



# Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktere?



SAVET EVROPE DGI(2020)11

**Vodič za primenu**  
Preporuke CM/Rec(2016)4 o zaštiti  
novinarstva i bezbednosti novinara i  
ostalih medijskih aktera

Prevod sufinansiran  
od strane Evropske unije



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktere?

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

DGI(2020)11

**Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktere?** Vodič za primenu Preporuke CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti 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 Savet Evrope. Sva prava zadržana.  
Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima. Nijedan deo ove publikacije ne sme biti preveden, reprodukovan ili prenet, ni u jednom vidu i ni na koji način, elektronskim (CD, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje ili neki drugi vid skladištenja informacija ili njihovog smeštanja u sisteme za dalje preuzimanje, bez prethodne pisane dozvole Direktorata za komunikacije (F-67075 Strasbourg Cedex ili [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Fotografije: Shutterstock

Publikacija je prevedena na srpski jezik u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019-2022“, i projekta „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Srbiji (JUFREX)“. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvanična mišljenja Evropske unije i Saveta Evrope.

# Sadržaj

<b>UVOD I METODOLOGIJA</b>	<b>5</b>
<b>ANALIZA ODABRANIH OBLASTI KATEGORIJE ZAŠTITA IZ SMERNICA PREPORUKE CM/REC(2016)4</b>	<b>7</b>
A. Rano upozoravanje, mehanizmi brzog odgovora i zaštitne mere za ostvarivanje bezbednosti novinara (stav 8-10. Smernica)	7
B. Obuka o zaštiti novinara (stav 12. Smernica)	19
C. Diskriminatorna ili proizvoljna primena propisa ili sankcija da bi se učutkali novinari i ostali medijski akteri (stav 13. Smernica)	24
D. Uloga novinara i ostalih medijskih aktera koji izveštavaju sa demonstracija i drugih događaja (stav 14. Smernica)	35
E. Neprijateljstvo i podriivanje integriteta novinara od strane javnih vlasti (stav 15. Smernica)	40
<b>ANALIZA ODABRANIH OBLASTI KATEGORIJE KRIVIČNO GONJENJE IZ SMERNICA PREPORUKE CM/REC(2016)4</b>	<b>45</b>
A. Preduslovi za delotvornu istraga i operativni preduslovi za suzbijanje nekažnjivosti (stavovi 17-22. i 24-25. Smernica)	45
B. Pravna sredstva dostupna novinarima i njihovim najbližim rođacima (stav 23. Smernica)	60
<b>DODATAK INSTRUMENT ZA SAMOPROCENU DRŽAVA ČLANICA U ODABRANIM OBLASTIMA KOJE SE ODOSE NA ZAŠTITU NOVINARSTVA I BEZBEDNOST NOVINARA I OSTALIH MEDIJSKIH AKTERA – U OKVIRU KATEGORIJA ZAŠTITA I KRIVIČNO GONJENJE IZ SMERNICA PREPORUKE CM/REC(2016)4</b>	<b>63</b>



# 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, time ograničavajući javnu debatu, koja je srž pluralističke demokratije. Kao odgovor na alarmantan i neprihvatljiv nivo pretnji novinarima i medijskim akterima u Evropi, koji ima štetni efekat na funkcionisanje demokratskog društva, Komitet ministara Saveta Evrope je u aprilu 2016. godine usvojio **Preporuku CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera** (u daljem tekstu – Preporuka CM/Rec(2016)4, Preporuka).<sup>1</sup> Ova Preporuka je jedini međunarodni instrument koji daje detaljne smernice državama članicama za postupanje u oblastima sprečavanja, zaštite, krivičnog gonjenja, unapređenja informisanja, obrazovanja i podizanja nivoa svesti sa ciljem da se obezbedi delotvorna zaštita novinarstva i bezbednost novinara i ostalih medijskih aktera.

Bez obzira na ovaj važan standard, situacija u oblasti bezbednosti novinara se, nažalost, i dalje pogoršava. Do kraja 2019. godine, **Platforma Saveta Evrope za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara** (Platforma), je registrovala ukupno 652 upozorenja, uz porast broja incidenata svake godine, sa 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 pretnje životu, fizički napadi, korišćenje sile, proizvoljni produženi pritvor ili zatvorske kazne, i proizvoljno zatvaranje medijskih kuća, sa ukupno 26 novinara ubijenih u državama članicama Saveta Evrope. Nemilosrdni udari na novinare i ostale medijske aktere demonstriraju potrebu da se napori na sprečavanju, zaštiti i krivičnom gonjenju ubistava – udvostruče.

Iako Savet Evrope 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 bezbednost novinara, potrebno je više strateške i sistematičnije primene ove Preporuke. Nadzorni komitet Saveta Evrope za informaciono društvo i medije (CDMSI) je zbog toga izradio Strategiju za primenu preporuke CM/Rec(2016)4 kojom je, kao jedan od ključnih stubova, bila predviđena izrada ovog Vodiča.

---

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

Ovaj dokument ima za cilj da pomogne državama članicama u primeni odabranih oblasti iz kategorija *Zaštita* i *Krivično gonjenje*, koje su sadržane u Smernicama koje čine dodatak Preporuke, kao i da pruži savete drugim zainteresovanim stranama kao što su novinari i ostali medijski akteri.<sup>2</sup> Konačno, namera Vodiča je da podrži države članice u osmišljavanju posebnih nacionalnih akcionih planova za bezbednost novinara, kojima će se definisati sveobuhvatni i delotvorni programi aktivnosti, sa prioritetima baziranim na hitnosti i adekvatnim resursima za njegovu realizaciju, a koji će biti zasnovani na Preporuci CM/Rec(2016)4 Saveta Evrope i postojećoj praksi u državama članicama Saveta Evrope i drugim jurisdikcijama.

Prioritetne oblasti su utvrđene u konsultaciji sa civilnim društvom i novinarskim udruženjima putem upitnika, uzimajući u obzir prioritete koje su definisala razna tela/odeljenja Saveta Evrope koja se bave pitanjima bezbednosti novinara i zaštite novinarstva.

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

- ▶ **Definiše pokazatelje** kako bi se generisale informacije o početnom stanju, na osnovu kojih može da se proceni napredak u primeni Preporuke;
- ▶ **Pružuje informacije o kontekstu**, uključujući upućivanje na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i druge izvore;
- ▶ **Ukazuje na korisne prakse u ovoj oblasti**<sup>3</sup> koje su do sada primenjene, na osnovu podataka dobijenih kako od novinara i novinarskih udruženja, tako i od država članica;<sup>4</sup>
- ▶ **Daje sugestije državnim organima** o mogućim načinima primene Preporuke, uključujući saradnju sa drugim relevantnim zainteresovanim stranama;
- ▶ **Državama članicama nudi instrument za samoprocenu** u formi upitnika, koji može da posluži kao pomoć za analizu primene Preporuke u njihovim pojedinačnim jurisdikcijama (pogledajte Dodatak).

---

2. Smernice sadrže savete državama članicama o načinu na koji mogu da ispune svoju obavezu da delotvorno štite novinarstvo, bezbednost novinara i ostalih medijskih aktera.

3. Korisne prakse obuhvaćene ovim Vodičem za primenu nisu iscrpne, niti je Sekretarijat Saveta Evrope neposredno ispitao ili posmatrao njihove efekte ili primenu.

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

# Analiza odabranih oblasti kategorije Zaštita iz Smernica Preporuke CM/Rec(2016)4

---

## **A. RANO UPOZORAVANJE, MEHANIZMI BRZOG ODGOVORA I ZAŠTITNE MERE ZA OSTVARIVANJE BEZBEDNOSTI NOVINARA (STAV 8-10. SMERNICA)**

8. Propisi kojima se inkriminiše/kriminalizuje 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 pretnjama nasiljem.

9. Državni organi su dužni da spreče ili suzbiju krivična dela protiv pojedinaca kada su poznati, ili bi trebalo da budu poznati, sa postojanjem stvarnog i neposrednog rizika po život ili fizički integritet tih pojedinaca od krivičnog dela trećeg lica i da preduzmu mere, u okviru svojih ovlašćenja, kojima se, razumno sudeći, može očekivati izbegavanje tog rizika. Da bi se to postiglo, države članice treba da preduzmu odgovarajuće preventivne operativne mere, kao što su pružanje policijske zaštite, naročito kada istu traže novinari ili ostali medijski akteri, ili kao što je dobrovoljna evakuacija na sigurno mesto. Te mere treba da su delotvorne, blagovremene i osmišljene uzimajući u obzir rodno specifične opasnosti s kojima se suočavaju novinarke i druge medijske akterke.

10. Države članice treba da podstiču uspostavljanje mehanizama ranog upozoravanja i brzog odgovora od strane medijskih organizacija ili civilnog društva, i podrže njihov rad - kao što su dežurne telefonske linije, internet platforme ili kontakti za hitne slučajeve dostupni 24 sata na dan, kako bi se osiguralo da novinari i ostali medijski akteri, u slučaju pretnji, odmah imaju pristup zaštitnim merama. Ukoliko takve mehanizme uspostavi i vodi država, oni treba da budu predmet konstruktivnog nadzora civilnog društva i da garantuju zaštitu i uzbuđivačima i izvorima koji žele da ostanu anonimni. Države članice se pozivaju da bezrezervno podrže i sarađuju sa Platformom Saveta Evrope za zaštitu novinarstva i bezbednost novinara i na taj način pomognu da se ojača kapacitet tela Saveta Evrope da upozore i efikasno odgovore na pretnje i nasilje nad novinarima i ostalim medijskim akterima.



## A. POKAZATELJI

Rizici	Mere za sprečavanje/otklanjanje rizika
Pretnje nasiljem	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Postoje preventivni oblici privremene zaštite.</li><li>▶ Dostupni su mehanizmi ranog upozoravanja i brzog odgovora kao što su dežurne telefonske linije ili platforme na internetu.</li><li>▶ Organizovana je i obezbeđena delotvorna saradnja sa Platformom za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara.</li><li>▶ Zaštita života od stvarnog i neposrednog rizika se obezbeđuje kroz:<ul style="list-style-type: none"><li>– delotvorno i blagovremeno pružanje policijske zaštite, vodeći računa o rodno-specifičnim opasnostima sa kojima se suočavaju novinarke i druge medijske akterke;</li><li>– raspoloživost program za preseljenje, sigurne kuće i skloništa;</li><li>– uspostavljanje sveobuhvatnih zaštitnih mehanizama, tamo gde je to primereno.</li></ul></li><li>▶ Obezbeđena je finansijska podrška za obuke o bezbednosti koje su osmišljene za novinarke i druge medijske akterke.</li><li>▶ Uspostavljanje drugih mera sa ciljem zaštite, kada je primereno.</li></ul>
Stvarni i neposredni rizik po život ili fizički integritet novinara, uzbuđivača i ostalih medijskih aktera	

## B. REFERENTNI TEKSTOVI I DRUGI RELEVANTNI IZVORI

### Statistika

Studija „Novinari pod pritiskom“<sup>5</sup> ukazuje da od 1000 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 pretnje. Od onih koji su imali iskustvo nezakonitih pretnji i mešanja,<sup>6</sup> 57% to nije prijavilo policiji, a od onih koji to jesu prijavili, 23% nije bilo zadovoljno odgovorom policije.<sup>7</sup> Činjenicu da nisu znali za postojanje bilo kakvih uspostavljenih mehanizama,

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

6. Studija definiše neovlašćeno mešanje kao „postupke i/ili pretnje fizičkom i/ili moralnom integritetu novinara kojima se meša u novinarske aktivnosti ... [koje] mogu imati oblik stvarnog nasilja ili bilo kog oblika neprimerenog 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, Savet Evrope, strana 9.

novinari su naveli kao glavni razlog za neprijavlivanje neopravdanog mešanja. Pored nepostojanja saznanja, sledi podatak da novinari nisu imali poverenja u mehanizme koji postoje i plašili su se odmazde kao posledice prijavljivanja. Nepoverenje u mehanizme je u nekim slučajevima, takođe, bilo prouzrokovano neuspešnim pokušajima prijavljivanja neopravdanog mešanja u prošlosti.<sup>8</sup>

## 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 Saveta Evrope 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 delotvoran, treba da pruži neposrednu zaštitu i bude dostupan bez dugih sudskih postupaka ili neprimerenog finansijskog ili administrativnog opterećenja za žrtvu. Osim toga, nalozi sa ovim merama treba da se izdaju ex parte, sa neposrednim dejstvom i te mere treba da budu dostupne nezavisno od drugih pravnih postupaka ili uz druge sudske postupke. Konačno, delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije treba da budu predviđene za bilo kakvo kršenje takvih mera.

## Mehanizmi ranog upozoravanja/brzog odgovora

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

### *Saradnja sa Platformom Saveta Evrope za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara*

Platforma Saveta Evrope za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara (u daljem tekstu – Platforma) je mehanizam ranog upozoravanja/brzog odgovora, kao i instrument za jačanje kapaciteta tela Saveta Evrope da odgovore na te probleme, i sredstvo 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 verifikuju na osnovu sopstvenih procesa i standarda. Kada okolnosti dozvoljavaju, Savet Evrope i države članice koje se direktno navode u upozorenju postavljenom na Platformu, mogu da dostave izveštaje o merama koje su preduzeli njihovi relevantni organi i institucije u odgovoru na to upozorenje. Platforma takođe pomaže Savetu Evrope 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/bezbednosnim mehanizmima.

---

8. Ibid., strana 37.

## *Delotvorno i blagovremeno pružanje policijske zaštite*

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

U proceni toga da li su vlasti imale saznanja o bilo kakvom riziku po život, Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu - ESLJP, Sud) može uzeti u obzir do koje mere je trebalo da državni organi, kao što su tužioci, budu upoznati sa ranjivim položajem novinara u odnosu na centre moći (npr. zbog povećanog broja smrti ili telesnih povreda koje su pretrpeli novinari u toj zemlji). Na primer, u predmetu *Dink protiv Turske*<sup>9</sup> Sud je zaključio da se može smatrati da su snage bezbednosti bile informisane o intenzivnom neprijateljstvu ekstremnih nacionalista prema g. Dinku zbog njegovih novinskih članaka o tursko-jermenskim odnosima i o stvarnoj i neposrednoj pretnji od atentata na njega, ali nisu preduzele mere koje su razumno mogle da preduzmu da zaštite njegov život.<sup>10</sup> Shodno tome, Sud je našao povredu članova 2 (pravo na život) i 10 Konvencije (sloboda izražavanja).

Odgovarajuće preventivne operativne mere bi obuhvatile pojedinačnu procenu rizika radi utvrđivanja konkretne potrebe za zaštitom, policijskom zaštitom i/ili dobrovoljnom evakuacijom na sigurno mesto. Programi zaštite koje vodi policija trebalo bi da se sprovedu zajedno sa brзом istragom dobijenih pretnji/izvršenih dela nasilja. Oni treba da budu osmišljeni kao privremene mere kako bi se osigurala fizička bezbednost novinara i ostalih medijskih aktera tokom vremena potrebnog da se počinioci privedu pravdi kroz sudski postupak.

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

## *Programi koji obezbeđuju preseljenje, sigurne kuće ili skloništa*

Novinarske organizacije i druge NVO su razvile 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 merama zaštite koje nudi država.

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

10. Pogledajte takođe izveštaj „Principi koji se mogu izvesti iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa zaštitom i bezbednošću novinara i novinarstva“, Philip Leach, strana 11.

## Sveobuhvatni nacionalni mehanizmi zaštite

Što se tiče uspostavljanja posebnog bezbednosnog/zaštitnog mehanizma za novinare i ostale medijske aktere, pokazalo se da je to delotvorno samo kada problem napada ili pretnji dostigne određeni stepen težine.<sup>11</sup> Pogoršavanje medijskog okruženja u mnogim državama članicama Saveta Evrope, koje se ogleda u vrtoglavom porastu ubistava i nasilja registrovanih na Platformi, zahteva da mnoge države članice razmotre mogućnost uspostavljanja takvog mehanizma.

## C. KORISNE PRAKSE I INICIJATIVE KAO SMERNICE ZA AKTIVNOSTI U OVOJ OBLASTI

---

### Mehanizmi ranog upozoravanja/brzog odgovora

■ Dežurna telefonska linija za novinare na opasnim zadacima<sup>12</sup> Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (MKCK), Press SOS dežurna telefonska linija Reportera bez granica (RSF)<sup>13</sup> i dežurna telefonska linija za slobodu štampe Komiteta za zaštitu novinara (CPJ)<sup>14</sup> su neki od mehanizama ranog upozoravanja/brzog odgovora koji su izdržali test vremena.

■ Evropski centar za slobodu štampe i medija (ECPMF) je u partnerstvu sa Evropskom federacijom novinara (EFJ) u martu 2016. godine pokrenuo Alarm Centar za novinarke izložene pretnjama (*Alarm Centre for Female Journalists Under Threat*).<sup>15</sup>

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

11. Dokument za diskusiju „Podrška slobodi izražavanja: Praktični vodič za razvoj specijalizovanih sigurnosnih mehanizama“, april 2016, UNESCO i Centar za pravo i demokratiju, Toby Mendel, strana 20.
12. MKCK 24-časovna dežurna telefonska linija može da se koristi kada novinar na zadatku nestane, bude zarobljen, uhapšen ili lišen slobode. Ona funkcioniše u oblastima gde 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 pribavljanje informacija, prenošenje informacija porodici, traženje dozvole za posetu novinaru (zajedno sa lekarom) i repatrijaciju novinara.
13. Reporteri bez granica održavaju 24/7 dežurnu telefonsku liniju Press SOS u saradnji sa kompanijom American Express. Upozorenje preko dežurne telefonske linije mogu dostaviti novinari u nevolji, njihove porodice, poslodavci ili profesionalne organizacije. Predstavnik RSF će novinaru dati savet ili relevantne kontakte ili će alarmirati lokalne ili konzularne vlasti.
14. CPJ obezbeđuje bezbednu internet platformu putem koje novinari i ostali medijski akteri mogu da prijave povrede slobode štampe, uključujući pretnje/napade. Ona takođe pruža pomoć novinarima izloženim pretnjama, uključujući linkove ka resursima koji su dostupni preko drugih organizacija koje obezbeđuju preseljenje u hitnim slučajevima, pravnu podršku, podršku u zatvoru, podršku porodici, medicinsku i podršku u slučaju traume.
15. Alarm Centar za novinarke izložene pretnjama predstavlja mesto prijavljivanja ili dežurnu telefonsku liniju za novinarke koje su bile meta rodnog zasnovanih pretnji, kao što su seksualni i uvredljivi komentari, pretnje silovanjem ili objavljivanjem slika i brojeva telefona na internet sajtovima za seks i upoznavanje. Alarm Centar omogućava poverljivu, šifrovanu komunikaciju koju vodi isključivo osoblje ženskog pola u ECPMF koje pruža solidarnu i pravnu pomoć i takođe radi na tome da dimenzija rodnog zasnovanog nasilja bude vidljivija.

■ U Bosni i Hercegovini, Linija za pomoć novinarima radi pod okriljem Udruženja BH novinari.<sup>16</sup>

■ U Švedskoj, prema nacionalnom Akcionom planu za odbranu slobode govora,<sup>17</sup> uspostavlja se nacionalna linija za pomoć i lokalni centri za podršku žrtvama - za pojedince koji su izloženi pretnjama i mržnji u vezi sa njihovim učešćem u javnoj debati.

■ U Jermeniji, Komitet za zaštitu slobode izražavanja je organizovao 24/7 dežurnu telefonsku liniju za prijavljivanje slučajeva nasilja nad novinarima. Po prijemu poziva, grupa za brzo reagovanje odlazi na mesto incidenta, procenjuje situaciju i preduzima neophodne mere.

■ U Pakistanu, pokrenuta je prva linija za pomoć novinarima u slučajevima onlajn uznemiravanja, sa ciljem da se obezbede pravni saveti, podrška za digitalnu bezbednost, psihološko savetovanje i sistem daljeg upućivanja žrtava.

