljudska prava nadgleda primjenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