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

■ U Tunisu, uz tehničku i finansijsku podršku UN OHCHR i UNESCO, jedinica za praćenje u okviru *Syndicat National des Journalists* je formirana 2017. godine. Njen cilj je da: pruža savete i pomoć novinarima žrtvama; animira nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i obaveštava OHCHR u slučaju teških povreda; razvije nacionalnu bazu podataka o povredama bezbednosti novinara; izrađuje i objavljuje mesečne izveštaje o bezbednosti novinara; formuliše pokazatelje bezbednosti novinara.<sup>19</sup>

### *Saradnja sa Platformom Saveta Evrope za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara*

■ U Francuskoj je organizovana neformalna međuresorna grupa za brzo postupanje u slučaju upozorenja na Platformi. Stalno predstavništvo Francuske pri Savetu Evrope prenosi upozorenje Ministarstvu za evropske i međunarodne poslove (MEAE), koje određuje ministarstvo nadležno za njegovo rešavanje. U okviru svakog ministarstva, imenuje se kontakt osoba (*focal point*) za odgovor na takva upozorenja. Ubrzo posle

16. Dokument za diskusiju „Podrška slobodi izražavanja: Praktični vodič za razvoj specijalizovanih bezbednosnih 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* – mere za zaštitu novinara, izabranih predstavnika i umetnika od izloženosti pretnjama i mržnji.

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

19. [Izveštaj o konsultacijama zainteresovanih strana o unapređenju primene Akcionog plana UN za bezbednost novinara i pitanje nekažnjivosti](#), 2017.

prijema, kontakt osoba prenosi odgovor na upozorenje nazad ka MEAE, koje ga prenosi Stalnom predstavništvu pri Savetu Evrope, a ono potom i Platformi.

## Zaštita života od stvarnog i neposrednog rizika

### *Delotvorno i blagovremeno pružanje policijske zaštite*

■ Britanski organi unutrašnjih poslova su odgovorili na presudu Suda u predmetu *Osman protiv UK*<sup>20</sup> uspostavljanjem procedure za temeljnu procenu rizika koja se mora izvršiti ako inicijalna procena prijave ukazuje na postojanje stvarne i neposredne pretnje žrtvi.<sup>21</sup>

■ U Italiji, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, Centralna kancelarija snaga za obezbeđenje ličnost (UCIS) je uspostavljena kako bi se osigurala primena odgovarajućih mera za obezbeđenje zaštite onih koji su izloženi potencijalnoj ili stvarnoj opasnosti zbog svoje profesije ili iz drugih razloga (uključujući novinare i ostale medijske aktere koji istražuju organizovani kriminal, koji se suočavaju sa pretnjama nasiljem).<sup>22</sup>

■ EU Direktiva 2012/29 kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela, u svom članu 22, predviđa postupak procene individualnog rizika i utvrđivanja specifičnih potreba zaštite.<sup>23</sup>

■ U Švedskoj, sektor policije za žrtve krivičnog dela i ličnu bezbednost (BOPS), koji je zadužen za pružanje podrške žrtvama, održava kontakt sa onima koji su zaduženi za bezbednost u medijskim kućama u pojedinačnim regionima. BOPS može da pruži ličnu zaštitu onima kojima je prečeno i saraduje sa drugim sektorima policije kada je potrebna podrška žrtvi ili njena lična zaštita. Kada se prijavi povreda demokratije,

---

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

21. Kompletan postupak procene rizika sastoji se od: prijema prijave pretnje od strane policije; pružanje informacija žrtvi; procena prirode i težine pretnje (uključujući inicijalnu istragu i klasifikaciju); odgovor radi ublažavanja pretnje/rizika – uključujući osmišljavanje i iniciranje strategije za preventivne ili disruptivne mere; rešenje – iniciranje dogovorene strategije koja će dovesti do otklanjanja ili smanjenja pretnje/rizika; praćenje – monitoring razvoja obaveštajne slike i ponovna procena mera za upravljanje rizikom.

22. Kada postoji neposredni rizik po život ili fizički integritet novinara ili ostalih medijskih aktera, UCIS, zajedno sa prefektom, obavlja individualnu procenu rizika kako bi utvrdio posebne potrebe žrtve za zaštitom. Postoji četiri različita nivoa zaštite, zavisno od nivoa rizika: „izuzetan“ (1), „veoma visok“ (2), „visok“ (3) i „nizak“ (4). Mere zaštite se mogu sastojati od nadzora prebivališta, dinamičke budnosti, dobrovoljne evakuacije na sigurno mesto, policijskog obezbeđenja, pratnje oklopnim vozilima, itd. Lična bezbednost onih koji su pod zaštitom se konstantno prati, i nove procene se vrše svakih šest meseci kako bi se potvrdio nivo zaštite i potreba za merama zaštite, ili izmenama ili konačnim ukidanjem.

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

policija se sastaje sa licem koje je podnelo prijavu. Ako se pretnja smatra ozbiljnom, može se pružiti policijska zaštita.

### *Programi koji obezbeđuju preseljenje, sigurne kuće ili sklonište*

■ Međunarodni fond za bezbednost IFJ-a (uspostavljen 1992. godine), kog finansiraju novinari za novinare, obezbeđuje blagovremenu finansijsku pomoć, između ostalog, za putne troškove i troškove smeštaja u hitnim slučajevima za novinare i članove njihovih porodica u riziku.

■ IFJ obezbeđuje sigurne kuće u zapadnoj Africi i nekim delovima istočne Afrike i Latinske Amerike. IFJ-eve sigurne kuće vode pouzdani članovi/saradnici koji nisu obavješteni o identitetu lica koja borave u sigurnoj kući i osobe u riziku mogu tu da borave tokom perioda od tri do šest meseci.

■ 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 pretnjama povezanim sa njihovom profesijom. Novinari tu mogu da ostanu tokom ograničenog perioda od tri meseca.<sup>24</sup>

■ Međunarodna mreža gradova-utočišta (ICORN) je nezavisna organizacija gradova i regiona koji pružaju utočište onima koji su u neposrednom riziku od proganjanja/suočeni s pretnjama kao direktnom posledicom njihovog kreativnog rada, uključujući novinare. Gradovi članovi ICORN-a organizuju preseljenje/prijem u grad, olakšavaju pribavljanje zakonskog statusa, obezbeđuju licu koje je u riziku i njegovoj/njenoj porodici odgovarajući stan; obezbeđuju odgovarajuću stipendiju/bespovratna sredstva tokom perioda boravka; pomažu u integraciji u lokalnu zajednicu, kako socijalno tako i umetnički; imenuju koordinatora Grada utočišta koji pruža podršku u pravnim i praktičnim stvarima.

■ ECPMF obezbeđuje privremeni smeštaj 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, identifikovan je od strane mnogih kao primer najbolje prakse kada su u pitanju mehanizmi zaštite. Njegov ključni akter je Nacionalna jedinica za zaštitu (UNP), koja primenjuje i nadgleda fizičke mere zaštite.<sup>25</sup>

24. CDMSI radionica na temu „Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktore u Evropi: primena standarda Saveta Evrope“, Strazbur, 30. jun 2016, Zbirka odabranih najboljih praksi za primenu Preporuke CM/Rec(2016)4 i Predlozi za dodatne dalje aktivnosti, autori: Patrick Leerssen, Roel Maalderink i Tarlach McGonagle, strana 8.

25. Neki od uspešnih atributa kolumbijskog Programa zaštite novinara i komunikatora na društvenim mrežama obuhvataju: učesće civilnog društva i medija u ovom mehanizmu (oni prosleđuju predmete i direktno su uključeni u proces procene rizika); strukturnu koordinaciju između državnih institucija, novinara i organizacija civilnog društva; nezavisnost, uključujući i posebni budžet; uzimanje u obzir rodnog aspekta, obezbeđivanje specijalizovanih procena za žene i od strane žena, ako je neophodno; podršku u zakonskom okviru, javnoj politici i sudskoj praksi.

Kada UNP primi prijavu direktno od novinara ili preko civilnog društva/organa unutrašnjih poslova, dobija ulazne informacije od:

- ▶ Tehničkog korpusa za prikupljanje i analizu informacija (CTRAI) – međuinstitucionalne grupe koju čine članovi UNP i nacionalna policija. CTRAI proverava informacije koje primi i koristi „matricu za procenu rizika“ (u kojoj se odmerava pretnja, rizik i ranjivost) kako bi procenio rizik za novinara;
- ▶ Grupe za preliminarnu procenu – koja analizira informacije CTRAI o pojedinačnim predmetima, određuje nivo rizika i daje preporuke; i
- ▶ Odbora za procenu rizika i preporuke mera (CERREM) – koji odlučuje o dodeljivanju mera zaštite (uključujući obezbeđivanje mobilnih telefona, blindiranih automobila, hitnu evakuaciju i premeštanje). Civilno društvo može da uloži prigovor na mere.<sup>26</sup>

■ U Italiji je u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova 2017. godine osnovan Koordinacioni centar za praćenje, analizu i stalnu razmenu informacija o zastrašivanju novinara. Pored ministra unutrašnjih poslova, koji predsedava ovim telom, Koordinacioni centar obuhvata i načelnika policije, visokog predstavnika za javnu bezbednost, generalnog sekretara i predsednika nacionalne federacije italijanske štampe i visoke predstavnike nacionalnog udruženja novinara, sa mogućim učešćem drugih stručnjaka i predstavnika civilnog društva.

■ Koordinacioni centar ima za cilj formulisanje predloga/strategije za prevenciju i borbu protiv zastrašivanja i nasilja nad novinarima, uključujući usvajanje posebnih mera zaštite. Centar je osnovao posebni Sekretarijat sa operativnom nadležnošću, koji služi kao glavna spona između novinara i organa unutrašnjih poslova/javne bezbednosti. On prati i analizira podatke koje dostavljaju prefekti iz lokalnih jedinica policije o napadima i zastrašivanju novinara i određuje preventivne strategije i posebne zaštitne mere za Koordinacioni centar. Koordinacioni centar saziva sednice svaka tri meseca.

■ U Meksiku je uspostavljen Federalni mehanizam zaštite branilaca ljudskih prava i novinara i kreirana je pozicija specijalnog tužioca za krivična dela protiv slobode izražavanja (FEADLE). Novinarima i aktivistima za koje se smatra da su u riziku program zaštite obezbeđuje 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 zahteve koje prima.<sup>27</sup>

■ U Nepalu se razvija novi mehanizam za rešavanje pitanja potrebe za zaštitom i za borbu protiv nekažnjivosti. Nacionalna komisija za ljudska prava Nepala (NHRC), nezavisno i autonomno ustavno telo sa mandatom za istrage kršenja ljudskih prava, će administrirati ovaj mehanizam. Predstavnici Federacije nepalskih novinara, Advokatske komore Nepala i Federacija NVO će biti deo sistema, uključujući učešće

---

26. Pogledajte „Obrana novinarstva: kako nacionalnim mehanizmima mogu da se zaštite novinari i rešava pitanje nekažnjivosti - komparativna analiza prakse u sedam zemalja“, International Media Support, 2017, str. 104-105.

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



u nadzornom odboru i timovima za odgovor. Predviđeno je da mehanizam sprovodi i proaktivne i reaktivne mere da spreči napade i nasilje nad onima koji ostvaruju svoje pravo na slobodno izražavanje i da obezbede krivično gonjenje osumnjičenih i pravdu za žrtve.<sup>28</sup>

## Druge mere sa ciljem zaštite

■ U Švedskoj, u kontekstu Akcionog plana za odbranu slobode govora – mera za zaštitu novinara, izabranih predstavnika i umetnika od izloženosti pretnjama i mržnji<sup>29</sup> Vlada je:

- ▶ angažovala Švedsku upravu za nadoknadu štete i podršku žrtvama krivičnih dela da razvije resurse za obuku i informacije o podršci za novinare (kao i za političare i umetnike) koji su izloženi pretnjama i mržnji. Ti resursi su namenjeni državnim ustanovama i organizacijama kojima su potrebni bolji instrumenti za podršku ovih kategorija žrtava, ali i za pojedince koji su izloženi pretnjama i mržnji u javnoj debati.
- ▶ angažovala Univerzitet Linnaeus da izgradi centar znanja i službu koja daje savete i podršku novinarima i uredništvima, uključujući „slobodnjake“ (*freelancers*), mala uredništva i manje produkcijske kuće.

## D. PREDLOZI ZA PRIMENU

---

### Privremena zaštita

■ Osigurati da preventivni oblici privremene zaštite obezbede brze pravne lekove za zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera od akata nasilja – zabranom, ograničavanjem ili propisivanjem pravila postupanja u slučajevima određenog ponašanja počinioca. Preventivni oblici privremene zaštite treba da pruže neposrednu zaštitu i da budu dostupni bez dugih sudskih postupaka ili neprimerenog finansijskog ili administrativnog opterećenja za žrtvu. Nalozi za ove mere treba da se izdaju *ex parte* sa neposrednim dejstvom i one treba da budu dostupne nezavisno od drugih pravnih postupaka ili uz druge sudske postupke. Konačno, delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije treba da budu predviđene za bilo kakvo kršenje tih mera.

### Mehanizmi ranog upozoravanja/brzog odgovora

■ Kao minimum, države članice bi trebalo da podižu nivo svesti o dežurnoj telefonskoj liniji za novinare na opasnim zadacima Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (MKCK), kao i mehanizmima ranog upozoravanja/brzog odgovora kojima upravljaju novinarske organizacije i druge NVO.

■ Uspostaviti i/ili podsticati uspostavljanje telefonskih linija dežurnih 24 sata dnevno/7 dana u nedelji ili kontakata za slučajeve, koji su dostupni 24 časa i koji

---

28. CDMSI radionica na temu „Kako zaštititi novinare i ostale medijske aktere u Evropi: primena standarda Saveta Evrope“, Strazbur, 30. jun 2016, Zbirka odabranih najboljih praksi za primenu Preporuke CM/Rec(2016)4 i Predlozi za dodatne dalje aktivnosti, autori: Patrick Leerssen, Roel Maalderink i Tarlach McGonagle, strana 41.

29. Za dodatne pojedinosti pogledajte: [Švedski akcioni plan za odbranu slobode govora](#) – mere za zaštitu novinara, izabranih predstavnika i umetnika od izloženosti pretnjama i mržnji.

mogu da pruže savet novinarima koji se suočavaju s pretnjama. Ako ih vodi država, treba da budu predmet konstruktivnog nadzora civilnog društva i da obezbede poverljivost ili anonimnost žrtava.

■ Pored dežurnih telefonskih linija ili kontakata za hitne slučajeve, drugi mehanizmi za rano upozoravanje i brzi odgovor treba da se uspostave sa ciljem da se poveća vidljivost pretnji/napada na novinare i ostale medijske aktere, obavesti javnost i obeshrabre potencijalni počinioci. Ovakvi mehanizmi ranog upozoravanja/brzog odgovora bi mogli da nađu inspiraciju u Platformi Saveta Evrope za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara.

### *Saradnja sa Platformom Saveta Evrope za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara*

■ Kao minimum, države treba da obezbede brze i suštinske odgovore na upozorenja na Platformi koja se na njih odnose.

■ U tom cilju, definisanje jasnih kontakata odgovornih za obezbeđenje 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**

### *Delotvorno i blagovremeno pružanje policijske zaštite*

■ Obezbediti blagovremen pristup organima unutrašnjih poslova koji koriste pojedinačnu procenu rizika kako bi se identifikovale specifične potrebe za zaštitom. Po prijemu prijave pretnje, organi unutrašnjih poslova treba sistematično da sprovedu procenu neposrednosti rizika, procene ozbiljnost situacije i rizik od ponovljenog nasilja, kako bi se upravljalo tim rizikom, osmislio plan bezbednosti 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 daju žrtvama blagovremeno. One bi mogle da obuhvataju, na primer, davanje ne samo imena organizacije koja pruža usluge podrške, već davanje letka koji sadrži podatke za kontakt, informacije o radnom vremenu i konkretnim uslugama koje ta organizacija pruža.<sup>30</sup>

### *Sveobuhvatni nacionalni mehanizmi zaštite*

■ Gde je to opravdano, uspostaviti na nacionalnom nivou zaštitni/bezbednosni mehanizam sa ovlašćenjem 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 visoko rizičnim temama kao što su korupcija i organizovani kriminal i da obuhvati slučajeve napada i napada u pokušaju, kao i uverljivih pretnji. Taj mehanizam treba da bude autonoman, da funkcioniše transparentno i ima poseban budžet i dovoljno finansijskih sredstava za efikasno funkcionisanje. Taj mehanizam treba da bude podržan politikom, zakonima i propisima kako bi

30. „Adekvatne informacije” se odnose na informacije koje u dovoljnoj meri ispunjavaju potrebu žrtve za informacijama; „blagovremeno” znači u trenutku kada su od koristi žrtvama. Za dodatne informacije pogledajte [Ekspanatori izveštaj uz Istanbulsku konvenciju](#) u vezi sa članom 19, strana 78.

bio otporan na promene u političkom programu. Treba da analizira i prilagođava se evoluciji rizika koji su prisutni u zemlji i mora biti prisutan i aktivan u ruralnim oblastima. Zaštitni/bezbednosni mehanizam, treba pogotovo da:

- ▶ na prijem prijave novinara o pretnji, obezbedi sistematičnu procenu neposrednosti rizika, ozbiljnosti situacije i rizika od ponovljenog nasilja, kako bi se upravljalo tim rizikom, osmislio plan bezbednosti i po potrebi pružila zaštita novinarima i ostalim medijskim akterima.
- ▶ osigura da se žrtvi pruže informacije o različitim vrstama usluga pomoći i pravnim merama koje su im na raspolaganju (uključujući nepravosudne načine ostvarivanja zaštite), omogućavajući im da donesu odluku na osnovu kompletnih informacija.
- ▶ kada se utvrdi postojanje potrebe za zaštitom, obezbedi materijalnu zaštitu, uključujući mobilne telefone i neprobojne prsluke, kao i uspostavljanje utočišta i hitnu evakuaciju ili preseljenje u sigurne delove zemlje ili druge zemlje preko programa zaštite i policijsku zaštitu.<sup>31</sup> Treba, takođe, uspostaviti i obezbediti aranžmane za obezbeđenje sredstava za život pojedinca, kao i odgovarajuću lekarsku i psihološku negu.
- ▶ obuhvati izlaznu strategiju koja detaljno opisuje kada podrška novinaru treba da prestane.

■ Definirati i primeniti mere za izgradnju poverenja novinara u mehanizam i međusobno poverenje svih uključenih zainteresovanih strana, kao preduslov za efikasno funkcionisanje.

■ Uspostavljanje zaštitnog mehanizma mora teći paralelno sa prevencijom i pojačanim merama za istragu i krivično gonjenje napada. U tom cilju, države članice mogu identifikovati postojeće strukture ili programe u okviru državnih institucija koje štite druge sektore društva u riziku i proširiti njihov mandat kako bi obuhvatio bezbednost novinara i ostalih medijskih aktera.<sup>32</sup>

## Druge mere sa ciljem zaštite

■ Osnovati fond za bezbednost koji bi bio podžan privatnim donacijama, kojim bi se finansirali troškovi preseljenja na sigurno mesto.

■ Ako se pruža policijska zaštita, obezbediti da je relevantno osoblje prošlo obuku o standardima ljudskih prava. Gde je to moguće, taj zadatak treba poveriti posebnim jedinicama.

■ Pružiti finansijsku podršku za obuke o bezbednosti, koje su posebno osmišljene za novinarke, medijske akterke.

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

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

12. Države članice se pozivaju da izrade protokole i programe obuke za državna tela 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 primer, sudija, tužilaca, policijskih službenika, vojnog osoblja, upravnika zatvora, službenika za imigraciju i službenika drugih državnih tela, prema potrebi. Protokoli i programi obuke treba da se koriste kako bi se njima obezbedilo da su zaposleni u svim državnim organima u potpunosti svesni odgovarajućih obaveza države u skladu sa međunarodnim pravom ljudskih 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	Mere za sprečavanje/otklanjanje rizika
Državni organi nadležni za poslove koji se odnose na zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera nisu valjano informisani o svojim obavezama u pogledu ljudskih prava i specifičnostima medijskog sektora	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Redovno se organizuje obuka za sudije, tužioce, organe unutrašnjih poslova koja obuhvata, između ostalog, njihove obaveze u skladu sa međunarodnim pravom ljudskih prava i humanitarnim pravom, važnu ulogu koju imaju novinari i ostali medijski akteri 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.</li> <li>▶ Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i novinarska udruženja se uključuju, gde je to primereno, u formulisanje programa obuke i realizaciju obuke za sudije, tužioce i organe unutrašnjih poslova.</li> </ul>

## B. REFERENTNI TEKSTOVI I DRUGI RELEVANTNI IZVORI

### Cilj obuke

U kontekstu Akcionog plana UN za bezbednost novinara i nekažnjivost,<sup>33</sup> obuka organa unutrašnjih poslova, pravosuđa i drugih javnih službenika koji su odgovorni za ispunjavanje obaveza države koje se odnose na zaštitu novinara i ostalih

33. [Akcioni plan UN za bezbednost novinara i nekažnjivost](#) je plan za celu Organizaciju UN za delovanje u pravcu slobodnog i bezbednog okruženja za novinare i medijske poslenike, uključujući one koji proizvode novinarske sadržaje od javnog interesa na društvenim mrežama, sa ciljem jačanja mira, demokratije i razvoja u čitavom svetu. Obuhvata i konfliktne i nekonfliktne situacije. Na njegovom čelu je Međudržavni savet UNESCO-vog Međunarodnog programa za razvoj komunikacija (IPDC), a 2012. godine ga je podržao Odbor generalnih direktora agencija UN, najviši nivo mehanizama koordinacije sistema UN. UN Plan predstavlja sveobuhvatni okvir za saradnju između svih relevantnih aktera, uključujući tela UN, nacionalne vlasti, medijske aktere i nacionalne, regionalne i međunarodne organizacije.

medijskih aktera je identifikovana kao jedna od ključnih aktivnosti<sup>34</sup> za snažnije sprovođenje Plana i kao jedan od nacionalnih pokazatelja za merenje napretka u njegovoj primeni. Cilj takve obuke je da se podigne nivo svesti nadležnih organa o razmerama i urgentnosti ovog problema, promeni njihov način posmatranja istog i značajno unapredi karakter i kvalitet podrške koja se pruža žrtvama. Obuka treba da se prilagodi nadležnostima javnih službenika i da odražava kako evropske standarde (posebno standarde Saveta Evrope, a naročito Preporuku CM/Rec(2016)4),<sup>35</sup> tako i druge međunarodne standarde ljudskih prava.<sup>36</sup>

## Programi obuke za državne organe i službena lica

Princip 16 Preporuke CM/Rec(2016)4 naglašava da se tokom obavljanja svog rada, novinari i ostali medijski akteri često suočavaju sa posebnim rizicima, opasnostima i diskriminacijom na osnovu njihovog pola, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, rase, boje kože, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja ili drugih okolnosti. Štaviše, objavljivanje određenih priča i izveštavanje o određenim osetljivim pitanjima<sup>37</sup> novinare i ostale medijske aktere može, takođe, da izloži pretnjama, napadima, zlostavljanju i uznemiravanju od strane državnih i nedržavnih aktera. Ove ranjivosti treba uzeti u obzir kada se određuju preventivne ili zaštitne mere, u fazi istrage i takođe kada se izrađuju posebni protokoli i programi obuke za službena lica. Protokoli i programi obuke za organe unutrašnjih poslova, na primer, treba da stave naglasak na to da u istragama koje su otvorene u predmetima nasilja/pretnji prema novinarima treba voditi računa o dokazima koji pokazuju vezu sa profesionalnim aktivnostima novinara. Na jednom opštijem nivou, u obuci nadležnih predstavnika državnih organa treba uzeti u obzir važnu ulogu koju novinari i ostali medijski akteri imaju u demokratskom društvu, u skladu sa sudskom praksom ESLJP<sup>38</sup> i rodnim pitanjima.

### Rodno-specifični faktori rizika

U svom Saopštenju o sve većem broju pretnji novinarkama preko interneta (2015), bivša Predstavница OEBS-a za slobodu medija, gđa Dunja Mijatović, je naglasila

34. Pogledajte „Jačanje sprovođenja Akcionog plana UN za bezbednost novinara i nekažnjivost“, Dokument o ishodu konsultacija, 16. avgust 2017, strana 6.

35. Za listu najrelevantnijih instrumenata Saveta Evrope koji daju smernice o jačanju i zaštiti uloge novinara, njihovih prava i sloboda, pogledajte studiju „Novinari pod pritiskom – Nezakoniti uticaj, strah i samocenzura u Evropi“, Marilyn Clark i Anna Grech, 2017, Savet Evrope, str. 16-18. Preporuke Komiteta ministara su inspirisane Konvencijom, kako se ona tumači u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava.

36. Pogledajte <https://en.unesco.org/themes/safety-journalists/basic-texts>.

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

38. Uloga štampe kao čuvara javnog interesa (engl. public watchdog) je prvu istakao ESLJP u predmetu *Lingens protiv Austrije* (br. 9815/82, 18. jul 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 sme da prekorači određene granice, pogotovo u pogledu ugleda i prava drugih, i potrebe da se spreči otkrivanje poverljivih informacija, njena dužnost je, međutim, da saopštava – na način koji je u skladu sa njenim obavezama i odgovornostima – informacije i ideje o svim pitanjima od javnog interesa”.

da je sve više novinarki i blogerki napadano na društvenim mrežama.<sup>39</sup> Izveštaji pokazuju da je dve trećine novinarki pretrpelo rodno zasnovane onlajn napade i da novinarka i voditeljke informativnog programa dobijaju tri puta više uvredljivih komentara na internetu nego njihove muške kolege.<sup>40</sup> U istraživanju koje su sproveli Trollbusters i the International Women's Media Foundation na uzorku od 597 novinarki i medijskih akterki, 90% ispitanica je navelo da se broj pretnji preko interneta povećao u poslednjih pet godina.<sup>41</sup>

Onlajn napadi imaju formu seksualnog uznemiravanja i zastrašivanja i čak pretnji silovanjem i seksualnim nasiljem, a meta su žene novinari zato što su žene. Istraživanje Međunarodne novinarske federacije<sup>42</sup> pokazalo je da iako je polovina takvih slučajeva bila prijavljena, počinitelj uznemiravanja je identifikovan i priveden pravdi samo u 13% slučajeva. Shodno tome, bivša Predstavnicica OEBS-a za slobodu medija je pozvala na pružanje bolje obuke službenicima organa unutrašnjih poslova kako bi bolje razumeli kako da vrše istragu pretnji i drugih krivičnih dela učinjenih preko interneta (i sa rodnom dimenzijom), ukazujući na to da pretnje i uznemiravanje preko interneta koji imaju odlike krivičnog dela moraju biti krivično gonjeni i tretirani isto kao krivična dela u fizičkom okruženju. U obuci i uputstvima treba, takođe, da se istakne da pretnje po život i fizički integritet, uključujući pretnje silovanjem, treba da imaju prioritet u krivičnom gonjenju.<sup>43</sup>

I u fizičkom okruženju (tj. oflajn), značajno je veća verovatnoća 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 zahteva od strana potpisnica Konvencije da obezbede/ojačaju obuku za zaposlene (uključujući i one u državnim organima) koji se bave žrtvama nasilja nad ženama<sup>44</sup> 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 SMERNICE 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, kako bi povećala njihovu sposobnost da rešavaju predmete zločina iz mržnje i krivičnih dela protiv demokratije. Osim toga, Univerzitet u

39. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Predstavnicica za slobodu medija, Dunja Mijatović, *Saopštenje o sve većem broju pretnji bezbednosti novinarki preko interneta*, 02/2015.

40. Pogledajte „*Novi izazovi slobodi izražavanja: suprotstavljanje online zlostavljanju novinarki*“, OEBS, 2016, strana 41.

41. Istraživanje je pokazalo, naročito, da su dve od tri ispitanice bile izložene pretnjama i uznemiravanju preko interneta barem jednom i da je to za posledicu imalo samocenzuru u 40% slučajeva.

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

43. OEBS, Predstavnicica za slobodu medija, Dunja Mijatović, *Saopštenje o sve većem broju pretnji bezbednosti novinarki preko interneta*, 02/2015, strana 44.

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

Upsali je angažovan da pripremi petodnevni specijalistički kurs za službenike policije koji rade na zločinima iz mržnje i krivičnim delima protiv demokratije koji obuhvata: slobodu govora, slobodu štampe i osnovna prava i slobode novinara, predvodnika javnog mnjenja i političara; kako službenici policije mogu da zadobiju i obezbede poverenje osetljivih grupa i pojedinaca; kako da se unapredi istraga zločina iz mržnje i krivičnih dela protiv demokratije i suzbije nekažnjivost.

■ Preko programa UNESCO MOOC, obuka na temu „Međunarodni pravni okvir za slobodu izražavanja, pristup informacijama i bezbednost novinara“ organizovana je u Latinskoj Americi<sup>45</sup> za preko 3000 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. organizovan je jedan broj obuka za pripadnike organa unutrašnjih poslova, tužioce i sudije, uključujući i kroz programe Saveta Evrope, o pravima novinara, povezanim izmenama u krivičnom i krivično-procesnom zakonu, istrazi krivičnih dela učinjenih protiv novinara.

## **Uključivanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i novinarskih udruženja**

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

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

## **D. PREDLOZI ZA PRIMENU**

---

### **Programi obuke za državne organe i službena lica**

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

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

---

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 bezbednost novinara.

- ▶ ulozi koju imaju novinari i ostali medijski akteri u demokratskom društvu time što pokrivaju proteste građana, izveštavaju iz zona sukoba i u vreme krize, uključujući i u vanrednom stanju i načinu da se spreče sve prepreke takvom izveštavanju (pogledajte Odeljak II (D) ovog Vodiča za primenu Preporuke);
- ▶ pravu novinara i ostalih medijskih aktera da ne otkrivaju svoje poverljive izvore informacija i neophodnim procesnim garancijama (pogledajte Odeljak II (C) ovog Vodiča za primenu Preporuke);
- ▶ činjenici da se tokom svog rada, novinari i ostali medijski akteri često suočavaju s posebnim rizicima i diskriminacijom po raznim osnovima i da potraga za određenim pričama može takođe da ih izloži pretnjama, napadima, zlostavljanju i uznemiravanju od strane državnih i/ili nedržavnih aktera, uključujući terorističke ili kriminalne grupe (pogledajte Odeljke II(A) i II (E) ovog Vodiča za primenu Preporuke);
- ▶ sprečavanju i otkrivanju nasilja nad ženama, jednakosti između žena i muškaraca, potrebama i pravima žrtava, kao i načinima sprečavanja sekundarne viktimizacije;
- ▶ potrebi da se obezbedi blagovremeni pristup organima unutrašnjih poslova kada postoji ozbiljni rizik/pretnja nasiljem/napadom na novinare i ostale medijske aktere, pružanje informacija o pomoći, podršci, zaštiti i nadoknadi koju žrtve mogu da dobiju od njihovog prvog kontakta sa organima za sprovođenje zakona i potrebi da se odrede preventivni oblici privremene zaštite kada je to potrebno (pogledajte Odeljak II(A) ovog Vodiča za primenu Preporuke);
- ▶ karakteristikama delotvorne istrage, potrebi da se uzme u obzir bilo kakva moguća veza između krivičnog dela i profesionalnih aktivnosti novinara, rodna pitanja i moguća veza između rasističkih stavova i akta nasilja, potrebi da se uzdržava od krivičnog postupka/krivičnih sankcija za prestupe u vezi sa štampom, čak i kada je osnov na koji se poziva teritorijalni integritet/nacionalna bezbednost (pogledajte Odeljak III (A) ovog Vodiča za primenu Preporuke);
- ▶ potrebi da se suzbije diskriminatorska ili proizvoljna primena zakona i propisa o kleveti, kako bi se sprečila zloupotreba sudskog postupka i relevantnih mera, uključujući najbolju praksu, i da se spreči mogućnost biranja najpovoljnijeg suda u predmetima klevete (pogledajte Odeljak II (C) ovog Vodiča za primenu Preporuke);
- ▶ boljem razumevanju organa unutrašnjih poslova kako da istražuju pretnje i druga krivična dela učinjena preko interneta, uključujući i ona koja imaju rodnu dimenziju. Obuka treba da naglasi da pretnje i uznemiravanje preko interneta koje imaju odlike krivičnog dela moraju biti krivično gonjeni i tretirani isto kao krivična dela u fizičkom okruženju. U obuci i uputstvima treba takođe da se istakne da pretnje po život i fizički integritet, uključujući pretnje silovanjem, treba da imaju prioritet u krivičnom gonjenju.

## **Uključivanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i novinarskih udruženja**

■ Države treba da ispitaju mogućnosti za saradnju sa nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava u obuci sudija i tužilaca kako bi se izbegla proizvoljna primena restriktivnih zakona i propisa u odnosu na novinare i ostale medijske aktere.



## C. DISKRIMINATORNA ILI PROIZVOLJNA PRIMENA PROPISA ILI SANKCIJA DA BI SE UČUTKALI NOVINARI I OSTALI MEDIJSKI AKTERI (STAV 13. SMERNICA)

13. Države članice moraju da budu oprezne i da osiguraju da se propisi i sankcije ne primenjuju na novinare ili ostale medijske aktere na diskriminatoran ili proizvoljan način. Takođe treba da preuzmu neophodne zakonodavne i/ili druge mere radi sprečavanja neozbiljnog, uznemiravajućeg ili zlonamernog korišćenja zakona i pravnog postupka ili njihove zloupotrebe u svrhe zastrašivanja i ućutkivanja novinara i ostalih medijskih aktera.

### A. POKAZATELJI

Rizici	Mere za sprečavanje/otklanjanje rizika
Propisi i sankcije se primenjuju diskriminatorno ili proizvoljno protiv novinara i ostalih medijskih aktera	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Radi se analiza zakona o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj bezbednosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju, kao i istorijskom sećanju da bi se uverilo da su definicije, ključni pojmovi i koncepti definisani dovoljno precizno kako bi se izbegla zloupotreba i da postoje zaštitni mehanizmi za ostvarivanje slobode izražavanja.</li> <li>▶ Obezbeđuje se poštovanje principa proporcionalnosti u primeni takvih zakona i sankcija i uzdržava se od pribegavanja krivičnom postupku/krivičnim sankcijama za presteupe novinara.</li> <li>▶ Postoje adekvatne procesne garancije i delotvorni pravni lekovi protiv zloupotrebe ovih zakona.</li> <li>▶ Vršiti se analiza zakona i propisa o kleveti da bi se osiguralo: <ul style="list-style-type: none"> <li>– da ne predviđaju preterane, neproporcionalne sankcije i odštete;</li> <li>– da se, u skladu sa sudskom praksom ESLJP, zatvorske kazne mogu predvideti samo u izuzetnim situacijama, odnosno kada su druga osnovna prava ozbiljno narušena;</li> <li>– da ne postoji viši stepen zaštite javnih ličnosti od javnog preispitivanja ili kritike;</li> <li>– da šefovima država/monarsima ne daju posebnu zaštitu u odnosu na pravo da se o njima izveštava ili iznose mišljenja;</li> <li>– da predviđaju zaštitne mehanizme za slobodu izražavanja koji su u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući istinu/javni interes/objektivan komentar kao sredstvo odbrane;</li> </ul> </li> </ul>

Rizici	Mere za sprečavanje/otklanjanje rizika
<p>Neozbiljno, uznemiravajuće ili zlonamerno korišćenje zakona i pravnog postupka za zastrašivanje i učutkivanje novinara i ostalih medijskih aktera</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– da postoje ubrzane ili jeftine mere i niz pravnih lekova u građanskom postupku kao alternativa odšteti, kao što je nalog za izvinjenje ili ispravku;</li> <li>– da osnuju nepravosudna tela, kao što su saveti za štampu, kako bi se obezbedio proporcionalni odgovor na klevetu.</li> <li>▶ Obezbeđuje se obuka sudija da bi se izbegla proizvoljna primena restriktivnih zakona i propisa.</li> <li>▶ Sprovode se zakonodavne i/ili druge mere za sprečavanje zloupotrebe sudskog postupka, naročito: <ul style="list-style-type: none"> <li>– mere za sprečavanje biranja najpovoljnijeg suda u predmetima klevete;</li> <li>– uvođenje propisa za sprečavanje strateških tužbi protiv učešća javnosti (engl. anti-SLAPP propisi);</li> <li>– stavljanje programa besplatne pravne pomoći na raspolaganje novinarima, kako bi se osiguralo da imaju razumu mogućnost da predstave argumente u svoju odbranu;</li> <li>– obezbeđivanje obuke za sudije radi sprečavanja i suzbijanja neozbiljnog, uznemiravajućeg i zlonamernog korišćenja zakona i pravnog postupka.</li> </ul> </li> </ul>

## B. REFERENTNI TEKSTOVI I DRUGI RELEVANTNI IZVORI

### Statistika

Pogrešna upotreba, zloupotreba ili pretnja upotrebom različitih vrsta zakona i propisa za sprečavanje doprinosa javnoj debati, uključujući zakone o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj bezbednosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sećanju su nažalost među najčešćim sredstvima zastrašivanja i učutkivanja novinara i ostalih medijskih aktera koji izveštavaju o pitanjima od javnog interesa. Prema studiji Saveta Evrope „Novinari pod pritiskom”,<sup>46</sup> 23% intervjuisanih novinara je potvrdilo da su imali iskustvo „sudskog zastrašivanja” ili „pravosudno uznemiravanje” u formi hapšenja, istraga, pretnje krivičnim gonjenjem ili stvarno krivično gonjenje na osnovu određenih zakona, uključujući zakone o kleveti, zakone o javnom redu, anti-terorističke i zakone o nacionalnoj bezbednosti. Osim toga, određene pravne norme mogu i same da prouzrokuju odvraćajući efekat kada su u pitanju sloboda izražavanja i javna debata.

46. Studija „Novinari pod pritiskom – Nezakoniti uticaj, strah i samocenzura u Evropi”, Marilyn Clark i Anna Grech, 2017, Savet Evrope. Ovo istraživanje je sprovedeno na skoro 1000 novinara i drugih pružalaca informativnih sadržaja.

## Opšte mere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primene 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 bezbednosti, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sećanju.

U skladu sa dobro poznatom sudskom praksom ESLJP, svaka restriktivna mera mora biti propisana zakonom, težiti ostvarivanju barem jednog legitimnog cilja iz člana 10, stav 2 Konvencije i mora proći test proporcionalnosti (mešanje mora biti neophodno u demokratskom društvu i primenjena mera/mere mora/moraju biti zmera/srazmerne cilju/ciljevima kojem/kojima se teži). U proceni proporcionalnosti, domaći sudovi moraju proceniti sve okolnosti predmeta od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir, između ostalog, kontekst objavljivanja, postojanje javnog interesa i težinu sankcije.

### *Uzdržanost u pribegavanju krivičnim postupcima*

Sud poziva na uzdržanost od pribegavanja krivičnim postupcima, čak i kada se poziva na teritorijalni integritet ili nacionalnu bezbednost ili sprečavanje kriminala ili nereda kao na osnov, u slučajevima kada se spornim objavljivanjem ne podstiče nasilje<sup>47</sup> ili izazivaju etnička ili drugi oblici mržnje (pogledajte, na primer, grupu predmeta *Incal* grupe).<sup>48</sup> Kritika vlada i objavljivanje informacija za koje vođe neke zemlje smatraju da ugrožavaju nacionalne interese ne treba da povlače optužbe za naročito teška dela 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.<sup>49</sup>

Kako bi se sprečila pogrešna upotreba/zloupotreba zakona o javnom redu, borbi protiv terorizma i o nacionalnoj bezbednosti radi učutkivanja kritičnih glasova i mešanja u slobodu izražavanja koje nije neophodno ili je nesrazmerno, dela iz ovih zakona treba da budu jasno i ne preširoko definisana.<sup>50</sup> Kako bi se suzbila zloupotreba/pogrešna upotreba zakona, njihove odredbe treba da budu dostupne osobi na koju se odnose,

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

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

49. Pogledajte, na primer, *Sahin Alpay protiv Turske*, br. 16538/17, 27. februar 2001, § 172-184.

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

njihove posledice predvidljive i osigurana njihova usklađenost sa vladavinom prava.<sup>51</sup> Osim toga adekvatne procesne garancije i delotvorni pravni lekovi protiv zloupotrebe moraju da budu obezbeđeni.

### *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 informiše o stvarima koje su od javnog interesa. Kao rezultat toga, vitalna uloga štampe kao čuvara javnog interesa može da bude oslabljena, kao što i mogućnost štampe da pruži tačne i pouzdane informacije može biti dovedena u pitanje.<sup>52</sup> Pogrešna upotreba zakona o javnom redu, borbi protiv terorizma i nacionalnoj bezbednosti da bi se došlo do novinarskih izvora, bilo putem mera praćenja ili primoravanja da se izvor otkrije (ili oba, kao u predmetu *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. i ostali protiv Holandije*),<sup>53</sup> je čest primer mešanja 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 medije kojima je taj nalog upućen, čija reputacija može biti ugrožena u očima budućih potencijalnih izvora. Štetni uticaj se dalje prostire na građane koja imaju interes da prime informacije saopštene preko anonimnih izvora i koji su sami takođe potencijalni izvori. S obzirom na ključnu ulogu slobode štampe u demokratskom društvu i potencijalni odvracajući efekat naloga za otkrivanje izvora, takva mera ne može biti kompatibilna sa članom 10 Konvencije (sloboda izražavanja) ukoliko ona nije opravdana važnijim zahtevom koji je u javnom interesu.<sup>54</sup>

Što se tiče mera praćenja, u predmetu *Big Brother Watch i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>55</sup> Sud je zaključio da iako radnja 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 „uslov kvalitetnog zakona“ i stoga predstavljaju povredu člana 8 Konvencije (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 sa režimom grupnog nadzora nad komunikacijama, i nedovoljnih zaštitnih mehanizama u slučaju pribavljanja podataka o komunikacijama od pružalaca usluga komunikacije. Prema utvrđenoj sudskoj praksi, pretres poverljivog 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 tela kako bi se sprečio nepotreban pristup informacijama koje mogu otkriti identitet izvora.

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 Mediji 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.

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

## Mere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primene propisa o kleveti

Novinari intervjuisani 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 koja dozvoljava preteranu ili neproporcionalnu odštetu kod građanskih tužbi proizvode odvrćajući efekat na slobodu izražavanja i na javnu debatu.

U predmetu *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Sud je naglasio da „prema Konvenciji, dosuđivanje odšteta za klevetu mora biti u razumnom odnosu proporcionalnosti sa pretrpljenom povredom ugleda” i našao je povredu člana 10 imajući u vidu visinu dosuđene odštete, „u vezi sa nepostojanjem adekvatnih i delotvornih zaštitnih mehanizama protiv neproporcionalno velikog dosuđenog iznosa”.<sup>56</sup> U predmetu *Independent Newspapers (Ireland) Limited protiv Irske*, Sud je našao da neopravdano visoka naknada štete za klevetu ima odvrćajući efekat na slobodu izražavanja, te stoga moraju postojati adekvatni domaći zaštitni mehanizmi da bi se izbeglo dosuđivanje neproporcionalnog iznosa naknade.<sup>57</sup>

Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PACE) u svojoj Rezoluciji 1577(2007) „Ka dekriminalizaciji klevete” je osudila zloupotrebljavano pribegavanje neopravdano velikim dosuđenim iznosima odštete u predmetima klevete i, odražavajući sudsku praksu ESLJP, naglasila da to može dovesti do povrede člana 10 Konvencije.

Raspoloživost niza pravnih lekova u građanskom postupku kao alternativama odštete, kao što su izvinjenje, ili nalozi za ispravku, mogu obezbediti srazmeran odgovor na klevetu i mogu omogućiti da se mnogo brže povrati ugled neke osobe. Kako je Sud primetio, nepravosudna tela, kao što su saveti za štampu, takođe mogu imati korisnu ulogu u postizanju proporcionalnosti i blagovremenosti.<sup>58</sup>

### *Ukidanje krivičnih sankcija za klevetu*

Odvraćajući efekat na slobodu izražavanja može nastati ne samo od sankcije, bez obzira da li su one nesrazmerne 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 odvrćajući efekat od građanskih sankcija. Iako Sud kompletno ne isključuje mogućnost krivičnih sankcija za klevetu, veću važnost pridaje prirodi izrečene sankcije kada ocenjuje proporcionalnost mešanja.<sup>59</sup>

Strah od zatvorske kazne neizbežno ima odvrćajući efekat na ostvarivanje slobode izražavanja novinara. U predmetu *Mahmudov i Agazade protiv Azerbejdžana*,<sup>60</sup> Sud je

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. Pogledajte, na primer, *Stoll protiv Švajcarske* [VV], br. 69698/01, 10. decembar 2007.

59. Pogledajte, na primer *Radio France i ostali protiv Francuske*, br. 53984/00, 30. mart 2004, § 40; *Lindon, Otchakovsky-Laurens i jul 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.

naveo da su istraživački novinari sputani u izveštavanju o pitanjima od opšteg 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.<sup>61</sup> Kazna zatvora za novinarski prekršaj će biti u skladu sa novinarskom slobodom izražavanja garantovanom članom 10 Konvencije samo u izuzetnim okolnostima, naime, kada su druga osnovna prava ozbiljno ugrožena, kao, na primer, u slučaju govora mržnje ili podsticanja na nasilje.<sup>62</sup>

### *Eliminisanje višeg stepena zaštite javnih ličnosti od kritike i javnog preispitivanja*

Zakoni o kleveti koji preterano štite reputacione interese mogu takođe imati odvrtaćajući 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 podležu pažljivom preispitivanju ne samo od strane zakonodavnih organa već i štampe i javnog mnjenja.<sup>63</sup> 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 izveštava i da se izražavaju mišljenja o njemu ili njoj“.<sup>64</sup> Principi koji se odnose na kritiku koja je uperena na šefove država važe ne samo za republičke šefove država već i za neizabrane monarhe.<sup>65</sup>

U Rezolucija 1577(2007) „Ka dekriminalizaciji klevete“ PACE je pozvala države članice Saveta Evrope da eliminišu iz svojih propisa o kleveti svaku veću zaštitu pruženu javnim ličnostima, u skladu sa sudskom praksom EKLJP.

### *Suzbijanje zloupotrebe zakona i/ili pravnog postupka u predmetima klevete*

Princip 36 Preporuke CM/Rec(2016)4 upozorava da neozbiljna<sup>66</sup>, uznemiravajuća<sup>67</sup> ili zlonamerna<sup>68</sup> upotreba prava i pravnog postupka, sa visokim nivoom sudskih

61. Pogledajte na primer *Mariapori protiv Finske*, br. 37751/07, 6. jul 2010, § 69; *Niskasaari i ostali protiv Finske*, br. 37520/07, 6. jul 2010, § 77; *Saaristo i ostali protiv Finske*, br. 184/06, 12. oktobar 2010, § 69 i *Ruokanen i Others protiv Finland*, br. 45130/06, 6. april 2010, § 50.

62. Pogledajte, na primer *Cumpănă i Mazăre protiv Romania* (VV), br. 33348/96, 17 decembar 2004, § 115; *Ruokanen i Others protiv Finland*, br. 45130/06, 6. april 2010, § 50.

63. *Lingens protiv Austria*, br. 9815/82, 18 jul 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.

66. Neozbiljna (frivolna) tužba ili prijava je ona koja nema nikakvu ozbiljnu svrhu ili vrednost. Često je predmet „neozbiljne“ tužbe neka stvar koja je toliko trivijalna i toliko neosnovana već na prvi pogled da bi istraga bila nesrazmerna u smislu vremena i troškova. Implikacija je da ta tužba/prijava nije podnesena u dobroj nameri zato što je očigledno da nema nikakvog razumnog izgleda na uspeh i/ili da nije razumno trošiti vreme 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](https://en.wikipedia.org/wiki/Frivolous_or_vexatious)).

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

troškova koji je potreban za borbu protiv takvih tužbi, može postati sredstvo pritiska i uznemiravanja novinara i ostalih medijskih aktera i stvoriti odvraćajući efekat kada je u pitanju primena slobode izražavanja.

Jedan takav primer biranje najpovoljnijeg suda (engl. forum shopping) u predmetima klevete (takođe poznat kao „klevetnički turizam“<sup>69</sup>), kada tužilac postupa u zloj nameri ili zloupotrebljava svoje pravo na pristup pravosuđu. Ovaj fenomen je Komitet ministara Saveta Evrope identifikovao kao veliki izazov slobodnom izražavanju, pristupu informacijama i medijskom pluralizmu i raznovrsnosti zbog njegovog odvraćajućeg efekta.<sup>70</sup> Osim toga, to nepovoljno utiče na druga ljudska prava, kao što je pravo na pravično suđenje (član 6) i pravo na delotvorni pravni lek (član 13).<sup>71</sup>

Biranje najpovoljnijeg suda je omogućeno razlikama između nacionalnih zakona o kleveti, kolizionim normama, pravilima o nadležnostima, pravilima o priznavanju i izvršenju stranih presuda i, na jednom opštijem nivou, globalizacijom, s obzirom da sadržaj na internetu postaje odmah dostupan u više jurisdikcija. Studija Saveta Evrope: „Pitanja odgovornosti i nadležnosti u predmetima klevete na internetu“ prepoznaje 15 primera dobre prakse u državama članicama Saveta Evrope za ublažavanje faktora koji dovode do biranja najpovoljnijeg suda u predmetima klevete.<sup>72</sup> Pravila i standardi u pogledu krivične i građanske odgovornosti kako bi se sprečio „klevetnički turizam“ se takođe mogu naći u Zajedničkoj deklaraciji o slobodi izražavanja i internetu.<sup>73</sup>

Obezbeđivanje načela jednakosti strana je od ključnog značaja u savladavanju pogrešne upotrebe i zloupotrebe zakona i pravnog postupka. Procesne garancije koje omogućavaju tuženom da se efikasno suprotstave neozbiljnim, uznemiravajućim i zlonamernim tužbama mogu obuhvatati istinu, javni interes i/ili objektivni komentar kao odbranu.<sup>74</sup> Pošto uznemiravanje koje proizlazi 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

---

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

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

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

72. Studija Saveta Evrope „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. usvojili Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik za slobodu medija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Specijalni izvestilac za slobodu izražavanja Organizacije američkih država (OAS) i Specijalni izvestilac za slobodu izražavanja i pristup informacijama Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR), tačka 4.

74. Za pregled sredstava odbrane u predmetima klevete pogledajte „Sloboda izražavanja i kleveta - Studija sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava“ autor Tarlach McGonagle, Savet Evrope, str. 43-45 i 51.

da preduzmu odgovarajuće mere da osiguraju da svaka strana dobije razumnu priliku da predstavi svoje argumente.<sup>75</sup>

Dodatni odgovor na takve uznemiravajuće oblike parničnog postupka su tzv. anti-SLAPP<sup>76</sup> propisi koji obezbeđuju pravne lekove tuženom kako bi se izorio sa neozbiljnim, uznemiravajućim ili zlonamernim tužbama. Najčešće oni omogućavaju podnošenje predloga 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 verovatnim dobijanje spora, što znači da mora da pruži dokaze koji mogu dovesti do presude u njegovu korist.

## C. KORISNE PRAKSE I INICIJATIVE KAO SMERNICE ZA AKTIVNOSTI U OVOJ OBLAST

---

### Mere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primene propisa o kleveti

*Sveobuhvatne zakonske reforme kojima se uvode različite vrste mera*

■ 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 ukoliko njeno objavljivanje nije prouzrokovalo ili verovatno ne može da prouzrokuje ozbiljnu štetu ugledu tužioca“. Namera ovog koncepta je da „podigne letvicu“ u smislu onoga što će sudovi smatrati tužbom za klevetu koja ima izgleda za uspeh. 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 takođe 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 sa Engleskom i Velsom. Zakon takođe predviđa pravilo jednog objavljivanja kako bi se sprečile 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.

■ Na Islandu, u okviru [Islandske inicijative za moderne medije \(IMMI\)](#), predsednik Vlade je imenovao odbor za zakonodavnu reformu u oblasti slobode izražavanja, medija i informacija. Ovom odboru je stavljeno u zadatak da analizira i unapredi postojeće tekstove zakona, uključujući one o kleveti, o informacijama, govoru mržnje, čuvanju podataka, kao i odgovornosti pružaoca usluga hostinga, i oceni koje zakonodavne izmene mogu biti poželjne u oblasti slobode izražavanja, medija i informacija.

---

75. Stav 36. Odeljka 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 „šamar“). Prema [Projektu učešća javnosti](#) iz Sjedinjenih Država, meta takvih tužbi su oni koji govore u javnom interesu sa svrhom da se oni učutkaju i uznemiravaju. „Podnosioci SLAPP tužbi se ne obraćaju sudu tražeći pravdu. Zapravo, namera podnosioca SLAPP tužbi je zastrašivanje onih koji se ne slažu sa 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 odvrćajući efekat na novinare ili druge medijske aktere.“



Odbor je već izradio predloge zakona i/ili izmena i dopuna kako bi se, između ostalog, isključila krivična odgovornost za klevetu i zamenila građanskopravnom odgovornošću u formi odštete/nadoknade; uveo jedan broj sredstava odbrane da bi se isključila odgovornost za štetu u određenim slučajevima, eliminisao viši stepen zaštite ugleda javnih ličnosti, nametnuli stroži uslovi da bi se neki govor mržnje smatrao kažnjivim, zaštitili uzbunjivači, ojačalo pravo javnosti na pristup informacijama, zaštitili novinari od postupaka za klevetu i prebacila odgovornosti na poslodavca.

### *Eliminisanje višeg stepena zaštite javnih ličnosti od kritike i javnog preispitivanja*

■ U Srbiji je, nakon dve presude ESLJP (*Lepojić protiv Srbije*<sup>77</sup> i *Filipović protiv Srbije*<sup>78</sup>), Vrhovni sud usvojio pravno mišljenje navodeći 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 kada se tužba može smatrati uznemiravajućom i opisuju mogući građanskopravni i krivičnopravni lekovi.

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

■ U SAD, primer zakona protiv SLAPP tužbi je [Zakon o sprečavanju SLAPP tužbi Oregona](#). Prema tom pisanom zakonu, predlog 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 sa javnim pitanjem ili pitanjem od javnog interesa. Ako se ovaj zahtev zadovolji, onda se teret prebacuje na tužioca, koji mora da dokaže da je njegova tužba opravdana tako što će predstaviti materijalne dokaze kao podršku svojih *prima facie* argumenata. Ako tužilac ispuni ovaj zahtev, sud će odbiti predlog tuženog.

■ U Evropskoj uniji, predlog Direktive za borbu protiv uznemiravajućih tužbi / SLAPP parnica je predstavilo šest poslanika i on, između ostalog obuhvata: mogućnost da istraživački novinari i nezavisni mediji traže da se uznemiravajuće tužbe u EU odbacuju kada je to primereno i da se zahteva nadoknada; uvođenje novčanih kazni za firme koje koriste ovu praksu kada pribegavaju 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.

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

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

## D. PREDLOZI ZA PRIMENU

---

### Opšte mere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primene propisa ili sankcija da se učutkaju novinari i ostali medijski akteri

■ Analiza i eliminisanje preširokih definicija u zakonima o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj bezbednosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju, i istorijskom sećanju. Da bi se izbegla zloupotreba, ključni pojmovi i koncepti moraju biti definisani dovoljno precizno.

■ Uzdržavanje, u skladu sa sudskom praksom ESLJP, od pribegavanja krivičnom postupku/krivičnim sankcijama za prestupe novinara (prema zakonima o javnom redu, borbi protiv terorizma, nacionalnoj bezbednosti i drugim zakonima), čak i kada je osnov na koji se poziva teritorijalni integritet/nacionalna bezbednost.

■ Uspostavljanje adekvatnih procesnih garancija i delotvornih pravni lekova 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 tela kako bi se sprečio nepotrebn pristup informacijama pomoću kojih bi se mogao otkriti identitet izvora. Telo za preispitivanje takve odluke mora biti u poziciji da proceni potencijalne rizike i pojedinačne interese pre bilo kakvog otkrivanja. Njegova odluka treba da bude određena jasnim kriterijumima, uključujući i to da li bi manje intruzivne mere bile dovoljne.

### Mere za suzbijanje diskriminatorne ili proizvoljne primene propisa o kleveti

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

- ▶ da dosuđena odšteta nije nesrazmerno velika i da postoje adekvatni i delotvorni domaći zaštitni mehanizmi protiv previsokih iznosa dosuđene odštete;
- ▶ da ne predviđaju zatvorske kazne, osim u izuzetnim okolnostima u skladu sa relevantnom sudskom praksom ESLJP;
- ▶ da ne postoji viši stepen zaštite javnih ličnosti. Naročito, da šefovi država/monarsi ne budu privilegovani ili da ne dobiju posebnu zaštitu u odnosu na pravo da se o njima izveštava ili iznose mišljenja;
- ▶ da zaštitni mehanizmi za slobodu izražavanja koji su u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući istinu/javni interes/objektivni komentar kao sredstvo odbrane budu predviđeni ili u zakonu ili u sudskoj praksi;
- ▶ da postoji niz građanskopravnih lekova kao alternative odšteti, kao što je nalog za izvinjenje ili ispravku; da postoje ubrzane ili jeftine mere;
- ▶ da se osnuju nepravosudna tela, kao što su saveti za štampu, kako bi se obezbedio proporcionalni odgovor na klevetu.

## *Suzbijanje zloupotrebe zakona i/ili pravnog procesa u predmetima klevete*

■ Usvajanje zakonodavnih i/ili drugih mera, uz dužno poštovanje nezavisnosti sudstva, za sprečavanje zloupotrebe sudskog postupka i za sprečavanje „klevetničkog turizma“, naročito sledeće:

- ▶ sudovi treba da imaju nadležnost u predmetu samo ako postoji snažna veza između predmeta i njihove nadležnosti;
- ▶ sudovi treba da nastoje da identifikuju i prepoznaju strane deklaratorne presude čiji je cilj sprečavanje ili zaustavljanje zloupotrebe pravnog postupka ili svakog drugog akta tužioca koji se može kvalifikovati kao biranje najpovoljnijeg suda;
- ▶ sudovi treba generalno da odbijaju, na osnovu prigovora javnog poretka, da priznaju ili izvršavaju strane presude kojima se dosuđuju očigledno nesrazmerne odštete a koje su donete u suprotnosti sa propisanim zakonskim postupkom ili kao rezultat zloupotrebe prava;
- ▶ sudovi treba da dosledno primenjuju prigovor presuđene stvari kada se od njih zatraži da priznaju i izvrše stranu presudu koja je u suprotnosti sa nekom drugom odlukom suda druge države u predmetu koji obuhvata isti osnov tužbe i između istih je stranaka;
- ▶ u nacionalnim zakonima treba jasno definisati konkretne i razumno kratke rokove zastarevanja za tužbe za klevetu;
- ▶ pravilo jednog objavljivanja treba da se primenjuje i da određuje početak roka zastare u predmetima klevete;
- ▶ sudovi treba da prekinu rok zastare na zahtev jedne od stranaka, ako su ispunjeni relevantnim zakonima i propisima predviđeni objektivni i jasno definisani uslovi;
- ▶ kada 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;
- ▶ sudovi treba da izreknu presude u odsustvu samo kada je dostavljanje pismena u međunarodnim postupcima efektivno garantovano;
- ▶ iznos odštete koju sud dosudi u postupcima za klevetu treba da bude strogo srazmeran šteti koju je tužilac pretrpeo;
- ▶ kaznena odšteta, gde je predviđena zakonskim okvirom država članica, dozvoljena je jedino ako su ispunjeni strogi i jasno definisani uslovi;
- ▶ treba dopustiti žalbu samo na osnovu iznosa odštete;
- ▶ sudovi treba da se oslanjaju na zabranu zloupotrebe prava u rešavanju slučajeva očiglednog biranja najpovoljnijeg suda;
- ▶ gde je to primereno, 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 predmet;
- ▶ načelo blizine (snažne veze) treba da se primenjuje u određivanju merodavnog prava koje se primenjuje u predmetu klevete.

■ Formulisanje anti-SLAPP zakona i propisa kako bi se omogućilo tuženima u predmetima klevete da podnesu zahtev za odbacivanje tužbe protiv njih zato što se odnosi na govor o pitanju od javnog interesa.

■ Uvođenje programa besplatne pravne pomoći novinarima 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 izbegla proizvoljna primena restriktivnih zakona i propisa u odnosu na novinare i ostale medijske aktere.

## D. ULOGA NOVINARA I OSTALIH MEDIJSKIH AKTERA KOJI IZVEŠTAVAJU SA DEMONSTRACIJA I DRUGIH DOGAĐAJA (STAV 14. SMERNICA)

*14. Države članice treba da uzmu u obzir posebnu prirodu i demokratsku vrednost uloge koju novinari i ostali medijski akteri imaju u određenim kontekstima, kao što je u vreme 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 izveštavaju o demonstracijama i drugim skupovima. Državni organi treba da prihvate novinarske ili sindikalne kartice, odgovarajuće akreditacije i novinarska obeležja kao novinarske isprave, a kada 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. Takođe, podstiče se dijalog između državnih organa i novinarskih organizacija kako bi se izbegle nesuglasice ili sukobi između policije i predstavnika medija.*

## A. POKAZATELJI

Rizici	Mere za sprečavanje/otklanjanje rizika
Organi unutrašnjih poslova ometaju rad novinara i ostalih medijskih aktera, naročito tokom javnih demonstracija i drugih događaja	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Državni organi prihvataju novinarske ili sindikalne kartice, odgovarajuće akreditacije i novinarska obeležja, novinarske isprave. Kada nije moguće predočiti zvanične isprave, državni organi preduzimaju sve moguće napore da potvrde njihov status.</li><li>▶ Vojsci i policiji se izdaju smernice kojima se zabranjuju uznemiravanje, zastrašivanje ili fizički napadi na novinare.<sup>79</sup></li><li>▶ Efikasni kanali komunikacije postoje između novinarskih organizacija i snaga bezbednosti u vezi sa uličnim protestima, demonstracijama i javnim događajima.<sup>80</sup></li></ul>

79. Indikatori bezbednosti novinara: Nacionalni nivo, 28. jul 2015, UNESCO, strana 10.

80. Indikatori bezbednosti novinara: Nacionalni nivo, 28. jul 2015, UNESCO, strana 10.

## B. REFERENTNI TEKSTOVI I DRUGI RELEVANTNI IZVORI

---

### Sprečavanje/ometanje izveštavanja medija sa demonstracija i drugih događaja

U predmetu *Pentikäinen protiv Finske*, Sud je naglasio 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 sa mesta demonstracija mora biti predmet strogog nadzora.

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

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

(b) da li je postupanje po naredbama vlasti u potpunosti sprečilo predstavnike medija da obavljaju svoje profesionalne dužnosti. Sud je, međutim, takođe naveo 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 učinjen tokom vršenja njihove novinarske funkcije.<sup>81</sup>

U predmetu *Selmani i ostali protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*,<sup>82</sup> koji se odnosi na udaljavanje sa novinarske galerije u Parlamentu, Sud je naglasio da prethodni zaključci važe čak i više kada novinari izveštavaju o ponašanju izabranih predstavnika u parlamentu i o načinu na koji vlasti postupaju tokom nereda do kojih dolazi tokom parlamentarnih sednica.

S obzirom na ključnu ulogu novinara u prenošenju informacija javnosti i pozivanju vlasti na odgovornost, naročito u osetljivom kontekstu, imperativ je da se državni organi ne mešaju u njihovo izveštavanje sa događaja koji imaju važne implikacije za funkcionisanje demokratskih sistema. Iz toga sledi da novinari i ostali medijski akteri imaju pravo da fotografišu/snimaju demonstracije, uključujući i policijsko savladavanje nereda i da im se ne sme oduzimati njihova oprema.

Organi unutrašnjih poslova moraju obraćati pažnju na novinarska obeležja i isprave. Osim toga, kada ih nemaju to ne treba da se koristi kao izgovor za neopravdano ograničavanje novinarske delatnosti. Kada 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 primer konsultovanjem 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 razumele međusobne odgovornosti i ograničenja i time obezbedilo poverenje i dobri profesionalni odnosi.

---

81. *Pentikäinen protiv Finland* (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 Saveta Evrope Nils Muižnieks je istakao da je policijsko nasilje nad novinarima, pogotovo kada izveštavaju sa demonstracija, jedna od najrasprostranjenijih pretnji slobodi medija. Na primer, 2013. godine, više od polovine slučajeva povređenih novinara se odnosilo na povrede koje je zadala policija.<sup>83</sup> Specijalni izveštaj „Mapiranje slobode medija“ (2018) organizacije Index of Censorship takođe je ukazao na to da su snage reda bile odgovorne za više od polovine incidenata protiv medija tokom protesta prijavljenih u prvih sedam meseci 2018. godine u Evropi.<sup>84</sup> To pokazuje hitnu potrebu za poboljšanjem u postupanju policije prema medijima koji izveštavaju sa demonstracija.

Predmet *Nadžafli (Najafli) protiv Azerbejdžana*<sup>85</sup> se odnosi na novinara koga je policija pretukla dok je izveštavao sa neodobrenih demonstracija. Iako novinar nije nosio plavi prsluk koji ga identifikuje kao pripadnika novinarske profesije, nosio je novinarski bedž i više puta rekao da je novinar. Sud ne samo da je našao povredu člana 3 zbog zlostavljanja, već i povredu člana 10 Konvencije. Sud je naveo da upotreba prekomerne sile nad novinarima dok obavljaju svoje profesionalne dužnost, ozbiljno ometa njihovo ostvarivanje prava da primaju i saopštavaju informacije, bez obzira na to da li je bilo ikakve namere policije da se meša u novinarsku aktivnost.

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

## C. KORISNE PRAKSE I INICIJATIVE KAO SMERNICE ZA AKTIVNOSTI U OVOJ OBLASTI

---

### Sprečavanje/ometanje izveštavanja medija sa demonstracija i drugih događaja

■ U Ujedinjenom Kraljevstvu, „Odobrena profesionalna praksa za održavanje javnog reda“ (APP) se koristi za sve komandne i taktičko savetodavne obuke za održavanje javnog reda. APP je bazirana na pretpostavci da javnost ima pravo na pristup informacijama o policijskim aktivnostima i da mediji imaju centralnu ulogu u njegovom ostvarivanju. Ona sadrži uputstvo za komunikaciju o javnom redu, uključujući odeljke o odnosima s medijima, formulisanju medijskih planova, i radu s medijima (npr. olakšavanju pristupa odgovarajućim mestima sa dobrim pogledom i savete osoblju).

■ Video u kome se naglašava uloga i status novinara, mogućnost da im se dà savet odakle da izveštavaju i naglasi koja su područja „nebezbedna“ su takođe obuhvaćeni programom obuke o javnom redu.

83. Pogledajte [izjavu](#) koju je dao Komesar za ljudska prava Saveta Evrope, Nils Muižnieks na Seminaru o zaštiti novinara u ESLjP, u novembru 2014.

84. [Demonizovanje medija: Pretnje novinarima u Evropi](#), Index on Censorship, Specijalni izveštaj, novembar 2019, strana 8.

85. [Najafli protiv Azerbejdžana](#), br. 2594/07, 2. oktobar 2012.

■ U Holandiji, „Džepna knjiga o redu i bezbednosti“ – knjižica koja sadrži savete za gradonačelnike i njihove službenike – navodi da novinarima treba zabranjivati da ulaze na opasna područja u kriznim situacijama jedino ako je to u skladu sa načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti. U slučaju akutne vanredne situacije novinarima treba omogućiti da ulaze na ta opasna područja, gde je to moguće, u pratnji (policije).<sup>86</sup>

■ Francuska takođe radi na kursu obuke za policiju čiji je cilj bolje međusobno razumevanje između novinara i policije i održavanje bezbednosti novinara tokom javnih demonstracija.

■ U Ukrajini, organizovana je i sprovedena obuka koju je prošlo skoro 150 službenika policije iz različitih regiona zemlje, koja je obuhvatala adekvatnu interakciju između policije i medija u vezi sa javnim događajima.

■ U Ujedinjenom Kraljevstvu, zaključen je sporazum između nekoliko novinarskih sindikata i policijskih snaga te zemlje,<sup>87</sup> u kome su sadržane smernice kojima se:

- (a) omogućava i pomaže medijima da izvršavaju svoja zaduženja u pogledu izveštavanja sa mesta incidenta, pod uslovom da se mediji ne mešaju u aktivnosti policije;
- (b) priznaju prava pripadnicima medija u situacijama potencijalnih sukoba;
- (c) postiže dogovor o pravilima za policiju u vezi sa poštovanjem novinarskih legitimacija kao oblika medijskih identifikacionih isprava.<sup>88</sup>

## Zaštita novinara od policijskog nasilja

■ Holandsko udruženje novinara (NVJ) i holandska nacionalna policija su se dogovorili da se sastaju svaka tri meseca da razgovaraju 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. Dalje su postigli i sporazum o najboljem načinu da se postupa tokom protesta i drugih incidenata. Prema ovom sporazumu, novinarima se savetuje da kontaktiraju operativnog komandanta policijske jedinice na terenu tako da policija bude pripravna u slučaju eventualnih incidenata između novinara i demonstranata.<sup>89</sup>

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

■ U Švedskoj, Stokholmska policija je osnovala centar za razvoj koji je zadužen za prestupe koji predstavljaju pretnju ljudskim pravima. On se redovno sastaje sa

86. Pogledajte „Obezbeđivanje povoljnog okruženja za novinare u Holandiji“, Geert Lokhorst i Leon Trapman, urednik Tarlach McGonagle, 13. april 2018, strana 61.

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

88. OEBS „Vodič za bezbednost novinara“, William Horsley, 2012, strana 37.

89. Pogledajte „Obezbeđivanje povoljnog okruženja za novinare u Holandiji“, Geert Lokhorst i Leon Trapman, urednik Tarlach McGonagle, 13. april 2018, strana 62.

organizacijama koje zastupaju novinare (kao i političare i umetnike) radi razmene iskustava i unapređenje operativne saradnje. Osim toga, sektorska asocijacija koja predstavlja jedan broj velikih švedskih medijskih organizacija je osnovala konsultativni forum koji okuplja direktore sektora bezbednosti ovih organizacija i predstavnike policije koji rade na bezbednosti žrtava i ličnoj bezbednosti. 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. PREDLOZI ZA PRIMENU**

---

### **Sprečavanje/ometanje izveštavanja medija sa demonstracija i drugih događaja**

■ Kada 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 primer konsultovanjem kredibilne medijske organizacije i profesionalne novinarske organizacije koje mogu da potvrde njihov status.

■ Treba da se organizuju redovni sastanci i radne grupe koje će okupiti novinare, medijske aktere, predstavnike policijskih snaga i tužioce. Sastanci takođe treba da se organizuju pre većih događaja kao što su izbori, protesti, veliki sportski događaji, itd.

■ Što se tiče demonstracija, savetuje se da se: neobavezni brifinzi sa novinarima održe pre takvih događaja; da se odredi definisani prostor gde se odvija komunikacija, gde mediji mogu da budu prisutni i dobiju informacije na povoljnoj lokaciji.<sup>90</sup>

■ Organi unutrašnjih poslova i mediji treba da odrede kontakt osobe kako bi osigurali nesmetanu komunikaciju.

■ Smernice treba da formulišu/dogovore policija i reporteri iz medija, posebno kada se radi o izveštavanju sa demonstracija, mesta izvršenja krivičnih dela, kao i većih događaja. Takve smernice treba da definišu prava predstavnika medija u situacijama potencijalnog sukoba, sadrže kratak opis koraka za unapređenje praktične saradnje i pravila za policiju u vezi sa priznavanjem novinarskih legitimacija kao forme medijskih identifikacionih dokumenata<sup>91</sup>, uključujući i zahtev da kada 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 smernice i obezbediti obuku za vojsku i policiju kojima se zabranjuje uznemiravanje, zastrašivanje ili fizički napadi na novinare.

■ Kada 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, procenu i sprovođenje konkretnih akcionih planova sa ciljem suzbijanja takve zloupotrebe sile.

---

90. „Sloboda izražavanja i javni red: unapređenje odnosa između snaga bezbednosti i novinara“, UNESCO, 2018, strana 12.

91. OSCE, „Vodič za bezbednost novinara“, William Horsley, 2012, strana 37.



## E. NEPRIJATELJSTVO I PODRIVANJE INTEGRITETA NOVINARA OD STRANE JAVNIH VLASTI (STAV 15. SMERNICA)

15. Državni zvaničnici i javne ličnosti ne treba da podrivaju ili napadaju integritet novinara i ostalih medijskih aktera, na primer, na osnovu njihovog rodnog ili etničkog identiteta ili optužujući ih za širenje propagande i da na taj način ugrožavaju njihovu bezbednost. Takođe ne treba da traže, prisiljavaju ili pritiskaju nasiljem, pretnjama, finansijskim kaznama ili podsticajima ili drugim merama, 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 pretnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima, bez obzira na izvor tih pretnji i akte nasilja.

### A. POKAZATELJI

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

### B. REFERENTNI TEKSTOVI I DRUGI RELEVANTNI IZVORI

#### Statistika o psihološkom nasilju nad novinarima

Ogroman broj novinara prijavljuje da je pretrpeo psihološko nasilje javnih vlasti. Od svih ispitanika koji su intervjuisani za studiju „Novinari pod pritiskom“, 43% je izjavilo da su ih zastrašivale političke grupe. Takvo zastrašivanje može imati različite forme, bilo da je to sudsko uznemiravanje,<sup>92</sup> verbalni napadi i pretnje odmazdom za nepovoljno izveštavanje ili drugačijim indirektnijim sredstvima. Ona obuhvataju prisiljavanje ili pritisak, putem nasilja, pretnji, finansijskih kazni ili podsticaja da se odstupi od prihvaćenih novinarskih standarda i profesionalne etike kako bi se učestvovalo u širenju propagande ili dezinformacija. Upozorenja na Platformi Saveta Evrope za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara pružaju mnoge primere ovakvih slučajeva.

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

## Samoudržavanje javnih vlast od svih napada na novinare i osuda takvih napada

Visoki komesar za ljudska prava Ujedinjenih nacija je naglasio da vlade moraju izraziti nedvosmisleno političku opredeljenost kako bi obezbedile novinarima da bezbedno rade svoj posao. U tom smislu, jasna javna pozicija treba da se zauzme na najvišem nivou vlasti u vezi sa važnom ulogom novinara u društvu i potrebom da se obezbedi njihova puna zaštita od povrede njihovih prava.<sup>93</sup>

Predstavnica OEBS-a za slobodu medija je dalje istakla da svaka pretnja i zastrašivanje novinara (bez obzira da li potiče 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 prihvatljivo i neće biti tolerisano.<sup>94</sup>

Međuamerički sud za ljudska prava u svojoj sudskoj praksi je otišao toliko daleko da tvrdi da državni funkcioneri treba da smatraju 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 spreče.<sup>95</sup>

### C. KORISNE PRAKSE I INICIJATIVE KAO SMERNICE ZA AKTIVNOSTI U OVOJ OBLASTI

---

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

■ U Belgiji, 2018. godine predsednik Vlade je ukorio portparola koji je pokušao da zastraši novinare da ne postavljaju pitanja visokom gostu koji je bio u poseti.

■ U Severnoj Irskoj, u aprilu 2019. godine, predstavnici glavnih političkih stranaka, predsednik Vlade i ministar spoljnih poslova su izdali javna saopštenja u kojima su oštro osudili smrt novinarku Lyra-e McKee u kontekstu sumnje na teroristički incident.

■ U Crnoj Gori, predsednik, 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 donela Akcioni plan „Odbrana slobode govora - mere za zaštitu novinara, izabranih predstavnika i umetnika od izloženosti pretnjama i mržnji“. Taj Akcioni plan za cilj ima zaštitu politički izabranih predstavnika, novinara i umetnika zbog centralne uloge koju imaju u demokratiji i njihove „izloženosti pretnjama i mržnji“: ostvarivanjem dubljeg uvida u razmere tog fenomena; pružanjem osnovne podrške svima koji su izloženi; osmišljavanjem konkretnih mera za, između ostalih, novinare i uredništva; obezbeđivanjem međunarodne saradnje za zaštitu novinara i umetnika.

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

94. Predstavica OEBS-a za slobodu medija, Dunja Mijatović, [Saopštenje o sve većem broju pretnji bezbednosti 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 spoljnih poslova je pokrenuo kampanju za realizaciju međunarodne akcije za slobodu medija i zaštitu novinara. Kampanja ima za cilj promovisanje snažnije zaštite novinara; smanjenje broja napada i popuštanje državnih ograničenja slobode medija i slobode izražavanja; mobilisanje globalnog interesovanja za slobodu medija i povećanje cene koju plaćaju vlade i ostali za zloupotrebu slobode medija; kao i da UK bude organizator međunarodne konferencije 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 realizuju 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 predloge sa ciljem, između ostalog, rešavanja 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. jul 2019. godine), organizovanoj u okviru britanske kampanje za realizaciju međunarodne akcije za slobodu medija i zaštitu novinara, pokrenute su sledeće inicijative:

- ▶ Osnivanje **novog Globalnog fonda za odbranu medija** sa drugim vladama, kojim će rukovoditi UNESCO i koji će pomagati finansiranje pravnih saveta za novinare i obuku o bezbednosti za one koji rade u konfliktnim zonama, kako bi se sproveo Akcioni plan UN za bezbednost novinara.
- ▶ Osnivanje nove **međunarodne radne grupe** koja će pomagati vladama da ispune svoje obaveze po pitanju slobode medija, uključujući putem izrade nacionalnih akcionih planova. Svake godine, na Generalnoj skupštini UN, analiziraće se napredak radne grupe.
- ▶ Osnivanje nezavisnog **panela pravnih stručnjaka visokog nivoa** za davanje saveta 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 sledeće:
  - 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 angažovali u slučajevima teških krivičnih dela učinjenih protiv novinara;
  - promovisanje najbolje prakse i modela propisa za zaštitu veoma žive slobodne štampe i podrška vladama da ukinu zakone i propise koji su zastareli ili ograničavaju slobodu medija;
  - predlaganje pravnih i drugih inicijativa koje vlade mogu da preduzmu kako bi osigurale izvršenja postojećih međunarodnih obaveza koje se odnose na slobodu medija;

- pružanje saveta o svim novim međunarodnim obavezama koje su vlade preuzele kako bi im se pomoglo da spreče i eliminišu posledice zloupotrebe medija.
- ▶ Stvaranje **kontakt grupe** zemalja istomišljenica koja bi funkcionisala kao mehanizam za brzi odgovor, i pomagala ministrima spoljnih poslova i ambasadorima da reaguju jedinstveno kada dođe do zloupotreba slobode medija.
- ▶ Potpisivanje **Globalnog obećanja o medijskim slobodama** kojim bi države jemčile da će raditi zajedno kao koalicija i obavezale se da će:
  - preko *Koalicije za slobodu medija* dići svoj glas i zajedno preduzeti akciju u slučajevima kada su novinari i medijske organizacije pod rizikom. Države su se obavezale da će se oglasiti i izricati sankcije za povrede slobode medija;
  - ukazivati na kršenja i zloupotrebe slobode medija i skretati pažnju globalne javnosti i raditi na odgovornosti;
  - zajedno intervenisati 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 sprovele Akcioni plan UN o bezbednosti novinara;
  - koristiti moć diplomatskih mreža, preko nove *Kontakt grupe za slobodu medija*;
  - sastajati se jednom godišnje da obnove svoje obaveze i razmotre nastajuće pretnje i šanse.

■ U svom izveštaju „Zaštita branilaca ljudskih prava u državama članicama Saveta Evrope“, PACE je pokazao otvorenost da preduzme inicijativu za (a) jačanje međunarodne saradnje između nacionalnih parlamenata u razmeni informacija o dobrim praksama koje se odnose na promovisanje 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. PREDLOZI ZA PRIMENU**

---

### **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 pretnje 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, uključujući putem zahtevanja javnog izvinjenja novinarima i preispitivanja svake negativne preduzete radnje (npr. neizdavanja akreditacije).

■ Parlamenti treba da usvoje kodekse ponašanja za poslanike koji bi zahtevali od njih:

- ▶ da se uzdrže od podrivanja ili napadanja integriteta novinara i ostalih medijskih aktera;
- ▶ da se uzdrže od prisiljavanja/podsticanja/pritiskanja novinara da odstupe od profesionalnih standarda i šire propagandu;
- ▶ da osude sve slučajeve pretnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima.

## **Sveobuhvatni akcioni planovi i kampanje**

■ Vlada na najvišem nivou treba da zauzme jasnu javnu poziciju u pogledu važne uloge novinara u društvu, na primer, putem usvajanja nacionalnog akcionog plana za zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera.

## **Međunarodna saradnja**

■ Vlade, parlamenti i druge javne vlasti treba da se angažuju na međunarodnoj saradnji sa ciljem razmene dobre prakse za zaštitu slobode medija, sprečavanja i eliminisanja posledica zloupotreba protiv medija.

# Analiza odabranih oblasti kategorije Krivično gonjenje iz Smernica Preporuke CM/Rec(2016)4

---

## A. PREDUSLOVI ZA DELOTVORNU ISTRAGA I OPERATIVNI PREDUSLOVI ZA SUZBIJANJE NEKAŽNJIVOSTI (STAVOVI 17-22. I 24-25. SMERNICA)

### **Krivično gonjenje**

17. Nužno je da se svi koji su umešani u ubistva, napade i zlostavljanje novinara i ostalih medijskih aktera izvedu pred lice pravde. Istrage takvih krivičnih dela i krivično gonjenje odgovornih za njih moraju, dakle, ispunjavati brojne opšte zahteve. Kada se oni koji su odgovorni za takve zločine ne izvedu pred lice pravde, može zaživeti kultura nekažnjivosti, što zahteva poseban pravac delovanja.

### **Opšti zahtevi**

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

19. Istrage moraju biti delotvorne u smislu da mogu dovesti do utvrđivanja činjenica, identifikacije i na kraju, ako je primereno, 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 utvrđivanje postojanja veze između pretnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima i obavljanja novinarskih aktivnosti ili nekog drugog doprinosa javnoj debati. Državne vlasti su takođe obavezne da istraže postojanje moguće veze između rasiističkih stavova i čina nasilja. Potrebno je istražiti relevantnost rodnih pitanja.

20. Da bi istraga bila delotvorna, osobe odgovorne za istragu, odnosno osobe koje je sprovede 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 sme imati ulogu u istrazi tog slučaja. Štaviše, istrage treba da sprovede specijalizovane, u tu svrhu uspostavljene jedinice odgovarajućih državnih organa vlasti čiji su zaposleni prošli odgovarajuću obuku iz međunarodnih normi i zaštite ljudskih prava. U onim slučajevima kada su umešana službena lica ili državni organi, istrage moraju biti delotvorne kako bi se održalo poverenje javnosti u sposobnost vlasti da održi vladavinu prava, kako bi se sprečio bilo kakav privid dogovora o nezakonitim radnjama ili tolerancije na takve radnje, kako bi se obezbedilo utvrđivanje njihove odgovornosti za smrti do kojih je došlo pod njihovom odgovornošću. Istrage takođe treba da budu predmet javnog nadzora i u svim slučajevima najbliži rođak žrtve mora biti uključen u postupak u onoj meri u kojoj je to 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 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 dela, 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 garantuju nezavisnost i nepristrasnost sudstva. Takođe, moraju da osiguraju bezbednost sudija, tužilaca, advokata i svedoka uključenih u krivično gonjenje za krivična dela počinjena protiv novinara i ostalih medijskih aktera.

### **Nekažnjivost**

24. Kada se krivično gonjenje za krivična dela počinjena protiv novinara i ostalih medijskih aktera ne pokrene, ili se na različite načine ometa, dolazi do neprihvatljivih kašnjenja u zadovoljavanju pravde i to može doprineti atmosferi nekažnjivosti odgovornih za ta krivična dela. Stoga, kada je službeno lice optuženo za krivično delo koje obuhvata zlostavljanje, od izuzetne je važnosti da nema zastare krivičnog postupka i izricanja kazne. U cilju održavanja poverenja javnosti u pravosudni sistem, mere kao što su amnestiranje ili pomilovanje ne treba predvideti niti prihvatiti bez uverljivih razloga. Zakonom treba predvideti primenu dodatnih ili strožih kazni za javne službenike, koji, nemarom, saučesništvom ili namerno, deluju na način na koji se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična dela protiv novinara i ostalih medijskih aktera zbog njihovog rada ili doprinosa javnoj debati.

25. Kada istrage i krivična gonjenja ne rezultiraju izvođenjem pred lice pravde počinilaca ubistava novinara ili ostalih medijskih aktera, ili drugih teških zločina protiv njih, države članice mogu da razmotre uspostavljanje posebnih pravosudnih ili nepravosudnih istraga odgovarajućih slučajeva ili nezavisnih specijalizovanih organa za kontinuirano sprovođenje takvih istraga. Ova tela mogu imati posebno ovlašćenje i obuhvatati učešće ili vođstvo od strane uglednih medija i/ili ličnosti iz civilnog društva, s ciljem da se unapredi proces utvrđivanja činjenica, bez predrasuda kada su u pitanju odgovornost državnih organa zaduženih za krivično gonjenje i istražne radnje radi privođenja počinilaca pravdi.

## A. POKAZATELJI

Posebni rizici	Mere za sprečavanje/otklanjanje rizika
Lica umešana u ubistva, napade i zlostavljanje novinara i ostalih medijskih aktera se ne izvode pred lice pravde, što dovodi do kulture nekažnjivosti	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Istrage su delotvorne (omogućavaju utvrđivanje činjenica, identifikovanje, ako je primereno – kažnjavanje odgovornih) i zadovoljavaju bitne preduslove:<ul style="list-style-type: none"><li>– adekvatnosti;</li><li>– nezavisnosti;</li><li>– temeljnosti;</li><li>– brzine;</li><li>– otvorenosti prema javnom nadzoru/dostupnosti žrtvama ili njihovim porodicama.</li></ul></li><li>▶ Postoje praktični/operativni preduslovi za suzbijanje nekažnjivosti:<ul style="list-style-type: none"><li>– formirane su specijalizovane istražne jedinice sa stručnim znanjima u oblasti međunarodnih ljudskih prava;</li><li>– osigurana je nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa;</li><li>– garantovana je bezbednost sudija, tužilaca, advokata i svedoka;</li><li>– zakoni i propisi se preispituju sa ciljem uvođenja strožih kazni, eliminisanja zastare krivičnog gonjenja i ograničavanja amnestije i pomilovanja za krivična dela koja uključuju zlostavljanje od strane službenih lica, krivična dela protiv slobode izražavanja i ometanje pravde.</li></ul></li><li>▶ Kada istrage i krivično ne dovedu do privođenja pravdi počilaca, sprovode se posebne pravosudne i nepravosudne istrage/istrage od strane nezavisnih tela.</li></ul>

## B. REFERENTNI TEKSTOVI I DRUGI RELEVANTNI IZVORI

### Statistika o nekažnjivosti

Od usvajanja Akcionog plana UN, stope nekažnjivosti u slučajevima ubistava novinara širom sveta su se kretale negde oko 90%,<sup>96</sup> a ista stopa je prisutna i u zemljama OEBS-a.<sup>97</sup> U državama članicama Saveta Evrope, nekažnjivost je i dalje izuzetno

96. Izveštaj o konsultacijama više zainteresovanih strana o jačanju sprovođenja Akcionog plana UN za bezbednost novinara i pitanje nekažnjivosti, 16. avgust 2017, strana 16.

97. OEBS „Vodič za bezbednost novinara“, William Horsley, 2012, strana 19.



zabrinjavajuća. U nedavnom godišnjem izveštaju partnera Platforme<sup>98</sup> ističe se da je 2018. godine na Platformi objavljeno 26 upozorenja o nekažnjivosti, uključujući 17 pojedinačnih slučajeva nekažnjavanja za ubistva novinara. Osim toga, u posebnom upozorenju o nekažnjivosti za Srbiju, objavljenim u avgustu 2018. godine, identifikovano je još 14 slučajeva ubistva, otmica i nestanaka srpskih i albanskih novinara između 1988. i 2005. godine koji su ostali nerazjašnjeni. Izvešaj takođe ističe alarmantno nepostojanje suštinskog napretka u identifikovanju i privođenju pravdi podstrekača ili organizatora nedavnih ubistava i sumnji na ubistvo novinara na području Saveta Evrope.<sup>99</sup>

Uporno zastrašivanje, pretnje i nasilje nad novinarima i ostalim medijskim akterima, u kombinaciji sa neprivođenjem pravdi počinitelaca ovih dela imaju odvraćajući 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 opštijem smislu, održale poverenje u pravosudni sistem.

## Obaveza da se sprovede delotvorna istraga

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

Prema članu 2, država mora garantovati bezbednost i fizički integritet svakome u okviru svoje nadležnosti. To podrazumeva ne samo negativnu obavezu uzdržavanja od namernog 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 delotvornu, nezavisnu i brzu istragu navoda o ubistvu, bilo od strane državnih ili nedržavnih aktera, sa ciljem krivičnog gonjenja učinilaca i njihovog privođenja pravdi. Svrha takve istrage je da se obezbedi efektivna primena domaćih zakona kojima se štiti pravo na život, a u slučajevima umešanosti službenih lica ili tela, da se obezbedi da budu pozvani na odgovornost za smrti do kojih je došlo pod njihovom odgovornošću.

Već je dobro ustanovljena pozicija Evropskog suda za ljudska prava da propust države da obezbedi delotvornu istragu ubistava/napada na fizički integritet nekog lica sam po sebi predstavlja povredu prava na život.<sup>100</sup> Međuamerički sud za ljudskih prava (IACHR) poštuje taj isti pristup.<sup>101</sup>

98. „Demokratija pod rizikom: pretnje i napadi na slobodu medija u Evropi“, Godišnji izveštaj za 2019. godinu koju su pripremile partnerske organizacije Platforme Saveta Evrope za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara.

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

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

101. Pogledajte, na primer, *Carvajal protiv Kolumbije*, 13. mart 2018.

Procesna obaveza da se sprovede delotvorna istraga može nastati čak i kada žrtva nije umrla od posledica napada na svoj život i u slučajevima nestanka.<sup>102</sup> Kada je istraga dovela do pokretanja postupka pred nacionalnim sudovima, ova obaveza se takođe proteže i na fazu suđenja. U predmetu *Oneriyildiz protiv Turske*<sup>103</sup>, Sud je naveo da postupak u celini, uključujući fazu suđenja, mora da zadovolji zahteve pozitivne obaveze da se životi zaštite putem zakona. Stoga, nacionalni sudovi moraju da tretiraju predmet sa primerenom ozbiljnošću, pažljivo ga ispituju i izreknu odvratajuću kaznu gde je to primereno.<sup>104</sup>

Prema članu 3, države imaju procesnu obavezu da sprovedu delotvornu istragu uverljivih navoda o zlostavljanju i u predmetima u kojima su vlasti imale opravdani osnov da sumnjaju da se tako zlostavljanje dogodilo. Sud smatra da u slučaju zastrašivanja i nasilja nad medijima i njihovim predstavnicima, država ima pozitivnu obavezu da sprovodi delotvorne istrage i da preduzima zaštitne mere i prema članu 10.<sup>105</sup>

Smernice za iskorenjivanje nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava koje je objavio Komitet ministara Saveta Evrope definišu norme i standarde, između ostalog, i za delotvorne, blagovremene i nezavisne istrage.<sup>106</sup>

### Nezavisnost istrage

Kako je Sud naveo u predmetu *Nadžafli (Najafli) protiv Azerbejdžana*,<sup>107</sup> 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 podneta prijava i mora postojati praktična nezavisnost.<sup>108</sup> To znači da istraga ne treba u potpunosti da se oslanja na dokaze koje su prikupili policajci koji su navodno umešani u tu smrt,<sup>109</sup> niti istragu treba da vode njihove kolege ili oni koji su zaposleni u istom organu.<sup>110</sup> U ostvarivanju ovog cilja Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) snažno podstiče stvaranje nezavisnog istražnog tela, izdvojenog od policije, za prijave u kojima se sugeriše krivična ili disciplinska odgovornost pripadnika policije kada se radi o članovima 2 (pravo na život) ili 3 (zabrana mučenja) Konvencije.<sup>111</sup>

### Adekvatnost istrage

Istraga mora biti adekvatna u smislu da mora omogućiti identifikaciju i kažnjavanje odgovornih lica. Pored toga, kada se odnosi naročito na slučajeve u koje su

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

103. Pogledajte, na primer, *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. Pogledajte *Ozgur Gundem protiv Turske*, br. 23144/93, 16. mart 2000, § 42-46.

106. *Smernice i referentni tekstovi o iskorenjivanju nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava*, H/Inf(2011)7, usvojene 30. marta 2011, na 1110. sednici zamenika ministara.

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

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

109. Pogledajte *Ergi protiv Turske*, br. 23818/94, 28. jul 1998, § 82-86.

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

111. Pogledajte CPT standarde – „Materijalni” odeljci opštih izveštaja CPT-ja, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006, Poglavlje IX., § 38 i Mišljenje Komesara Saveta Evrope za ljudska prava u vezi sa nezavisnim i delotvornim ispitivanjem prijavi protiv policije, CommDH(2009)4, 12. mart 2009, § 32.

umešani policija, vojska ili druga državna tela, istraga mora da rasvetli uzrok i okolnosti smrti, u smislu da li je bilo kakva upotreba sile bila opravdana u smislu člana 2.<sup>112</sup> To kao obaveza znači: vlasti moraju da preduzmu razumne korake da obezbede sve relevantne dokaze koji se odnose na taj incident uključujući, između ostalog, iskaze očevidaca, forenzičke dokaze i, gde je to primereno, autopsiju koja pruža kompletnu i tačnu evidenciju povrede i objektivnu analizu kliničkih nalaza, uključujući uzrok smrti. Svaka manjkavost istrage koja umanjuje njenu mogućnost da utvrdi uzrok smrti ili odgovorno lice(a) rizikuje da ne ispuni ovaj standard.<sup>113</sup> Istraga se može smatrati neadekvatnom ako inspektori ne uzmu u obzir mogućnost umešanosti državnih službenika (kao što su pripadnici snaga bezbednosti) u napade.<sup>114</sup> Osim toga, kako je definisano u predmetu *Mazepa i ostali protiv Rusije*,<sup>115</sup> u kontekstu naručenog ubistva, istraga se ne može smatrati adekvatnom ako se ne ulože stvarni napori da se identifikuje lice(a) koje je naručilo to ubistvo.

### *Temeljnost istrage*

Istraga treba da bude sveobuhvatna u smislu opsega i da se bavi svim relevantnim okolnostima koje čine kontekst događaja, uključujući svaku rasističku, rodno zasnovanu ili drugu diskriminatornu motivaciju, svaku političku motivaciju, kao i moguću vezu između nasilja i obavljanja novinarske delatnosti od strane žrtve.<sup>116</sup> Takođe treba i da omogući da se identifikuju svi sistemski propusti koji su doveli do povrede. To zahteva preduzimanje svih razumnih koraka da se obezbede dokazi, kao što je identifikovanje i razgovor sa navodnom žrtvom, osumnjičenima, očevicima; uviđaj mesta navodne povrede radi prikupljanja materijalnih dokaza, kao i prikupljanje forenzičkih i medicinskih dokaza od strane nadležnih stručnjaka. Dokaze treba proceniti temeljno, dosledno i objektivno.<sup>117</sup> Kako je navedeno u [Zajedničkoj deklaraciji o krivičnim delima protiv slobode izražavanja iz 2012. godine](#),<sup>118</sup> tamo gde ima nekih dokaza da je predmetno krivično delo možda delo protiv slobode izražavanja, istraga treba da se sprovodi uz pretpostavku da je to tako, dok se ne dokaže suprotno i dok relevantni pravci istrage u vezi sa žrtvinim aktivnostima izražavanja ne budu iscrpljeni.

### *Brzina istrage*

Istrage moraju biti brze da bi se prikupili kvalitetni dokazi. Sva odlaganja u istrazi i suđenjima za pretnje ili nasilna krivična dela protiv novinara i ostalih medijskih akteri šalju signal da je ovakvim krivičnim delima dodeljen nizak nivo prioriteta. To,

---

112. Pogledajte *Nachova protiv Bugarske* (VV), br. 43577/98, 43579/98, 6. jul 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. jul 2018, § 75.

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

117. *Smernice i referentni tekstovi o iskorenjivanju nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava*, H/Inf(2011)7, usvojene 30. marta 2011, na 1110. sednici zamenika ministara, strana 12.

118. [Zajednička deklaracija o krivičnim delima protiv slobode izražavanja](#) Specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) za slobodu medija, Specijalnog izvestioca Organizacije američkih država (OAS) za slobodu izražavanja i Specijalnog izvestioca Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR) za slobodu izražavanja i pristup informacijama, predstavljena 25. juna 2012. godine.

s druge strane dovodi do osećaja nekažnjivosti kod počinilaca i doprinosi prihvatanju takvog nasilja.

Vlasti moraju da postupaju na svoju inicijativu, onda kada saznaju za takav slučaj i ne treba da zahtevaju 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 delotvornu istragu.<sup>119</sup>

### *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, bez štete po bilo koje drugo pravno sredstvo raspoloživo u domaćem sistemu, uključujući plaćanje nadoknade tamo gde je to primereno, obavezu državama da sprovedu delotvornu istragu u kojoj podnosilac prijave ima efektivan pristup istražnom postupku.<sup>120</sup> Žrtva ili najbliži srodnici treba u praksi da budu u mogućnosti da dobijaju informacije o istrazi, uključujući i da imaju pristup spisima predmeta i da dostavljaju dokaze.<sup>121</sup> Najbliža rodbina žrtve mora biti uključena u postupka u meri koja je neophodna da se zaštite njeni legitimni interesi.<sup>122</sup>

Javni nadzor je potreban kako bi se osigurala odgovornost i očuvalo poverenje javnosti u pravosudni sistem. U vezi sa tim, može biti dovoljno da se istraga sprovodi iza zatvorenih vrata ako se izveštaj učini javnim. U nekim slučajevima, odgovornost prema javnosti može zahtevati sprovođenje javne istrage.<sup>123</sup>

## **Ostali praktični/operativni uslovi za suzbijanje nekažnjivosti**

### *Specijalizovane istražne jedinice sa stručnim znanjima u oblasti međunarodnih ljudskih prava ili drugi mehanizmi prilagođeni istragama krivičnih dela izvršenih protiv fizičkog/moralnog integriteta novinara*

Formiranje posebnih jedinica u okviru policije, kao i tužilaštvima, sa posebnim stručnim znanjima o ljudskim pravima i bezbednosti novinara može da poveća delotvornost i nepristrasnost istraga. Takve specijalizovane jedinice treba da budu obučene u skladu sa predlozima datim u odeljku II(B)(d) ovog Vodiča za primenu Preporuke. Pravila o sukobu interesa moraju se svakako primenjivati i u odnosu na takve posebne jedinice/dogovore. Ukoliko bi član takve posebne jedinice/policijske formacije bio umešan u neki konkretan slučaj, on bi morao da se uputi nekom drugom policijskom organu uključujući, ako postoji, nezavisnom istražnom telu za pritužbe na policiju.

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

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

121. Pogledajte, na primer, *Huseynova protiv Azerbejdžana*, br. 10653/10, 13. april 2017.

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

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

## *Nezavisno i nepristrasno pravosuđe*

Član 6 Konvencije (pravo na pravično suđenje), stav 1, zahteva da sud bude „nezavisan“ i „nepristrasan“. Principi koji važe kada se utvrđuje da li se neki sud može smatrati „nezavisnim i „nepristrasnim“ takođe važe jednako i za profesionalne sudije, sudije porotnike i članove porote.<sup>124</sup> Poštovanje preduslova nezavisnosti se procenjuje, naročito, na osnovu zakonskih kriterijuma.<sup>125</sup>

Prilikom utvrđivanja da li se neko telo može smatrati „nezavisnim“, Sud je uzimao u obzir sledeće kriterijume: (a) način izbora njegovih članova i (b) trajanje njihovog mandata; (c) postojanje garancija protiv spoljnih pritisaka; (d) da li to telo odaje utisak nezavisnosti.<sup>126</sup> Nepristrasnost obično označava odsustvo predrasuda ili pristrasnosti tokom njihovog delovanja a može se inače testirati na razne načine.<sup>127</sup>

## *Bezbednost sudija, tužilaca, advokata i svedoka*

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

Iako član 6 Konvencije (pravo na pravično suđenje), eksplicitno ne zahteva da se interesi svedoka uzmu u obzir, njihov život, sloboda ili lična bezbednost mogu biti ugroženi, kao što je to slučaj sa interesima koji generalno potpadaju u opseg člana 8 Konvencije (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života). Države treba da organizuju svoj krivični postupak tako da ti interesi ne budu neopravdano narušeni. Načela pravičnog suđenja stoga zahtevaju da se u odgovarajućim predmetima, interesi odbrane stavljaju u ravnotežu sa interesima svedoka ili žrtava koje se pozivaju da daju svoj iskaz.<sup>128</sup>

## *Uvođenje strožih kazni, eliminisanje zastare krivičnog gonjenja i ograničavanje amnestije i pomilovanja za određene kategorije krivičnih dela*

Kako bi se delotvorno uhvatilo u koštac s nekažnjivošću, mogu biti potrebne paralelne zakonske reforme, uključujući uvođenje strožih kazni, eliminisanje zastare krivičnog gonjenja i ograničavanje amnestije i pomilovanja za određene kategorije krivičnih dela. Smernice za iskorenjivanje nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava<sup>129</sup> jasno navode da države treba da obezbede mehanizam koji obuhvata i krivične i disciplinske mere kako bi se sankcionisalo 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 namerno, deluju na način kojim se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična dela. Zajednička

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* [VV], 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.

129. *Smernice i referentni tekstovi o iskorenjivanju nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava*, H/Inf(2011)7, usvojene 30. marta 2011, na 1110. sednici zamenika ministara.

deklaracija o krivičnim delima protiv slobode izražavanja, ide i dalje od toga i zahteva da, uzimajući u obzir njihovu ozbiljnost, dela protiv slobode izražavanja treba da budu prepoznata u krivičnom zakonu, bilo eksplicitno kao posebna kategorija ili kao otežavajuća okolnost koja dovodi do teže kazne.<sup>130</sup> UNESCO-va Rezolucija „Osuda nasilja nad novinarima“<sup>131</sup> poziva na eliminisanje svakog zastarevanja za krivična dela učinjena da bi se sprečilo ostvarivanje slobode izražavanja ili u cilju ometanja pravde.

### *Prikupljanje statističkih podataka i druge mere potrebne da se suzbije nekažnjivost*

Radi dokumentovanja razmere i težine problema nekažnjivosti, kao i za prikupljanje informacije koje će biti osnov za sve strategije i odgovore na taj problem, konkretni, kvantitativni i kvalitativni, razvrstani podaci o pretnjama, napadima ili nasilju nad novinarima su neophodni.

U tom smislu, pokazatelj 16.10.1 Cilja održivog razvoja UN podstiče države članice da prikupljaju podatke o broju verifikovanih ubistava, otmica, prisilnih nestanaka, proizvoljnog lišavanja slobode i mučenja novinara i povezanih medijskih poslenika (i drugih kategorija). Savet za ljudska prava UN je dodatno preporučio 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 pretnjama, napadima ili nasilju nad novinarima.<sup>132</sup> Ti podaci treba takođe da se razvrstaju na osnovu pola kako bi se procenila rasprostranjenost rodno-specifičnih pretnji i napada, a s obzirom na rasprostranjenost rodno zasnovanih napada na novinarke preko interneta, treba da obuhvate i onlajn zlostavljanje.

## **C. KORISNE PRAKSE I INICIJATIVE KAO SMERNICE ZA AKTIVNOSTI U OVOJ OBLASTI**

---

### **Nezavisna i delotvorna istraga**

■ U Holandiji, u predmetima koji obuhvataju upotrebu smrtonosne sile od strane pripadnika policije, nezavisnost istrage se osigurava preko specijalizovanog Državnog odeljenja za krivične istrage, koje sprovodi takve istrage umesto lokalne policije. Odeljenje mora odmah biti informisano o korišćenju sile a lokalni državni tužilac mora da bude obavešten što pre. U kasnijim fazama istrage i krivičnog gonjenja, ako postoji snažna veza između lokalnog tužioca i policajaca koji su pod istragom,

130. [Zajednička deklaracija o krivičnim delima protiv slobode izražavanja](#) Specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) za slobodu medija, Specijalnog izvestioca Organizacije američkih država (OAS) za slobodu izražavanja i Specijalnog izvestioca Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR) za slobodu izražavanja i pristup informacijama, predstavljena 25. juna 2012. godine.

131. UNESCO Rezolucija „Osuda nasilja nad novinarima“, br. 29/29, 1997.

132. Savet za ljudska prava UN, [Rezolucija o „Bezbednost novinara“](#), br. A/HRC/39/L.7, usvojena na 39. zasedanju, 10-28. septembra 2018, strana 4.

Glavni državni tužilac može da imenuje drugog državnog tužioca. Konačnu odluku o krivičnom gonjenju donosi Glavni državni tužilac, a ne lokalni državni tužilac.<sup>133</sup>

■ U Republici Češkoj, ako se podnese prijava protiv službenika policije u kojoj se navodi da je učinio krivično delo, za istragu je nadležno posebno telo (Generalni inspektorat snaga bezbednosti).

■ Što se tiče nezavisnih tela nadležnih za krivične prijave podnete protiv pripadnika organa unutrašnjih poslova:

- ▶ U Ujedinjenom Kraljevstvu, [Nezavisna kancelarija za ponašanje policije](#) istražuje prijave protiv policijskih snaga, Nacionalne kriminalističke službe, Britanske saobraćajne policije i Policije Ministarstva odbrane.
- ▶ 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 telesne povrede u vezi sa radom policije. Ako tužilac, ili drugi državni organi ili ustanove prime bilo kakvu takvu prijavu, moraju je bez odlaganja proslediti Odboru.
- ▶ U Bugarskoj, Ministarstvo unutrašnjih poslova ima nezavisno telo nadležno za istrage korupcije, zloupotrebe moći, kao i drugih nezakonitih dela koje učine policajci.

■ U Ukrajini, Savet za zaštitu novinarske delatnosti i slobodu govora je osnovan kako bi pomno pratio sprovođenje istraga dela počinjenih protiv novinara. U njegovom sastavu su pripadnici organa unutrašnjih poslova i predstavnici medijske zajednice.<sup>134</sup>

■ Britansko Kraljevsko tužilaštvo je izdalo „[Smernice za krivično gonjenje u predmetima koji uključuju komunikaciju preko društvenih mreža](#)“. U ovim Smernicama posebna pažnja se pridaje borbi protiv rodnog onlajn zlostavljanja, uključujući nasilje nad ženama preko društvenih mreža.

## Ostali praktični/operativni uslovi za suzbijanje nekažnjivosti

*Specijalizovane istražne jedinice sa stručnim znanjima u oblasti međunarodnih ljudskih prava ili drugi mehanizmi prilagođeni istragama krivičnih dela izvršenih protiv fizičkog/moralnog integriteta novinara*

■ U Holandiji, Holandsko udruženje novinara saraduje sa Državnim tužilaštvom u vezi sa formalnim pritužbama novinara koje se odnose na pretnje 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 formulišu politike kojima će se obezbediti da policija i državno tužilaštvo daju prioritet otkrivanju i krivičnom gonjenju agresije i nasilja nad novinarima kroz izdavanje smernica i organizovanje obuka. U Sporazumu

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

134. Pogledajte [Procena određenih odredbi Krivičnog zakonika Ukrajine koje se odnose na dela protiv medijskih profesionalaca](#), autor Darian Pavli, konsultant Saveta Evrope, oktobar 2017.

se takođe naglašava potreba da se osigura kvalitet istraga i policijskih izveštaja i zahteva da državno tužilaštvo traži strože kazne u takvim slučajevima.

■ Na Kosovu\*<sup>135</sup> je Policijska jedinica za borbu protiv teških krivičnih dela određena da bude nadležna za istragu krivičnih dela protiv novinara i imenovani su koordinatori pri sudovima – to je inicijativa kojoj se pripisuju zasluge za ubrzanje uspešnog krivičnog gonjenja u predmetima koji su bili nerešeni četiri godine.<sup>136</sup>

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

■ U Ukrajini, Krivičnim zakonikom su predviđena konkretna dela kojima se kriminalizuju različite vrste napada na novinare i mešanje u njihovu novinarsku delatnost. Državno tužilaštvo i nacionalna policija su sačinili metodološko uputstvo u vezi s krivičnim istragama takvih krivičnih dela. Pored toga, oko 750 policijskih istražitelja obučeno je za delotvorno krivično gonjenje krivičnih dela protiv novinara i u svakom regionu i okrugu su razvijena stručna znanja, u manjem ili većem stepenu.

■ U Srbiji je Republičko javno tužilaštvo 2015. godine donelo uputstvo kojim se daje visok prioritet krivičnim delima izvršenim protiv lica koja obavljaju poslove u oblasti informisanja i zahteva prikupljanje statističkih podataka o takvim predmetima. Pored toga, u toku je i rad na donošenju novog obaveznog uputstva u kome se daju smernice za postupanje u vezi sa krivičnim delima protiv novinara, kojima se takođe predviđa davanje visokog prioriteta ovim predmetima. Srbija je takođe osnovala Stalnu radnu grupu za bezbednost novinara koja ima za cilj da obezbedi brzu i efikasnu komunikaciju između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i novinarskih udruženja kada se novinarima preti ili su napadnuti. Određene su osobe za kontakt unutar ovih organa kako bi se osiguralo brže prijavljivanje i rešavanje 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 mesečnih izveštaja o postignutim rezultatima.

■ U Meksiku, Specijalni tužilac za krivična dela protiv slobode izražavanja ima ovlašćenje da usmerava, koordinira i nadzire istrage i, gde je to potrebno, sprovodi krivično gonjenje dela izvršenih protiv novinara.<sup>137</sup> Međutim, u vrlo malom broju slučajeva ubistava novinara su počinio i osuđeni. Novinari i civilno društvo su utvrdili da je tužilaštvo sporo u vršenju svojih ovlašćenja, delom i zbog toga što je preveliki naglasak na obavezi da se prvo utvrdi da li je zločin povezan sa novinarskim radom žrtve, umesto da se nastavi sa istragom i onda utvrdi da li je tako.<sup>138</sup>

135. Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji nezavisnosti Kosova.

136. Regionalna platforma za zagovaranje medijskih sloboda i bezbednosti novinara na Zapadnom Balkanu, „Indikator za nivo slobode medija i bezbednosti novinara za 2018. godinu“, Petrit Çollaku.

137. Izveštaj Kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava na temu „Bezbednost novinara“, A/HRC/24/23, 01/07/2013, strana 8.

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



■ U Švedskoj se, u Akcionom planu “Obrana slobode govora - mere za zaštitu novinara, izabranih predstavnika i umetnika od izloženosti pretnjama i mržnji” navodi niz aktivnosti koje su usmerene na jačanje istraga/krivičnog gonjenja dela izvršenih protiv novinara, a pre svega:

- ▶ istrage krivičnih dela kojima se ugrožavaju osnovna prava i slobode i slobodno formiranje mišljenja vrše jedinice Švedske policijske uprave za demokratiju i zločine iz mržnje, tamo gde postoje;
- ▶ kada postoji sumnja da je krivično delo počinjeno sa namerom da se utiče na slobodno formiranje mišljenja, Švedska policijska uprava mora da obrati posebnu pažnju na to da li takve pretnje ili uznemiravanje mogu da dovedu do uzdržavanja od strane novinara (ili izabranog predstavnika ili umetnika) od „delovanja u javnoj sferi“;
- ▶ formuliše se interni program obuke putem interneta za sve policijske službenike koji bi mogli da rade na delima protiv ljudskih prava (uključujući one koji evidentiraju prijave), u cilju povećanja njihovih veština i znanja;
- ▶ Vlada namerava da prati rad Švedske policijske uprave u ovoj oblasti i da zahteva izveštavanje o preduzetim merama;
- ▶ Glavni javni tužilac dostavio je Vladi istraživanje i analizu o tome kako sudovi procenjuju težinu krivičnih dela protiv izabranih predstavnika. Istraživanje ukazuje na potrebu da Švedska policijska uprava i Državno tužilaštvo unaprede procedure za prijem žrtava i evidentiranje prijave, kako bi se ubrzale istrage i pravni postupci. Rad na tome će verovatno imati uticaja i na novinare.
- ▶ od švedskog Državnog tužilaštva je traženo da izvesti o merama koje su preduzete da bi se povećala sposobnost tužilaštva da interveniše protiv pretnji i kršenja prava na internetu.

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

### *Posebne pravosudne ili nepravosudne istrage/istrage nezavisnih specijalizovanih 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 nerešeni predmeti ubistava novinara (predmeti Čuruvija, Pantić i Vujasinović) i podigao nivo svesti o pitanjima pretnji i bezbednosti. Komisiju čine predstavnici novinarske zajednice, Ministarstva unutrašnjih poslova i srpskog organa za nacionalnu bezbednost: Bezbednosno-informativne agencije (BIA). Komisija nadgleda rad mešovitih istražnih timova policijskih inspektora i predstavnika službi bezbednosti za svaki predmet ubistva. Takođe pomaže u praćenju/prijavljivanju napada na novinare. Komisija pomaže u prikupljanju dokaza i pruža druge vrste pomoći u istragama, delujući u fazi istrage, ali ne i u fazi suđenja. Njen rad je doveo do podnošenja krivičnih

prijava protiv četvorice osumnjičenih za ubistvo Slavka Ćuruvije, osnivača i urednika prvih privatnih dnevnih novina u Srbiji 1999. godine.<sup>139</sup>

■ 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 pretnji i nasilja (uključujući ubistva) protiv novinara i njihove imovine.

■ U Ukrajini je administracija predsednika osnovala grupu više zainteresovanih strana koja se sastoji od predstavnika NVO i organa unutrašnjih poslova.

■ U SAD, kada 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 kao rezultat toga ubice su bile osuđene.

*Strože kazne za javne službenike, koji, nemarom, saučesništvom ili namerno, deluju na način kojim se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična dela*

■ U Ukrajini, Krivičnim zakonikom je inkriminisano postupanje sudija koji svesno izriču nepravednu odluku, presudu, rešenje ili naredbu sudije (ili sudija), uključujući u svrhu ometanja zakonite profesionalne delatnosti novinara.

■ Krivičnim zakonicima Ukrajine, Srbije, Gruzije, Švedske, Francuske i Jermenije predviđena su konkretna dela u vezi sa kršenjem slobode izražavanja i/ili zaštitom novinara, predviđajući strože sankcije nego u uobičajenim situacijama:

- ▶ ukrajinskim Krivičnim zakonikom krivičnim delom se smatraju „ometanje zakonite profesionalne aktivnosti novinara“, „pretnje ili nasilje protiv novinara“, „namerno uništavanje ili oštećenje imovine novinara“, „ugrožavanje života novinara“, „uzimanje novinara za taoce“;
- ▶ gruzijskim Krivičnim zakonikom inkriminisano je „narušavanje slobode govora“ i „nezakonito mešanje u novinarsku profesiju“;
- ▶ Krivičnim zakonikom Srbije kriminalizovani su „ugrožavanje sigurnosti lica koje obavlja poslove od javnog značaja u oblasti informisanja u vezi sa poslovima koje obavlja ili njemu bliskog lica“, „povreda slobode govora i javnog istupanja“ i „sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanje programa“. Štaviše, Krivični zakonik Srbije sadrži odredbe kojima se određena krivična dela protiv novinara (poput ubistva) tretiraju kao teži oblici krivičnih dela;
- ▶ švedskim Krivičnim zakonikom se kriminalizuje „nezakonita prisila ili nezakonita pretnja sa namerom da se utiče na formiranje javnog mnjenja ili da se naruši sloboda delovanja u okviru političke organizacije ili poslovnog ili strukovnog udruženja, ugrožavajući na taj način slobodu govora, okupljanja ili udruživanja“;

---

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

- ▶ francuskim Krivičnim zakonikom kriminalizovano je „mešanje u ostvarivanje slobode izražavanja na koordinisan način i uz pretnje“ i „ometanje, na koordinisan način i korišćenjem batinanja, nasilja, napada, uništavanja ili ponižavanja, ostvarivanja slobode izražavanja“.
- ▶ jermenskim Krivičnim zakonikom, se takođe, krivičnim delom smatra ometanje novinarskog rada ili prisiljavanje novinara da šire ili ne šire informacije. Sankcija se pooštrava ako je delo izvršio javni funkcioner zloupotrebljavajući svoj položaj. Ako su dela počinjena uz upotrebu nasilja ili pretnji protiv novinara ili njihovih najbližih rođaka, kazniće se zatvorom.

### *Prikupljanje statističkih podataka i druge mere potrebne da se suzbije nekažnjivost*

■ U Nemačkoj krivična dela počinjena iz političkih razloga evidentira Služba za prijavljivanje kriminalističke policije. Od 1. januara 2016. godine, politički motivisana krivična dela uperena protiv medija evidentiraju se kao posebna kategorija.

■ U Srbiji, u skladu sa uputstvom koje je doneo republički tužilac, od 1. januara 2016. godine, tužilaštva vode statistiku krivičnih dela učinjenih na štetu lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti informisanja, u vezi sa poslovima koje obavljaju, kao i napada na internet stranice medija. Za svaku podnetu krivičnu prijavu vodi se posebna evidencija, koja obuhvata podatke o novinaru/medijskom akteru, krivičnom delu, pokrenutim istragama i donetim sudskim odlukama.

■ U Ukrajini, Državno tužilaštvo objavljuje statističke podatke o registrovanim krivičnim delima izvršenim protiv novinara i rezultatima istraga. Presude, uključujući i u predmetima koji se odnose na pretnje, napade i ubistva novinara, se objavljuju na veb sajtu Jedinistvenog državnog registra sudskih odluka.

## **D. PREDLOZI ZA PRIMENU**

---

### **Nezavisna i delotvorna istraga**

■ Trebalo bi preduzeti sistematske interne provere kvaliteta rada u istragama krivičnih dela izvršenih protiv novinara, uz učešće predstavnika medija/drugih zainteresovanih strana.

■ Osnivanje specijalizovanog tužilaštva nadležnog za krivično gonjenje napada na fizički integritet novinara i ostalih medijskih aktera može biti preporučljivo, u zavisnosti od težine problema. Kao alternativa, možda bi bilo poželjno obezbediti da krivično gonjenje takvih dela 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 uslovi za suzbijanje nekažnjivosti**

■ Uputno je uspostavljanje specijalizovanih istražnih jedinica sa stručnim znanjima u oblasti međunarodnih ljudskih prava, obučeni na temu bezbednosti novinara i ostalih

medijskih aktera (pogledajte predloge za primenu u vezi sa obukom za pripadnike organa unutrašnjih poslova u odeljku II(B)(d) ovog Vodiča za primenu Preporuke).

■ Trebalo bi sačiniti posebne protokole/metodološka uputstva u vezi sa krivičnim istragama i procesuiranjem krivičnih dela 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 delotvoran način, brzo, temeljno, nezavisno i nepristrasno. Ovim protokolima je, između ostalog, potrebno:

- ▶ naglasiti značaj svake takve istrage/krivičnog gonjenja na odgovarajući način uzimajući u obzir sve dokaze o vezi sa profesionalnim aktivnostima novinara, bilo kakve veze sa rasističkim stavovima i rodno-specifičnom dimenzijom;
- ▶ istaći da se u kontekstu naručenih ubistava, istraga/krivično gonjenje ne može smatrati adekvatnim ako nisu uloženi istinski naponi da se otkrije lice(a) koje je naručilo ubistvo;
- ▶ osigurati da vlasti deluju na sopstvenu inicijativu, čim dođu do saznanja o datoj stvari i da ne bude potrebna inicijativa najbližih rođaka da bi se pokrenula istraga;
- ▶ osigurati da žrtva ili najbliži rođaci mogu da dobiju informacije o istrazi/krivičnom gonjenju i iznesu dokaze;
- ▶ osigurati da istražni postupci budu rodno osetljivi, tako da se novinarke ne odvrte od prijavljivanja oflajn ili onlajn napada na njih i da im se pruži odgovarajuća podrška, uključujući psihosocijalnu podršku;
- ▶ pravo novinara i ostalih medijskih aktera da ne otkriju svoje poverljive izvore informacija;
- ▶ dati uputstva o tome kako sprovoditi istragu u slučaju pretnji i drugih krivičnih dela protiv novinara i ostalih medijskih aktera koja se vrše putem interneta (uključujući ona koja imaju rodni aspekt), ističući da onlajn pretnje i uznemiravanje koji predstavljaju krivična dela moraju biti predmet krivičnog gonjenja i tretirana kao krivična dela izvršena u fizičkom okruženju i da pretnjama po život i fizički integritet, uključujući i pretnje silovanjem, treba dati prioritet u procesuiranju.

### *Posebne pravosudne ili nepravosudne istrage/istrage nezavisnih specijalizovanih organa*

■ Države treba da ispituju mogućnost uspostavljanja specijalizovanog mehanizma za bezbednost (npr. anketne komisije osnovane u tu svrhu) nadležnog za bavljenje pitanjima nekažnjavanja, bilo kao samostalnog subjekta ili kao specijalizovanog odseka ili programa u okviru postojećeg organa. Takvi mehanizmi mogu da pomognu organima unutrašnjih poslova nadležnim za istragu i krivično gonjenje, zajedno sa parlamentarcima, novinarima i ostalim medijskim akterima, kako bi se osigurala temeljna i savesna istraga.

■ Države treba da ispituju mogućnost poveravanja nepravosudnih istraga o slučajevima povreda ljudskih prava nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava kako bi se olakšalo utvrđivanje činjenica, a bez predrasuda prema državnim organima za krivično gonjenje i istrage, koji su ovlašćeni da privedu počinioce pravdi.

*Strože kazne za javne službenike, koji, nesaradom, saučesništvom ili namerno, deluju na način kojim se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična dela*

■ Razmotriti mogućnost sprovođenja zakonskih reformi kako bi se osiguralo:

- ▶ ukidanje zastarevanja krivičnog gonjenja nasilnih krivičnih dela izvršenih protiv novinara i ostalih medijskih aktera;
- ▶ da se amnestije i pomilovanja za ovakva krivična dela daju samo u izuzetnim slučajevima;
- ▶ uvođenje strožih kazni za javne službenike, koji, nesaradom, saučesništvom ili namerno, deluju na način kojim se sprečava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za ta krivična dela;
- ▶ uzimajući u obzir njihovu ozbiljnu prirodu, prepoznati krivična dela protiv slobode izražavanja kao posebnu kategoriju krivičnih dela ili kao otežavajuće okolnosti, koje vode ka oštrijim kaznama.

*Prikupljanje statističkih podataka i druge mere potrebne da se suzbije nekažnjivost*

■ Državni organi treba da vode pouzdane razvrstane statističke evidencije o broju podnetih prijava, pokrenutih istraga, krivičnim gonjenjima i osuđujućim presudama u vezi sa pretnjama, napadima i ubistvima novinara i ostalih medijskih aktera. Ove podatke bi trebalo razvrstati, između ostalog, prema rodu, u cilju dokumentovanja obima i težine problema, uključujući razmere nekažnjivosti, radi obezbeđivanja informacija za izradu strategija za odgovor.

## **B. PRAVNA SREDSTVA DOSTUPNA NOVINARIMA I NJIHOVIM NAJBЛИŽIM ROĐACIMA (STAV 23. SMERNICA)**

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

### **A. POKAZATELJI**

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

## 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 mere za ublažavanje njihovog uticaja, uključujući pružanje usluga kao što su besplatna medicinska pomoć, psihološka podrška i pravne usluge, kao i pomoć pri preseljenju novinara i njihovih porodica. Države bi, takođe, mogle da osnuju/daju doprinos fondovima ili drugim mehanizmima putem kojih se pruža podrška porodicama ubijenih novinara, uključujući finansijsku podršku, stipendije za obrazovanje i medicinsko i psihološko lečenje<sup>140</sup>. U Zajedničkoj deklaraciji o krivičnim delima protiv slobode izražavanja<sup>141</sup> se objašnjava da u slučaju osuđujuće presude za krivično delo protiv slobode izražavanja, žrtvama treba obezbediti adekvatan pravni lek, bez potrebe da oni samostalno preduzimaju pravne radnje, uključujući novčanu nadoknadu i niz drugih mera za rehabilitaciju žrtava.

## C. KORISNE PRAKSE I INICIJATIVE KAO SMERNICE ZA AKTIVNOSTI U OVOJ OBLASTI

---

■ Prema Direktivi EU 2012/29 „Uspostavljanje minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela“:

- ▶ države članice treba da razmotre uspostavljanje „jedinstvenih kancelarija“ koje daju odgovor na višestruke potrebe žrtve koja učestvuje u krivičnom postupku, uključujući potrebu dobijanja informacija, pomoći, podrške, zaštite i naknade štete (pogledajte preambulu);
- ▶ Članom 4. je predviđeno da od svog prvog kontakta s nadležnim organom, žrtve treba da budu obavestene o (a) vrsti podrške koju mogu da dobiju i od koga mogu da je dobiju, uključujući pristup medicinskoj podršci, specijalističkoj podršci, uključujući psihološku podršku i alternativni smeštaj; (b) postupcima za podnošenje prijave za krivična dela i položaju žrtava u takvim postupcima; (c) kako i pod kojim uslovima mogu da dobiju zaštitu, uključujući mere zaštite; (d) kako i pod kojim uslovima mogu da dobiju pravne savete, pravnu pomoć i svaku drugu vrstu saveta; (e) kako i pod kojim uslovima mogu da dobiju naknadu štete;
- ▶ Članom 8. je predviđeno da žrtve mogu da ostvare besplatan pristup službama za podršku žrtvama, koje poštuju načelo poverljivosti, kao i specijalističkim službama podrške, pre, za vreme 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

---

140. Izveštaj Kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava na temu „Bezbednost novinara“, A/HRC/24/23, 01/07/2013, stav 66.

141. **Zajednička deklaracija o krivičnim delima protiv slobode izražavanja** Specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) za slobodu medija, Specijalnog izvestioca Organizacije američkih država (OAS) za slobodu izražavanja i Specijalnog izvestioca Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR) za slobodu izražavanja i pristup informacijama, predstavljena 25. juna 2012. godine, stav 5.

pretrpeli kao posledicu krivičnog dela učinjenog protiv žrtve. Takav pristup nije uslovljen time da li je li žrtva/član porodice podnela formalnu prijavu;

- ▶ Članom 9. je predviđeno da službe podrške žrtvama pružaju najmanje sledeće: (a) informacije, savete i podršku u vezi sa pravima žrtava, uključujući pristup nacionalnim programima za naknadu štete prouzrokovane krivičnim delima i o njihovoj ulozi u krivičnom postupku, uključujući 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) savete u vezi sa finansijskim i praktičnim pitanjima koja proizilaze kao posledica počinjenog krivičnog dela; (e) savete u vezi sa rizikom i prevencijom sekundarne ili ponovne viktimizacije, zastrašivanja i odmazde. Službe za specijalističku podršku pružaju: (a) skloništa ili drugi odgovarajući privremeni smeštaj za žrtve kojima je potrebno sigurno mesto zbog neposrednog rizika od sekundarne i ponovne viktimizacije, zastrašivanja i odmazde; (b) specifičnu i integrisanu podršku žrtvama sa 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 savetovanje.

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

■ U Švedskoj, ako učinilac ne može da plati odštetu žrtvi/porodici žrtve, a ovi drugi nemaju osiguranje koje u potpunosti pokriva nanetu štetu ili povredu, oni mogu da imaju pravo na novčanu naknadu od države, poznatu kao naknada za povrede izazvane krivičnim delima. 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. PREDLOZI ZA PRIMENU

---

■ Države članice EU treba da transponuju, ako to već nisu učinile, Direktivu EU “Uspostavljanje minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela”, koja sadrži standarde za zaštitu žrtava od dalje viktimizacije i nanošenja bola žrtvi, radi dobijanja odgovarajuće podrške tokom čitavog 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 svedoka u predmetima koji se odnose na napade na novinare (pogledajte Odeljak III (A) ovog Vodiča za primenu Preporuke).

## **Dodatak**

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

---



Pitanje	Odgovor države
<b>POLITIČKA OPREDELJENOST/STRATEGIJA</b>	
Da li je Vlada izrazila (npr. deklaracijom ili drugim dokumentom/izjavom) svoju političku opredeljenost po pitanju bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, naglašavajući značaj uloge novinara u demokratskom društvu?	
Da li je Vlada sačinila i usvojila poseban nacionalni Akcioni plan/strategiju za bezbednost novinara, utvrđujući sveobuhvatan i delotvoran program aktivnosti, sa prioritetima koje se zasnivaju na stepenu hitnosti i odgovarajućim sredstvima za njihovu realizaciju?	
<b>ZAŠTITA</b>	
<b>Rano upozoravanje, mehanizmi brzog odgovora i mere zaštite kojima se osigurava bezbednost novinara (stavovi 8-10. Preporuke)</b>	
Da li su novinarima i ostalim medijskim akterima na raspolaganju bilo kakve privremene mere zaštite u slučaju pretnji nasiljem? Ako jesu:	
▶ Kakve su procedure za podnošenje zahteva za takvu preventivnu zaštitnu meru?	
▶ Da li podnosilac zahteva 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 mere bez obzira da li odluči da pokrene sudski postupak ili ne?	

Pitanje	Odgovor države
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li ima primera iz prakse kada su nalozi za privremenu zaštitu izdati kako bi se zaštitili novinari i ostali medijski akteri?</li> </ul>	
<p>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 merama kada im se preti? Ako je to tako:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li te službe vode medijske organizacije, civilno društvo ili država?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li rade non-stop?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ako ih vodi država:</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Da li je osiguran odgovarajući nadzor od strane civilnog društva?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Da li je osigurana poverljivost podataka ili anonimnost žrtve?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Koliko se godišnje primi poziva od novinara i ostalih medijskih aktera?</li> </ul>	
<p>Da li su vlasti osmislile bilo kakav koordinacioni mehanizam kako bi se brzo odgovorilo na upozorenja sa Platforme Saveta Evrope koja se odnose na datu državu članicu? Ako je to tako, kako funkcioniše taj koordinacioni mehanizam?</p>	
<p>U slučajevima kada 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 procenu rizika kako bi utvrdili kakva je konkretna zaštita potrebna žrtvi? Da li je to utvrđeno zakonom? Ako jeste:</p>	

Pitanje	Odgovor države
► 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 mesto i, ako jeste, prema kojim odredbama i procedurama, tj:	
– Koji organ izdaje rešenje?	
– Koliko vremena protekne od izdavanja naloga dok taj nalog ne postane operativan?	
– Da li je za novinare i ostale medijske aktere ikada korišćena dobrovoljna evakuacija?	
► Da li su ove mere rodno osetljive (s obzirom na rodno-specifične opasnosti sa kojima se susreću novinarki i ostale medijske akterke)?	
Da li je u vašoj državi uspostavljen bilo kakav sveobuhvatan nacionalni zaštitni mehanizam za novinare i ostale medijske aktere <sup>142</sup> ? Ako jeste, kako on funkcionira:	

142. Malo država koje nisu članice Saveta Evrope je uspostavilo nacionalne zaštitne/bezbednosne 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 primenu Preporuke dati su primeri Kolumbije i Meksika). Ovi mehanizmi uglavnom služe novinarima koji rade na visokorizičnim temama kao što su korupcija i organizovani kriminal i bave se slučajevima napada i pokušaja napada, kao i uverljivim pretnjama. Idealno bi bilo kada bi ovaj mehanizam, nakon što mu novinari prijave da su pod pretnjom, izvrši procenu smrtonosnosti rizika, ozbiljnosti situacije kako bi se osmislio bezbednosni plan i, ako je potrebno, pružila zaštita novinarima i ostalim medijskim akterima. Trebalo bi da osigura da žrtve budu obaveštene o različitim vrstama usluga podrške i zakonskim merama koje su im na raspolaganju. Nakon što se utvrdi da je određenoj osobi potrebna zaštita, trebalo bi da ovaj mehanizam bude u stanju da obezbedi materijalne mere zaštite, a treba obezbediti i izlaznu strategiju za vreme kada podrška novinaru prestane.

Pitanje	Odgovor države
▶ Ko su korisnici?	
▶ Da li se vrši procena smrtonosnosti rizika?	
▶ Koje mere zaštite može da obezbedi?	
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?	
<b>Obuka o zaštiti novinara (stav 12. Smernica)</b>	
Da li su doneseni bilo kakvi protokoli ili programi obuke za državne organe, npr. za sudije, tužioce, pripadnike organa unutrašnjih poslova koji imaju dodira sa bezbednošću novinara i ostalih medijski akteri? Ako jesu:  <b>[Molimo odgovorite posebno za svaku kategoriju: sudije, tužioci, pripadnici organa unutrašnjih poslova]</b>	
▶ Koliko je tih profesionalaca obučavano godišnje?	
▶ Da li ta obuka uključuje podizanje nivoa svesti o važnosti uloge koju novinari i ostali medijski akteri imaju u demokratskom društvu?	
▶ Da li ta obuka skreće pažnju na moguću vezu između nasilja/ pretnji 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 izveštavanja sa javnih demonstracija, iz zona sukoba ili tokom vanrednog stanja?	

Pitanje	Odgovor države
▶ Da li naglašava da pretnje i uznemiravanje preko interneta predstavljaju krivična dela i da se moraju procesuirati i tretirati isto kao krivična dela u fizičkom okruženju?	
– U tom slučaju, da li objašnjava na koji način vrši istragu pretnji i drugih krivičnih dela koja se počine onlajn?	
– Da li naglašava da pretnje po život i fizički integritet, uključujući i pretnje silovanjem, treba da budu prioritetne za krivično gonjenje?	
▶ Da li je obuka koja se organizuje za sudije usmerena i na sprečavanje proizvoljne primene restriktivnih propisa, poput onih o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj bezbednosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sećanju?	
<b>Diskriminatorna ili proizvoljna primena propisa ili sankcija kako bi se učinili novinari i ostali medijski akteri (stav 13. Smernica)</b>	
Da li postoje zakonodavne i/ili druge mere za sprečavanje zloupotrebe zakona i sudskog procesa (tj. neozbiljno, uznemiravajuće ili zlonamerno korišćenje sudskog procesa) kako bi se zastrašili i učinili 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)?	

Pitanje	Odgovor države
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li postoje programi besplatne pravne pomoći za novinare kako bi se osiguralo da im se da odgovarajuća prilika da iznesu svoj slučaj?</li> </ul>	
<p>Da li je izvršena analiza zakona o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj bezbednosti, javnom redu, govoru mržnje, bogohuljenju i istorijskom sećanju kako bi se osiguralo da ključni izrazi i pojmovi budu definisani dovoljno precizno kako bi se izbegla zloupotreba i da ti zakoni sadrže mere zaštite slobode izražavanja?</p>	
<p>Ako je izvršena analiza zakona o kleveti, da li su razmatrana i rešavana i sledeća pitanja:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li su sankcije predviđene zakonom srazmerne?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li su i zatvorske kazne predviđene kao sankcija? Ako jesu, da li njihova primena predstavlja izuzetnu meru samo kad su ljudska prava ozbiljno ugrožena?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li je zakonima o kleveti predviđen viši stepen zaštite za javne ličnosti i šefove država/monarhe?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li zakoni sadrže mere za zaštitu slobode izražavanja, uključujući istinu/javni interes/objektivni komentar kao odbranu?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li je niz građanskopravnih lekova (poput izvinjenja ili naloga za ispravku) na raspolaganju kao alternativa odšteti? Da li su na raspolaganju 'brze' ili 'jeftine' mere?</li> </ul>	

Pitanje	Odgovor države
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li se nepravosudna tela, kao što su saveti za štampu, podstiču da obezbede srazmeran odgovor na klevetu?</li> </ul>	
<b>Uloga novinara i ostalih medijskih aktera koji izveštavaju sa demonstracija i drugih događaja (stav 14. Smernica)</b>	
<p>Da li postoje uspostavljeni kanali komunikacije između organizacija novinara, snaga bezbednosti i tužilaštva kako bi se osiguralo razumevanje i dobra saradnja? Ako je to tako:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Koliko se redovno odvija komunikacija preko tih kanala? Da li se održavaju namenski sastanci/ razmene pre velikih događaja poput izbora, protesta, sportskih takmičenja?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li su određene kontakt osobe/ fokalne tačke kako bi se osigurala neometana komunikacija između organa unutrašnjih poslova, medija i tužilaštva?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Da li postoje smernice 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,</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ako je to tako, ovim Smernicama se 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?</li> </ul>	

Pitanje	Odgovor države
<b>Neprijateljstvo i podrivanje novinara od strane javnih vlasti (stav 15. Smernica)</b>	
Da li državni zvaničnici javno osuđuju sve slučajeve pretnji i nasilja prema novinarima i ostalim medijskim akterima i, ako je to tako, navedite primere?	
<b>KRIVIČNO GONJENJE I NEKAŽNJIVOST</b>	
<b>Preduslovi za delotvornu istragu i operativni preduslovi za suzbijanje nekažnjivosti (stavovi 17-22. i 24. Smernica)</b>	
Da li su uspostavljeni bilo kakvi modaliteti, uključujući uspostavljanje specijalnog tužilaštva, za krivično gonjenje po osnovu napada na fizički integritet novinara i ostalih medijskih aktera ili drugih krivičnih dela protiv slobode izražavanja?	
Da li istrage pretnji/nasilja prema novinarima sprovode specijalizovane, za to posebno namenjene jedinice organa unutrašnjih poslova koji su i osnovane za 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/metodološko uputstvo za organe unutrašnjih poslova/tužilaštva koji se odnose na krivične istrage krivičnih dela počinjenih protiv novinara kako bi se osiguralo da se istrage takvih krivičnih dela sprovode delotvorno, brzo, temeljno, nezavisno i nepristrasno?	
► Ako jesu, šta je u tim protokolima/metodološkom uputstvu propisano za organe unutrašnjih poslova i tužilaštva?	



Pitanje	Odgovor države
Kako država osigurava nezavisnost i nepristrasnost istražnih organa, tj. da svaki zvaničnih ili institucija koji su na bilo koji način umešani u slučaj budu isključeni iz istrage?	
► Da li postoje nezavisna tela za pritužbe na policiju?	
► Kako funkcionišu ta tela?	
Da li država prikuplja statističke podatke o broju: <ul style="list-style-type: none"> <li>- dostavljenih pritužbi,</li> <li>- otvorenih istraga,</li> <li>- krivičnih gonjenja,</li> <li>- i osuđujućih presuda</li> </ul> koje se odnose na pretnje, napade i ubistva novinara i ostalih medijskih aktera?	
► Ako je to tako, da li se ti podaci razlažu i po osnovu roda?	
Ima li primera uspešnih krivičnih gonjenja po osnovu nasilja i zastrašivanja novinara protiv čitavog lanca aktera, uključujući podstrekače/ organizatore i počinioc?	
Da li postoji zastarevanje krivičnih dela koja izvrše državni organi protiv novinara ili ostalih medijskih aktera, uključujući tu i maltretiranje?	
Da li vaš pravni sistem predviđa strože kazne za državne službenike koji, usled nemara, saučesništva ili planski sprečavaju ili ometaju istragu, krivično gonjenje ili kažnjavanje onih koji su odgovorni za ova krivična dela?	

Pitanje	Odgovor države
Da li vaš pravni sistem prepoznaje krivična dela protiv slobode izražavanja, bilo kao posebnu kategoriju krivičnih dela 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 primenjivati samo u izuzetnim slučajevima?	
<b>Pravna sredstva dostupna novinarima i njihovim najbližim rođacima (stav 23. Smernica)</b>	
Koje vrste usluga/pravnih sredstava/podrške država nudi novinarima i ostalim medijskim akterima (i, gde je to primenjivo, njihovim porodicama) koji su bili žrtve nasilja, pre, tokom, i posle krivičnog postupka?	
Da li je država uvela mere kako bi porodice ubijenih novinara dobile podrška i naknadu? Ako je to tako, da li se takve mere finansiraju iz budžeta?	
<b>Istrage nekažnjivosti od strane nezavisnih specijalizovanih tela (stav 25. Smernica)</b>	
Da li postoje bilo kakvi nepravosudni mehanizmi, kao npr. parlamentarne ili druge javne istrage, ombudsmani i/ili nezavisne komisije kojima bi se dopunila pravna sredstva u slučajevima ubistva, napada i zlostavljanja novinara i ostalih medijskih aktera? Ako je to tako:	
▶ Koju vrstu istraga sprovode takvi mehanizmi i koju vrstu rešenja mogu da donesu?	
▶ Da li ti mehanizmi podrazumevaju i učešće medija i/ili civilnog društva?	
▶ Koliko je takvih istraga izvršeno?	



**Nasilje nad novinarima** je u porastu su svim državama članicama Saveta Evrope – napadi su sve žešći i uključuju, u nekim slučajevima, ubistva i auto-bombe, kao i druge oblike fizičkog nasilja i pretnji. Ovaj Vodič za primenu 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.

To čini stavljajući u širi kontekst Preporuku Komiteta ministara o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, uključujući upućivanja na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i druge izvore. Još važnije, u njemu su prikazane konkretne korisne prakse u ovoj oblasti i dati su predlozi za primenu Preporuke, sa ciljem da se pitanje bezbednosti i nekažnjivosti preseli iz sfere puke teorije i pretvori u upotrebljive mere. Namena Instrumenta za samoprocenu koji je ponuđen u Vodiču za primenu Preporuke je da pomogne državama članicama da objektivno sagledaju status primene Preporuke u svojim pojedinačnim jurisdikcijama.

*Publikacija je prevedena na srpski jezik u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019-2022“, i projekta „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Srbiji (JUFREX)“. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvanična mišljenja Evropske unije i Saveta Evrope*

[www.coe.int/freedomofexpression](http://www.coe.int/freedomofexpression)

SRP

Zemlje članice Evropske 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. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Prevod sufinansiran  
od strane Evropske unije



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE