



Како да се заштитат новинарите и другите медиумски актери?



Совет на Европа
DGI(2020)11

Водич за спроведување на Препораката CM/Rec(2016)4
за заштита на новинарството и безбедноста на
новинарите и другите медиумски актери

Превод кофинансиран од
Европската Унија



Како да се заштитат новинарите и другите медиумски актери?

Водич за спроведување
за одбрани теми од столбовите Заштита и Гонење од
Насоките за Препораката CM/Rec(2016)4 за заштита на
новинарството и безбедноста на новинарите и другите
медиумски актери
DGI(2020)11

Мислењата изразени во овој труд
се одговорност на авторите
и не ја претставуваат
официјалната политика
на Советот на Европа.
Сите барања за репродуцирање
или превод на овој документ,
во целост или делумно,
треба да се упатат
до Директоратот за комуникации
(F-67075 Strasbourg Cedex или
publishing@coe.int). Сета друга
преписка во врска со овој документ
треба да се упати до Генералниот
директорат за човекови права
и владеење на правото.
Прелом: Совет на Европа
Фотографии: Shutterstock
© Совет на Европа, јуни 2020

Содржина

I. ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА	11
II. АНАЛИЗА НА ОДБРАНИ ОБЛАСТИ ОД СТОЛБОТ ЗА ЗАШТИТА ОД НАСОКИТЕ ЗА ПРЕПОРАКАТА CM/REC(2016)4	13
A. Механизми за рано предупредување, брза реакција и заштитни мерки за да се обезбеди безбедноста на новинарите (став 8-10 од Насоките)	13
а. Показатели	14
б. Референтни текстови и други релевантни извори	15
СТАТИСТИКА	15
ПРИВРЕМЕНА ЗАШТИТА	15
МЕХАНИЗМИ ЗА РАНО ПРЕДУПРЕДУВАЊЕ/БРЗА РЕАКЦИЈА	16
Соработка со Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите	16
ЗАШТИТА НА ЖИВОТОТ ОД ВИСТИНСКИ И НЕПОСРЕДЕН РИЗИК	16
Делотворно и навремено обезбедување полициска заштита	16
Програми за релокација, безбедни куќи или засолниште	17
Сеопфатни механизми за национална заштита	17
в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област	18
МЕХАНИЗМИ ЗА РАНО ПРЕДУПРЕДУВАЊЕ/БРЗА РЕАКЦИЈА	18
Соработка со Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите	19
ЗАШТИТА НА ЖИВОТОТ ОД ВИСТИНСКИ И НЕПОСРЕДЕН РИЗИК	20
Делотворно и навремено обезбедување полициска заштита	20
Програми за релокација, безбедни куќи или засолниште	21
Сеопфатни национални механизми за заштита	22
ДРУГИ МЕРКИ НАМЕНЕТИ ЗА ЗАШТИТА	24
г. Предлози за спроведување	24
ПРИВРЕМЕНА ЗАШТИТА	24
МЕХАНИЗМИ ЗА РАНО ПРЕДУПРЕДУВАЊЕ/БРЗА РЕАКЦИЈА	25
Соработка со Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите	25
ЗАШТИТА НА ЖИВОТОТ ОД ВИСТИНСКИ И НЕПОСРЕДЕН РИЗИК	25
Делотворно и навремено обезбедување полициска заштита	25
Сеопфатни национални механизми за заштита	26
ДРУГИ МЕРКИ НАСОЧЕНИ КОН ЗАШТИТА	27
Б. Обука за заштита на новинарите (став 12 од Насоките)	27
а. Показатели	28
б. Референтни текстови и други релевантни извори	28
ЦЕЛ НА ОБУКАТА	28

ПРОГРАМИ ЗА ОБУКА ЗА ДРЖАВНИ ОРГАНИ И АГЕНТИ	29
Родово специфични фактори на ризик	29
в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област	31
ПРОГРАМИ ЗА ОБУКА ЗА ДРЖАВНИ ОРГАНИ И АГЕНТИ	31
ВКЛУЧУВАЊЕ НА НОВИНАРСКИТЕ И ЗДРУЖЕНИЈАТА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА	31
г. Предлози за спроведување	32
ПРОГРАМИ ЗА ОБУКА ЗА ДРЖАВНИ ОРГАНИ И АГЕНТИ	32
ВКЛУЧУВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И НОВИНАРСКИТЕ ЗДРУЖЕНИЈА	33
В. Дискриминирачка или произволна примена на законите или санкции за да се замолчат новинари и други медиумски актери (став 13 од Насоките)	34
а. Показатели	35
б. Референтни текстови и други релевантни извори	36
СТАТИСТИКА	36
ОПШТИ МЕРКИ ЗА БОРБА ПРОТИВ ДИСКРИМИРАЧКА ИЛИ ПРОИЗВОЛНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНИ ИЛИ САНКЦИИ ЗА ЗАМОЛЧУВАЊЕ НОВИНАРИ И ДРУГИ МЕДИУМСКИ АКТЕРИ	37
Воздржаност во приобегнувањето кон кривична постапка	37
Заштита на новинарски извори	38
МЕРКИ ЗА БОРБА ПРОТИВ ДИСКРИМИРАЧКА ИЛИ ПРОИЗВОЛНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНИТЕ ЗА КЛЕВЕТА	39
Спречување доделување несразмерна отштета во граѓански предмети	39
Укинување кривични санкции за клевета	40
Отстранување на зајакнатата заштита за јавни фигури од критика и јавна проверка	40
Борба против злоупотреба на законите и/или правниот процес во предмети за клевета	41
в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област	43
МЕРКИ ЗА БОРБА ПРОТИВ ДИСКРИМИРАЧКА ИЛИ ПРОИЗВОЛНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНИТЕ ЗА КЛЕВЕТА	43
Сеопфатни закондавни реформи со воведување разни видови мерки	43
Отстранување зајакната заштита за јавни личности од критика и јавна проверка	44
Борба против злоупотребата на законите и/или правниот процес во предмети за клевета	44
г. Предлози за спроведување	45
ОПШТИ МЕРКИ ЗА БОРБА ПРОТИВ ДИСКРИМИРАЧКА ИЛИ ПРОИЗВОЛНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНИ ИЛИ САНКЦИИ ЗА ЗАМОЛЧУВАЊЕ НОВИНАРИ И ДРУГИ МЕДИУМСКИ АКТЕРИ	45
Заштита на новинарски извори	45
МЕРКИ ЗА БОРБА ПРОТИВ ДИСКРИМИРАЧКА ИЛИ ПРОИЗВОЛНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНИТЕ ЗА КЛЕВЕТА	46
Борба против злоупотребата на законите и/или правната постапка во предмети за клевета	46
Г. Улогата на новинарите и другите медиумски актери во известувањето за протести и други настани (став 14 од Насоките).	48
а. Показатели	48

б. Референтни текстови и други релевантни извори	49
СПРЕЧУВАЊЕ МЕДИУМСКО ИЗВЕСТУВАЊЕ НА ПРОТЕСТИ И ДРУГИ НАСТАНИ	49
ЗАШТИТА НА НОВИНАРИТЕ ОД ПОЛИЦИСКО НАСИЛСТВО	50
в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област	51
СПРЕЧУВАЊЕ МЕДИУМСКО ИЗВЕСТУВАЊЕ ЗА ПРОТЕСТИ И ДРУГИ НАСТАНИ	51
ЗАШТИТА НА НОВИНАРИТЕ ОД ПОЛИЦИСКО НАСИЛСТВО	52
г. Предлози за спроведување	53
СПРЕЧУВАЊЕ МЕДИУМСКО ИЗВЕСТУВАЊЕ ЗА ПРОТЕСТИ И ДРУГИ НАСТАНИ	53
ЗАШТИТА НА НОВИНАРИТЕ ОД ПОЛИЦИСКО НАСИЛСТВО	54
Д. Агресивност и поткопување на интегритетот на новинарите од страна на државните органи (став 15 од Насоките).	55
а. Показатели	55
б. Референтни текстови и други релевантни извори	56
СТАТИСТИКА ЗА ПСИХОЛОШКО НАСИЛСТВО ВРЗ НОВИНАРИТЕ	56
ВОЗДРЖУВАЊЕ И ОСУДУВАЊЕ НА СИТЕ НАПАИ ВРЗ НОВИНИ ОД СТРАНА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ	56
в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област	57
Осудување на сите напади врз новинари и други медиумски актери од страна на властите	57
Сеопфатни национални акциски планови и кампањи	57
Иницијативи за меѓународна соработка	58
г. Предлози за спроведување	59
Осудување на сите напади врз новинари и други медиумски актери од страна на државните органи	59
Сеопфатни акциски планови и кампањи	60
Меѓународна соработка	60
III. АНАЛИЗА НА ОДБРАНИ ДЕЛОВИ ОД СТОЛБОТ ЗА ГОНЕЊЕ ОД НАСОКИТЕ ЗА ПРЕПОРАКАТА CM/REC(2016)4	61
А. Услови за делотворна истрага и оперативни услови за спречување неказниост (став 17-22 и 24-25 од Насоките)	61
а. Показатели	63
б. Референтни текстови и други релевантни извори	64
СТАТИСТИКА ЗА НЕКАЗНИВОСТ	64
ОБВРСКА ДА СЕ СПРОВЕДЕ ДЕЛОТВОРНА ИСТРАГА	65
Независност на истрагата	66
Соодветност на истрагата	66
Темелност на истрагата	67
Ажурност на истрагата	67
Јавна проверка на истрагата/достапноста за жртвите или нивните семејства	68
ДРУГИ ПРАКТИЧНИ/ОПЕРАТИВНИ УСЛОВИ ЗА СОПИРАЊЕ НА НЕКАЗНИВОСТА	68
Специјализирани истражни единици стручни за меѓународни човекови права и други обвинителски аранжмани наменети за истрага на кривични дела против физичкиот/моралниот интегритет на новинарите	68

Независнос и непристрасно судство	69
Безбедност на судиите, обвинителите, адвокатите и сведоците	69
Воведување потешки казни, отстранување на застарувањето за гонење и ограничување на амнестиите и помилувањата за извесни категории кривични дела	69
Прибирање статистика и други мерки потребни за сопирање на неказнивоста	70
в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област	71
НЕЗАВИСНА И ДЕЛОТВОРНА ИСТРАГА	71
ДРУГИ ПРАКТИЧНИ/ОПЕРАТИВНИ УСЛОВИ ЗА СОПИРАЊЕ НА НЕКАЗНИВОСТА	72
Специјализирани истражни единици стручни за меѓународни човекови права и ли други аранжмани наменети за истражување кривични дела против физичкиот/моралниот интегритет на новинарите	72
Посебни судски или несудски истраги/истраги од независни специјализирани тела	74
Потешки казни за јавни службени лица кои со небрежност, соучество или намерно дејствуваат на начин што ги спречува истрагата, гонењето или казнувањето на одговорните за тие кривични дела	75
Прибирање статистика и други мерки да се сопне неказнивоста	76
г. Предлози за спроведување	76
НЕЗАВИСНА И ДЕЛОТВОРНА ИСТРАГА	76
ДРУГИ ПРАКТИЧНИ/ОПЕРАТИВНИ УСЛОВИ ЗА СОПИРАЊЕ НА НЕКАЗНИВОСТА	77
Посебни судски или несудски истраги/истраги од независни посебни тела	78
Тешки казни за јавни службени лица што небрежно, со соучество или намерно дејствуваат на начин што ги спречува истрагата, гонењето или казнувањето на одговорните за кривичните дела	78
Прибирање статистика и други мерки за сопирање на неказнивоста	78
Б. Правни лекови достапни на новинарите и нивните најблиски роднини (став 23 од Насоките)	79
а. Показатели	79
б. Референтни текстови и други релевантни извори	79
в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област	80
г. Предлози за спроведување	81
Прилог	82

I. Вовед и методологија

Нападите врз новинарите и други медиумски актери претставуваат особено сериозни повреди на човековите права бидејќи се насочени не само кон поединци, туку и ги лишуваат другите од нивното право да примаат информации и со тоа се ограничува јавната дискусија, која е во сржта на една плуралистичка демократија. Како реакција на алармантно и неприфатливо ниво на закани кон новинарите и медиумските актери во Европа, и со оглед на штетното влијание врз функционирањето на едно демократско општество, во Април 2016, Комитетот на министри на Советот на Европа ја усвои Препораката *CM/Rec(2016)4* за заштита на новинарството и безбедност на новинарите и другите медиумски актери (во понатамошниот текст: Препораката *CM/Rec(2016)4*, Препораката).¹ Препораката е единствениот меѓународен инструмент што им дава исцрпни насоки на земјите-членки да дејствуваат за превенција, заштита, гонење, унапредување на информирањето, едукација и кревање свест за да се обезбеди делотворна заштита на новинарството и безбедност на новинарите и другите медиумски актери.

Без оглед на овој важен стандард, состојбата во однос на безбедноста на новинарите за жал дополнително се влошува. До крајот на 2019, на Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите (Платформата) беа забележани вкупно 652 пријави, со зголемување секоја година со исклучок на 2017. Сè на сè, речиси половина од сите пријави беа обележани со „категиорија 1“ што ги опфаќа најтешките и најштетни повреди на медиумската слобода како убиство и директни закани по живот, физички напади, употреба на насилство, долго произволно задржување или затворање и произволно затворање медиум, со вкупно 26 убиени новинари во земји-членки на Советот на Европа. Безмилосното таргетирање новинари и други медиумски актери ја покажува итната потреба за поактивно дејствување за спречување, заштита и гонење такви убиства.

Иако Советот на Европа постојано работи на спроведувањето на Препораката *CM/Rec(2016)4* со поддршка на државните органи преку активности за помош за соработка и преку реагирање на оспорувањето на медиумската слобода и безбедноста на новинарите, сепак е потребно постратегиско и систематско спроведување на Препораката. Затоа Управниот одбор за медиуми и информатичко општество при Советот на Европа (*CDMSI*) изготви Стратегија за спроведување на Препораката *CM/Rec(2016)4*, во која еден од клучните столбови е овој Водич за спроведување.

Овој документ има за цел да им помогне на земјите-членки во спроведувањето одбрани области од столбовите за заштита и гонење од Насоките, кои се содржат во Прилогот на Препораката, како и да обезбеди насоки за други

¹ Европскиот суд за човекови права во повеќе наврати потврдува дека поединците, граѓанските организации, укажувачите и академската заедница, покрај професионалните новинари и медиумите, можат да дадат драгоцен придонес во јавната дискусија и со тоа да играат улога слична или еднаква на онаа што вообичаено ја играат институционализираните медиуми и професионалните новинари.

чинители како новинарите и други медиумски актери.² Како конечен резултат, Водичот има за цел да им даде поддршка на земјите-членки да изработат, врз основа на Препораката *CM/Rec(2016)4* на Советот на Европа и постојните практики на земјите-членки на Советот на Европа и други јурисдикции, наменски национални акциски планови за безбедност на новинарите, да воведат сеопфатна и делотворна програма со активности, со приоритети по итност и соодветни ресурси за нивна реализација.

Приоритетните области се утврдени во консултација со граѓанските и новинарските здруженија преку прашалник и се зедоа предвид приоритетите поставени од страна на разни тела/оддели на Советот на Европа кои работат во областа на безбедност на новинарите и заштита на новинарството.

За секоја приоритетна област утврдена во столбовите Заштита и Гонење од Препораката, Водичот за спроведување:

- ▶ **Задава показатели** за да се добијат основни информации врз основа на кои ќе може да се оценува напредокот на спроведувањето на Препораката;
- ▶ **Дава контекстуални информации**, вклучително и референци на судската пракса на Европскиот суд за човекови права и други извори;
- ▶ **Ги нагласува добрите практики во областа**³ што се појавиле досега, и се зема предвид придонесот на новинарите и новинарските здруженија, како и на земјите-членки;⁴
- ▶ **Им предлага на државните органи** можни начини да се спроведе Препораката, вклучително и во соработка со други релевантни чинители;
- ▶ **Им нуди на земјите-членки алатка за самостојна проценка** во облик на прашалник за да им помогне да ја разгледаат состојбата на спроведувањето на Препораката во нивните соодветни јурисдикции (видете Прилог).

² Насоките ги упатуваат земјите-членки како да си ги исполнат обврските за делотворно да ги заштитат новинарството, безбедноста на новинарите и другите медиумски актери.

³ Добрите практики дадени во овој Водич за спроведување не претендираат дека се целосни, ниту пак нивното дејство и функционирање се испробани или набљудувани од прва рака од страна на Секретаријатот на Советот на Европа.

⁴ Добрите практики се пренесени до Секретаријатот на Одделот за медиуми и интернет на Советот на Европа преку прашалници во 2016 и 2019.

II. Анализа на одбрани области од столбот за Заштита од Насоките за Препораката CM/Rec(2016)4

A. Механизми за рано предупредување, брза реакција и заштитни мерки за да се обезбеди безбедноста на новинарите (став 8-10 од Насоките)

8. Законодавството со кое се криминализира насилството врз новинарите треба да се поддржи со машинерија за спроведување на законите и механизми за мерки за жртвите (и нивните семејства) што се делотворни во пракса. Треба да има јасни и соодветни одредби за делотворни судски забрани и претпазни облици на привремена заштита за лицата што се соочуваат со закани од насилство.
9. Државните органи се должни да ги спречат или сузбијат делата против поединци кога знаат или требало да знаат дека постои вистински и непосреден ризик за животот или физичкиот интегритет на тие лица од кривични дела од трето лице, како и да преземат мерки во рамки на своите овластувања што, разумно гледано, може да се очекува да го избегнат тој ризик. За да се постигне тоа, земјите-членки треба да преземат соодветни превентивни оперативни мерки, како на пример обезбедување полициска заштита, особено кога тоа ќе го побараат новинари или други медиумски актери, или доброволна евакуација на безбедно место. Тие мерки треба да се делотворни и навремени и треба да се изготват имајќи ги предвид родово специфичните опасности со кои се соочуваат новинарките и другите жени меѓу медиумските актери.
10. Земјите-членки треба да поттикнуваат формирање и поддршка на работењето на механизми за рано предупредување и брза реакција од страна на медиумски или граѓански организации, како на пример отворени телефонски линии, платформи на интернет или 24-часовни контакт точки за итни случаи, со цел да се обезбеди новинарите и другите медиумски актери да имаат непосреден пристап до заштитни мерки кога се соочуваат со закани. Ако државата ги формира и води тие механизми, тогаш тие треба да подлежат на значителен надзор од граѓанскиот сектор и да гарантираат заштита за укажувачи и извори што сакаат да останат анонимни. Се апелира до земјите-членки сесрдно да ја поддржат и да соработуваат со платформата на Советот на Европа за унапредување

на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите и со тоа да помогнат да се зајакне капацитетот на телата на Советот на Европа да предупредуваат и делотворно да реагираат на закани и насилство врз новинари и други медиумски актери.

а. Показатели

Ризици	Мерки за избегнување/санирање ризици
Закани за насилство	<ul style="list-style-type: none"> • Воведена привремена заштита со судски забрани и претпазни мерки. • Достапни механизми за рано предупредување и брза реакција, како на пример отворени линии или платформи на интернет.
Вистински и непосреден ризик за животот или физичкиот интегритет на новинарите, укажувачите и другите медиумски актери	<ul style="list-style-type: none"> • Организирана и обезбедена делотворна соработка со Платформата за да се унапреди заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите. • Заштитата на животот од вистински и непосреден ризик е обезбедена преку: <ul style="list-style-type: none"> - делотворно и навремено обезбедување полициска заштита, имајќи ги предвид родово специфичните опасности со кои се соочуваат новинарките и жените меѓу другите медиумски актери; - достапност на програми за релокација, безбедни куќи или засолништа; - воведување сеопфатни национални механизми за заштита, по потреба. • Обезбедена финансиска поддршка за обука за безбедност наменета конкретно за новинарки и жени меѓу медиумските актери. • Воведени други мерки за заштита, по потреба.

6. Референтни текстови и други релевантни извори

Статистика

Студијата „Новинари под притисок“⁵ нагласува дека од 1.000 новинари и други даватели на вести испитани во студијата, повеќе од една третина сметаат дека нема делотворен начин да ги пријават заканите. Од оние што се соочиле со неоправдани закани и мешање,⁶ 57% не пријавиле во полиција, а од оние што пријавиле, 23% не биле задоволни од реакцијата на полицијата.⁷ Непознавањето механизми била главната причина што новинарите ја навеле за непријавување случаи на неоправдано мешање. На тоа непознавање се надоврзува фактот што новинарите немале доверба во постојните механизми и затоа стравувале од одмазда. Во некои случаи, немањето доверба во механизмите се должело и на претходни неуспешни обиди да се пријави неоправдано мешање.⁸

Привремена заштита

Целта на привремената заштита со судски забрани/претпазни мерки е да понуди брз правен лек за заштита на новинарите и другите медиумски актери од чиновни на насилство со забранување, ограничување или наредување извесно однесување на сторителот. Ако се инспирираме од Член 53 од Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилство врз жените и домашното насилство (во понатамошниот текст: Истанбулската конвенција), за привремената заштита со судска забрана или претпазна мерка да биде делотворна, таа треба да понуди непосредна заштита и да биде достапна без долги судски постапки или непотребни финансиски или административни товари врз жртвата. Понатаму, тие наредби треба да се даваат *ex parte* со непосредна важност и да бидат достапни без оглед или згора на другите правни постапки. На крај, треба да се предвидат делотворни, сразмерни и обесхрабрувачки санкции за прекршувањето на тие наредби.

⁵ Study “[Journalists Under Pressure - Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe](#)”, Marilyn Clark and Anna Grech, 2017, Council of Europe.

⁶ Студијата го дефинира неоправданото мешање како „чиновни и/или закани кон физичкиот и/или моралниот интегритет што ги попречуваат новинарските активности... кои може да имаат облик на фактичко насилство или кој било облик на несоодветен притисок (физички, психолошки, економски или правен) и може да доаѓа од државни или јавни службени лица, други моќни фигури, огласувачи, сопственици, уредници или други“.

⁷ Study “[Journalists Under Pressure - Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe](#)”, Marilyn Clark and Anna Grech, 2017, Council of Europe, стр 9.

⁸ *Ibid.*, стр. 37.

Механизми за рано предупредување/брза реакција

Отворените линии (директни нон-стоп телефонски линии) се меѓу најчестите облици на механизми за рано предупредување/брза реакција што овозможуваат непосредна и безбедна комуникација во итни случаи.

Соработка со Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите

Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите (во понатамошниот текст: Платформата) е механизам за рано предупредување/брза реакција, како и алатка за зајакнување на капацитетот за реагирање на телата на Советот на Европа и за подобрување на соработката и координацијата со други меѓународни организации. Платформата им овозможува на партнерите (граѓански и новинарски здруженија) да објавуваат пријави, според нивните процеси и стандарди за проверка. Кога околностите го дозволуваат тоа, Советот на Европа и земјата-членка директно посочена во пријавата објавена на Платформата може да објават извештаи за преземените дејства од страна на соодветните органи и институции како реакција на таа пријава. Платформата исто така му помага на Советот на Европа да ги утврди трендовите и да предложи соодветни политики во областа на медиумската слобода како одговор на тоа.

Заштита на животот од вистински и непосреден ризик

Новинарите и другите медиумски актери чии животи или физички интегритет се под вистински и непосреден ризик треба да имаат пристап до органите за прогон и/или посебни механизми за заштита/безбедност.

Делотворно и навремено обезбедување полициска заштита

Член 2 од Конвенцијата за заштита на човековите права и темелни слободи (во понатамошниот текст: Конвенцијата) го штити правото на живот и опфаќа, меѓу другото, позитивна обврска за органите да преземат мерки да го заштитат животот во случај на непосреден ризик. Таа позитивна обврска значи дека државата мора да преземе превентивни оперативни мерки да го заштити животот на поединците во рамки на својата надлежност кога знае или треба да знае дека постои вистински и непосреден ризик за животот на поединец или поединци поради кривични дела од трето лице.

При проценката на знаењето на органите за евентуален таков ризик по живот, Европскиот суд за човекови права (во понатамошниот текст: ЕСЧП, Судот) може да го земе предвид нивото до кое државните тела, како на пример обвинителите, требало да бидат свесни за ранливата положба на новинарите

визави оние на позиција на моќ (на пример, поради зголемен број смртни случаи или телесни повреди претрпени од новинарите во таа земја). На пример, во *Динк против Турција*⁹, Судот утврдил дека може да се смета дека безбедносните сили биле информирани за интензивното непријателство кон г. Динк од екстремните националисти поради неговите статии за турско-ерменските односи, како и за вистинската и непосредна закана за негово убиство, но не презеле разумни мерки за да му го заштитат животот.¹⁰ Затоа, утврдена е повреда на Член 2 и 10 од Конвенцијата.

Соодветните превентивни оперативни мерки би требало да опфатат индивидуална проценка на ризик за да се утврдат конкретните потреби за заштита, полициска заштита и/или доброволна евакуација на безбедно место. Полициските програми за заштита треба да одат рака под рака со брза истрага за добиените закани/стореното насилство. Тие треба да се осмислат како привремени мерки да се обезбеди физичката безбедност на новинарите и другите медиумски актери во периодот што е потребен сторителите да се изведат пред правда преку судска постапка.

Во согласност со Начелото 17 од Препораката *CM/Rec(2016)4*, систематски и родово чувствителен пристап е потребен и во однос на превентивните оперативни мерки за да се спречат и сузбијат овие конкретни опасности, како на пример родово засновани закани, (сексуална) агресија и насилство. Во тој поглед, Член 19 од Истанбулската конвенција предвидува жртвите да добијат информации за разните видови служби за поддршка и правни мерки достапни во случаите за насилство врз жени. Тоа вклучува информации каде се добива каков вид помош, дадени навремено, односно во момент кога се корисни за жртвите.

Програми за релокација, безбедни куќи или засолниште

Новинарските организации и други НВО имаат изготвено низа програми за релоцирање новинари и други медиумски актери и членови на нивните семејства што се соочуваат со вистински и непосреден ризик во засолништа и на други безбедни локации. Овие програми главно ги финансираат новинари за новинари и тие на важен начин ги надополнуваат заштитните мерки што ги нуди државата.

Сеопфатни механизми за национална заштита

Во однос на воведувањето посебен механизам за безбедност/заштита на новинарите и други медиумски актери, тоа се покажало делотворно единствено онаму каде што проблемот со напади или закани дошол до извесен степен на сериозност.¹¹ Влошувањето на медиумското опкружување во многу земји-членки на Советот на Европа, што се гледа од страшниот пораст на убиства и насилство пријавени на Платформата, наложува голем број земји-членки да ја разгледаат можноста да воспостават еден таков механизам.

⁹ [Dink v. Turkey](#), nos. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09, 7124/09, 14 September 2010.

¹⁰ Видете го и извештајот за „[Начелата што може да се извлечат од судската пракса на Европскиот суд за човекови права во однос на заштитата и безбедноста на новинарите и новинарството](#)“, Филип Лич, стр. 11 (“[The principles which can be drawn from the case-law of the European Court of Human Rights relating to the protection and safety of journalists and journalism](#)”, Philip Leach).

¹¹ Discussion Paper “[Supporting Freedom of Expression: A practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms](#)”, April 2016, UNESCO and Centre for Law and Democracy, Toby Mendel, стр. 20.

в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област

Механизми за рано предупредување/брза реакција

- ▶ Отворената линија на Меѓународниот комитет на Црвениот крст за новинари на опасни задачи,¹² Отворената СОС линија за печат на Репортери без граници (РБГ)¹³ и отворената линија за слобода на печатот на Комитетот за заштита на новинари (КЗН)¹⁴ се дел од етаблираните механизми за рано предупредување/брза реакција.
- ▶ Европскиот центар за слобода на печатот и медиумите (ЕЦСПМ), заедно со Европската федерација на новинари (ЕФН), во март 2016 го основаше Центарот за тревоги за новинарки под закана.¹⁵
- ▶ Во Холандија, има отворена линија каде што новинари може да пријавуваат чинови на агресија и насилство.
- ▶ Во Босна и Херцеговина, Линијата за помош за слободни медиуми работи под покровителство на Здружението на новинари на БиХ.¹⁶
- ▶ Во Шведска, во согласност со националниот Акциски план за одбрана

¹² МКЦК има [нон-стоп отворена линија](#) што може да се користи кога новинар на задача ќе исчезне, е заробен, уапсен или задржан. Таа е отворена за области каде што МКЦК води хуманитарни активности. МКЦК може да добие информација од семејството на новинарот, уредникот, националната организација за печат или регионално/меѓународно здружение за печат. Неговата призната улога како неутрален посредник му овозможува да врши низа операции, вклучително и добивање информации, пренесување информации до семејството, барање дозвола да се посетат новинарите (во придружба на доктор) и враќање на новинарот.

¹³ Репортери без граници води [нон-стоп отворена СОС линија за печат](#) во соработка со „Американ експрес“. На отворената линија може да се јават новинари во неволја, нивните семејства, работодавачи или професионални организации. Претставник на РБГ му дава совети на новинарот за релевантни контакти или ги известува локалните или конзуларни органи.

¹⁴ КЗН нуди безбедна [интернет платформа](#) каде што новинарите и други медиумски актери може да пријавуваат повреди на слободата на печатот, вклучително и закани/напади. Таа им нуди и помош на новинарите под закана, вклучително и [информации за ресурси](#) достапни преку други организации што нудат итна релокација, правна, медицинска и поддршка за семејство во затвор и трауми.

¹⁵ [Центарот за тревога за новинарки под закана](#) функционира како точка за пријавување или отворена линија за новинарки што се мета на родово засновани закани, како на пример сексуални или вознемирувачки коментари, закани за силување или објавување слики и телефонски броеви на вебсајти за секс и запознавање. Центарот за тревога овозможува доверлива, енкриптирана комуникација, каде што работи исклучиво женски персонал на ЕЦСПМ, кој нуди солидарност и правна помош, и работи димензијата на родово заснованите напади да биде повидлива.

¹⁶ Discussion Paper [“Supporting Freedom of Expression: A practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms”](#), April 2016, UNESCO and Centre for Law and Democracy, Toby Mendel, стр. 20.

на слободата на говор,¹⁷ се воведуваат национална линија за помош и локални центри за поддршка за жртви за поединци изложени на закани и омраза во врска со нивното учество во јавна дискусија.

- ▶ Во Ерменија, Комитетот за заштита на слободата на изразување воведо неон-стоп отворена линија за пријавување случаи на насилство врз новинари. Кога има повик, група за брза реакција оди на местото на случувањето, ја оценува ситуацијата и ги презема потребните мерки.
- ▶ Во Пакистан, почна со работа отворената линија *Worth* за вознемирување на интернет за новинари, со цел да обезбеди правни совети, поддршка за дигитална безбедност, психолошко советување и систем за упатување за жртви.
- ▶ Во земјите од Западен Балкан, Регионалната платформа за застапување за медиумска слободата и безбедност на новинарите (мрежа на новинарски здруженија и синдикати) формираше регионален Систем за рано предупредување и превенција (СРПП), кој вклучува и платформа на интернет за итно пријавување напади врз новинари и повреди на нивните права.¹⁸
- ▶ Во Тунис, со техничка и финансиска поддршка на Комесарот за човекови права на ОН и УНЕСКО, во 2017 се формираше Одделение за мониторинг во рамки на *Syndicat National des Journalists*. Тоа има за цел: да им обезбеди на новинарите жртви правни совети и помош; да ги вклучи националните институции за човекови права и да го информира Комесарот за човекови права на ОН во случај на сериозни повреди; да изработи национална база на повреди на безбедноста на новинарите; да изготвува и објавува месечни извештаи за безбедноста на новинарите; да изработува показатели за безбедност на новинарите.¹⁹

Соработка со Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите

- ▶ Во Франција, организирана е неформална меѓу-министерска координација за брзо справување со пријави на Платформата. Постојаното претставништво на Франција во Советот на Европа пренесува пријава до Министерството за европски и меѓународни прашања (МЕМП), кое потоа го утврдува надлежното министерство.

¹⁷ Целосниот наслов е: [Шведски акциски план за одбрана на слободата на говорот \(Swedish Action Plan on Defending free speech\)](#) – мерки за заштита на новинари, избрани претставници и уметници од изложување на закани и омраза.

¹⁸ СРПП има за цел: да се застапува за слобода на изразување и интегрирање на стандардите за медиумска слобода на ЕУ; да спречува насилство врз новинари и злоупотреба на слободата на изразување; да воведо методологија за постојано следење на медиумската слобода и безбедноста на новинарите, како и јавната достапност на информации за повреди на човековите права на новинари, уредници и други медиумски професионалци. Неговата [Интернет платформа за итно пријавување напади врз новинари и повреди на нивните права](#) овозможува пријавување напади и им дава поддршка на новинарите. Таа содржи и база на податоци за напади врз новинари од 2014 година, како и податоци за јавните активности, анализите, активностите за застапување на партнерите и други медиумски организации.

¹⁹ [Report on the Multi-Stakeholder Consultation on Strengthening the Implementation of the UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity](#), 2017.

Во секое министерство има контакт точка назначена да реагира на такви пријави. Кусо време по приемот, контакт точката враќа одговор на пријавата до МЕМП, кое пак го пренесува до Постојаното претставништво во Советот на Европа, а потоа и до Платформата.

Заштита на животот од вистински и непосреден ризик

Делотворно и навремено обезбедување полициска заштита

- ▶ Британските органи за прогон реагираа на судската пресуда *Осман против Обединетото Кралство (Osman v. the UK)*²⁰ со воведување постапка за темелна проценка на ризик што мора да се изврши ако првичната проценка на пријавата укажува дека има вистинска и непосредна закана за жртвата.²¹
- ▶ Во Италија, во рамки на Министерството за внатрешни работи е формирано Централно биро за сили за лична безбедност за да се обезбеди да се спроведат соодветни мерки за заштита за оние што се изложени на можна или фактичка опасност поради нивната професија или други причини (вклучително и новинари и други медиумски актери што истражуваат организиран криминал и се соочени со закани од насилство).²²

²⁰ [Osman v. the United Kingdom](#) (GC), no. 23452/94, 28 October 1998.

²¹ Целата постапка за проценка на ризик вклучува: прием на пријава за закана во полицијата; давање информации на жртвата; проценка на природата и сериозноста на заканата (вклучително и првична истрага и категоризација); реакција за ублажување на заканата/ризикот вклучително и изготвување и почнување стратегија за превентивни или мерки за прекинување; решавање – почнување на договорената стратегија што води до отстранување или намалување на заканата/ризикот; следење – постојан преглед на развојот на ситуацијата и ревидирање на мерките за управување со ризик.

²² Кога животот или физичкиот интегритет на новинарите или други медиумски актери се изложени на непосреден ризик, Бирото, заедно со префекторот, врши индивидуална проценка на ризик за да ги утврди конкретните потреби за заштита на жртвата. Има четири нивоа на заштита зависно од нивото на ризик: „вонредно“ (прво), „многу високо“ (второ), „високо“ (трето) и „ниско“ (четврто). Заштитните мерки може да се состојат од домашен надзор, динамично набљудување, доброволна евакуација на безбедни места, полициска придружба со оклопни возила итн. Личното обезбедување на лицата под заштита постојано се следи и секои шест месеци се дава нова проценка за да се потврди нивото на заштита и потребата од заштитни мерки, или за тие да се изменат и на крај и повлечат.

- ▶ Директивата на ЕУ 2012/29 за „Воведување минимум стандарди за права, поддршка и заштита на жртви на криминал“ во Член 22 предвидува постапка за проценка на индивидуалниот ризик и утврдување на посебните потреби за заштита.²³
- ▶ Во Шведска, Одделот за лична и безбедност на жртви на криминал при полицијата (БОПС), кој е одговорен за поддршка за жртви, одржува контакт со одговорните за безбедност во медиумските куќи и соодветните региони. БОПС може да им понуди лична заштита на оние што трпат закани и соработува со други делови од полицијата кога е потребна поддршка за жртвите или лична заштита. Кога има пријава за повреда на демократијата, полицијата се среќава со лицето што пријавило. Ако заканата се смета за сериозна, може да се обезбеди полициска заштита.

Програми за релокација, безбедни куќи или засолниште

- ▶ Меѓународниот фонд за безбедност на МФН (формиран во 1992), кој се финансира од новинари за новинари, нуди навремена финансиска помош, меѓу другото, за итно патување и сместување за новинари и членови на нивното семејство што се изложени на ризик.
- ▶ МФН нуди безбедни куќи во Западна и делови од Источна Африка и Латинска Америка. Безбедните куќи на МФН ги водат членови/соработници од доверба, кои немаат информации за идентитетот на лицето што престојува во безбедната куќа и лицата изложени на ризик може да останат три до шест месеци.
- ▶ Во Шведска, во 2010 и 2011, Институтот за медиуми ФОЈО отвори безбедна куќа за засолниште за новинари изложени на сериозна и акутна закана поради професијата. Новинарите може да престојуваат таму до три месеци.²⁴
- ▶ Меѓународната мрежа на градови прибежишта (*ICORN*) е независна организација на градови и региони што им нудат засолниште на лица изложени на непосреден ризик од прогон/под закана како директна последица на нивните креативни активности, вклучително и новинари. Градовите од *ICORN*: организираат релокација/прием во градот; помагаат во стекнување правен статус; на лицето изложено на

²³ Според Член 22 од [Директивата 2012/29 на ЕУ за „Воведување минимум стандарди за права, поддршка и заштита на жртви на криминал“](#), „Земјите-членки обезбедуваат жртвите да добијат навремена и индивидуална проценка (...) за утврдување на специфичните потреби за заштита и да се одреди дали и во која мера би им користеле специјални мерки во текот на кривичната постапка поради нивната особена ранливост на секундарна и повторлива виктимизација, заплашување и одмазда. Индивидуалната проценка особено ги зема предвид: (а) личните карактеристики на жртвата; (б) видот или природата на делото; и (в) околностите на делото“. Индивидуалната проценка мора да обрне особено внимание на жртви што претрпеле значителна штета поради тежината на делото (вклучително и родово засновано насилство) и жртви што претрпеле дело сторено со пристрасен или дискриминирачки мотив што може да се поврзе со нивните лични карактеристики.

²⁴ [CDMSI Workshop on “How to protect journalists and other media actors in Europe: implementing the Council of Europe’s standards”](#), Strasbourg, 30 June 2016, [Compilation of Selected Best Practices for the Implementation of Recommendation CM/REC\(2016\)4 and Proposals for Further Follow-up Activities](#), by Patrick Leerssen, Roel Maalderink and Tarlach McGonagle, стр. 8.

ризик и неговото семејство му обезбедуваат соодветно живеалиште; обезбедуваат соодветна стипендија/грант за периодот на престој; помагаат во интеграцијата во локалната заедница, и социјално и артистички; назначуваат координатор од мрежата за поддршка со правни и практични прашања.

- ▶ ЕЦСПМ им обезбедува на новинарите во опасност привремено сместување и средства за нивните потреби.

Сеопфатни национални механизми за заштита

- ▶ Колумбиската програма за заштита на новинари и социјални комуникатори од 2000 година, без оглед на некои недостатоци, многумина ја посочуваат како пример за најдобри практики за механизми за заштита. Клучниот актер е Националното одделение за заштита (*UNP*), кое ги спроведува и следи физичките заштитни мерки.²⁵

Кога *UNP* ќе добие поплака директно од новинарот или преку граѓанското општество/органиците на прогон, добива информации од три основни структури:

- Техничкиот корпус за прибирање и анализа на информации (*CTRAI*) – меѓуинституционална група со членови од *UNP* и државната полиција. *CTRAI* ги проверува добиените информации и применува „матрица за проценка на ризик“ (пондерира закана, ризик и ранливост) за да ја бодува проценката на ризик за новинарот;
 - Групата за прелиминарна проценка – која ги разгледува информациите од *CTRAI* по индивидуални случаи, утврдува ниво на ризик и дава препораки; и
 - Комисијата за проценка на ризик и препорачување мерки (*CERREM*) – решава за доделување заштитни мерки (вклучително и обезбедување мобилни телефони, блиндирани возила, итна евакуација и трансфери). Граѓанското општество може да приговори на мерките.²⁶
- ▶ Во Италија, во рамки на Министерството за внатрешни работи, во 2017 се формираше Координативен центар за следење, анализа и постојана размена на информации за заплашување новинари. Освен министерот за внатрешни работи, кој претседава со телото, Координативниот центар го вклучува и шефот на полицијата, висок претставник за јавна безбедност, генералниот секретар и претседателот на Националната федерација на италијанскиот печат и високи претставници на националните здруженија на новинари, со можно учество на други експерти и претставници на граѓанското општество.

²⁵ Дел од успешните елементи на колумбиската програма за заштита на новинари и социјални комуникатори се: учество на граѓанското општество и медиумите во механизмот (тие упатуваат случаи и се тесно вклучени во процесот за проценка на ризикот); структури за координација меѓу државните институции, новинарите и граѓанските организации; независност, вклучително и засебен буџет; земање предвид на родот, нудење посебни проценки за жени и од страна на жени, по потреба; поддршка од законска рамка, јавна политика и судска пракса.

²⁶ Види [“Defending Journalism: How National Mechanisms Can Protect Journalists and Address the Issue of Impunity - A comparative analysis of practices in seven countries”](#), International Media Support, 2017, стр.104 – 105.

Координативниот центар има за цел да формулира предлози/стратегии како да се спречи и бори против заплашувањето и насилството врз новинари, вклучително и со донесување специфични мерки за заштита. Центарот има формирано посебен секретаријат со оперативен капацитет, каде што се поврзуваат новинарите и органите за прогон/лицата за јавна безбедност. Тој ги следи и анализира податоците од префектите и локалните полициски единици за напади и заплашување новинари и му посочува на Координативниот центар превентивни стратегии и специфични мерки за заштита. Координативниот центар реши да свикува средби секои три месеци.

- ▶ Во Мексико, воведен е федерален механизам за заштита на бранителите на човековите права и новинарите и има нова функција – Специјален обвинител за дела против слободата на изразување (*FEADLE*). Програмата за заштита им обезбедува на новинарите и активистите што се смета дека се изложени на ризик безбедни куќи, полициска заштита или копче за паника да повикаат помош. Сепак, му недостигаат средства и кадар да реагира навремено и делотворно на итните пријави што ги добива.²⁷
- ▶ Во Непал, се изготвува нов механизам за заштита и за борба против неказливоста. Механизмот ќе го води непалската Национална комисија за човекови права, независно и автономно уставно тело со мандат да истражува прекршување на човековите права. Во системот ќе бидат претставници на Федерацијата на непалски новинари, Непалската адвокатска комора и Федерацијата на НВО, а ќе учествуваат и во надзорниот комитет и екипите за реакција. Целта на механизмот е да спроведува и проактивни и реактивни мерки за спречување напади и насилство против оние што си го остваруваат правото на слобода на изразување, како и да обезбеди гонење на осомничените и правда за жртвите.²⁸

²⁷ [“Defending Journalism: How national mechanisms can protect journalists and address the issue of Impunity, a comparative analysis of practices in seven countries”](#), International Media Support, 2017, стр. 39.

²⁸ [CDMSI Workshop on “How to protect journalists and other media actors in Europe: implementing the Council of Europe’s standards”](#), Strasbourg, 30 June 2016, [Compilation of Selected Best Practices for the Implementation of Recommendation CM/REC\(2016\)4 and Proposals for Further Follow-up Activities](#), by Patrick Leerssen, Roel Maalderink and Tarlach McGonagle, стр. 41.

Други мерки наменети за заштита

- ▶ Во Шведска, во контекст на акцискиот план за „одбрана на слободата на говорот – мерки за заштита на новинари, избрани претставници и уметници од изложеност на закани и омраза“²⁹ владата:
 - Го задолжи шведското тело за надомест на жртви на криминал и поддршка да изготви материјали за обука и информации за поддршка на новинари (како и политичари и уметници) изложени на закани и омраза. Материјалите се наменети за државни служби и организации на кои им требаат подобри алатки за поддршка на овие категории жртви, но и за приватни лица изложени на закани и омраза во јавната дискусија.
 - Го задолжи универзитетот Линаус (*Linnæus*) да изгради центар за знаење и служба за совети и поддршка за новинари и уреднички редакции, вклучително и хонорарци, мали редакции и помали продукциски компании.

г. Предлози за спроведување

Привремена заштита

- ▶ Погрижете се привремената заштита со судски забрани/претпазни мерки да нуди брз правен лек за заштита на новинарите и другите медиумски актери од чинови на насилство, и тоа преку забранување, ограничување или пропишување извесно однесување на сторителот. Привремената заштита со судски забрани/претпазни мерки треба да нуди непосредна заштита и да е достапна без долги судски постапки или непотребен финансиски или административен товар врз жртвата. Тие наредби треба да се даваат *ex parte* со непосредна важност и да бидат достапни без оглед или згора на другите правни постапки. Треба да се предвидат делотворни, сразмерни и обесхрабрувачки санкции за прекршувањето на тие наредби.

²⁹ За повеќе детали види: [Шведски акциски план за одбрана на слободата на говорот](#) – мерки за заштита на новинари, избрани претставници и уметници од изложеност на закани и омраза.

Механизми за рано предупредување/брза реакција

- ▶ Земјите-членки треба во најмала рака да ја поттикнуваат свеста за отворената линија на Меѓународниот комитет на Црвениот крст (МКЦК) за новинари на опасни задачи, како и механизмите за рано предупредување/брза реакција со кои управуваат новинарски организации и други НВО.
- ▶ Да се воведат и/или поттикне воведувањето нон-стоп отворени линии или 24-часовни итни контакт точки за совети за новинари соочени со закани. Ако ги води државата, треба да се обезбеди соодветен надзор од граѓанското општество, како и доверливост или анонимност на жртвата.
- ▶ Покрај отворените линии и итните контакт точки, треба да се воведат и други механизми за рано предупредување и брза реакција за да станат повидливи закани кон/нападите врз новинарите и другите медиумски актери, со што ќе се обезбеди јавна свест и да ќе се обесхрабрат потенцијалните сторители. Тие механизми за рано предупредување/брза реакција може да се инспирираат од Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите.

Соработка со Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите

- ▶ Државите треба во најмала рака да обезбедат ажурни и суштински одговори на пријавите на Платформата што ги засегаат.
- ▶ Затоа е многу пожелно да се утврдат јасни контакт точки одговорни за брзи и квалитетни одговори на пријавите и да се развие јасен механизам за координација меѓу сите релевантни државни органи.

Заштита на животот од вистински и непосреден ризик

Делотворно и навремено обезбедување полициска заштита

- ▶ Да се обезбеди навремен пристап до органите за прогон со индивидуална проценка на ризик за да се утврдат специфичните потреби за заштита. По пријава за закана, органите за прогон треба систематски да направат проценка на непосредноста на ризикот, сериозноста на ситуацијата и ризикот од повторно насилство за да се управува со ризикот, да се

изготви безбедносен план и кога е потребно, да се обезбеди заштита за новинари и други медиумски актери.

- ▶ Да ѝ се обезбедат на жртвата навремени и соодветни информации за достапните видови помош и организации што нудат таква помош. Тоа може да вклучува, на пример, не само да се даде името на организација за поддршка, туку и леток што ги содржи деталите за контакт, работното време и информации за точните услуги што се нудат.³⁰

Сеопфатни национални механизми за заштита

- ▶ Кога тоа е оправдано, на национално ниво да се формира механизам за заштита/безбедност со капацитет да им понуди физичка заштита на новинари изложени на ризик, со учество на органите за прогон и членовите на граѓанското општество и медиумите. Тој особено треба да им служи на новинарите што работат на ризични прашања како корупција и организиран криминал и да покрива случаи на напади и обиди за напад, како и веродостојни закани. Механизмот треба да биде автономен, да функционира транспарентно и да има наменски буџет и доволно средства за да функционира делотворно. Механизмот треба да има поддршка од политики и закони за да биде отпорен на промени во политичките планови. Тој треба да ги анализира и да се приспособува на развојот на ризиците што се присутни во земјата, и мора да биде присутен и активен во рурални области. Механизмот за заштита/безбедност особено треба:
 - По пријава од новинари за закани, да обезбеди систематска проценка на непосредноста на ризикот, сериозноста на ситуацијата и ризикот од повторно насилство за да се управува со ризикот, да се изготви безбедносен план и кога е потребно, да обезбеди заштита за новинарите и другите медиумски актери.
 - Да обезбеди жртвите да добијат информации за разните видови служби за поддршка и правни мерки што им се на располагање (вклучително и несудски мерки), за да можат да донесат целосно информирани одлуки.
 - Кога ќе се утврди потреба за заштита, да обезбеди материјални мерки за заштита, вклучително и мобилни телефони и панцирни елечи, како и воведување прибежишта и итна евакуација или релокација во безбедни делови од земјата или други земји преку програма за заштита и полициска заштита.³¹ Треба да се организира и егзистенција и соодветна медицинска и психолошка грижа.
 - Да вклучува и стратегија за прекин што објаснува кога треба да престане поддршката за новинарот.

³⁰ „Соодветни информации“ подразбира информации што ја задоволуваат потребата на жртвата за информации; „навремено“ значи во момент кога тоа е корисно за жртвите. За повеќе детали, погледнете во [Објаснувачки извештај за Истанбулската конвенција](#) за Член 19, стр. 78.

³¹ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on [“The Safety of Journalists”](#), A/HRC/24/23, 1 July 2013, став 63.

- ▶ Да се изготват и спроведат мерки за градење меѓусебна доверба во механизмот кај новинарите и сите вклучени чинители, како предуслов за негово делотворно функционирање.
- ▶ Воведувањето механизам за заштита мора да оди рака под рака со превенција и зајакнати мерки за истражување и гонење напади. За таа цел, земјите-членки може да посочат постојни структури или програми во рамки на државните институции што штитат други делови од општеството изложени на ризик и нивниот мандат да се прошири за да ја покрива и безбедноста на новинарите и другите медиумски актери.³²

Други мерки насочени кон заштита

- ▶ Воведување фондови за безбедност со поддршка од приватни донации за да се финансираат трошоците за релоцирање на безбедно.
- ▶ Ако се дава полициска заштита, да се обезбеди соодветниот персонал да е обучен за стандардите за човекови права. По можност, треба да се вклучат посебни единици.
- ▶ Да се обезбеди финансиска поддршка за обука за безбедност посебно наменета за новинарки и жени меѓу медиумските актери.

Б. Обука за заштита на новинарите (став 12 од Насоките)

12. Земјите-членки се поттикнуваат да изготват протоколи и програми за обука за сите државни органи одговорни за исполнување на обврските на државата за заштита на новинарите и други медиумски актери. Протоколите треба да се приспособени на природата и мандатот на соодветниот кадар, на пример, судии, обвинители, полицајци, воени лица, директори на затвори, лица одговорни за имиграција и други државни органи. Протоколите и програмите за обука треба да се употребат да обезбедат персоналот во сите државни органи да биде потполно свесен за релевантните обврски на државата според меѓународното право за човекови права и хуманитарното право, како и за импликациите на тие обврски за секој орган. Протоколите и програмите за обука треба да ја имаат предвид важната улога на новинарите и другите медиумски актери во едно демократско општество, како и родово специфичните прашања.

³² [“Defending Journalism: How National Mechanisms Can Protect Journalists and Address the Issue of Impunity - A comparative analysis of practices in seven countries”](#), International Media Support, 2017, стр. 52.

а. Показатели

Ризици	Мерки за избегнување/санирање ризици
Државните органи одговорни за задачите за заштита на новинарите и другите медиумски актери не се соодветно информирани за нивните релевантни обврски за човекови права и за спецификите на медиумскиот сектор.	<ul style="list-style-type: none">• Се обезбедува редовна обука за судии, обвинители и органи за прогон, меѓу другото, за нивните обврски според хуманитарното и меѓународното право за човекови права, важната улога на новинарите и другите медиумски актери во едно демократско општество, спецификите во истражувањето напади врз новинари и разгледувањето на тие предмети од страна на судовите, посебните потреби за заштита на новинарите и другите медиумски актери, вклучително и родово специфични прашања.• По потреба, се вклучуваат новинарски и организации за човекови права во изготвувањето на програмите за обука и реализацијата на обуките за судии, обвинители и органите за прогон.

б. Референтни текстови и други релевантни извори

Цел на обуката

Во контекст на Акцискиот план на ОН за безбедност на новинарите и прашањето на неказност,³³ обуката на органите за прогон, судските и другите државни службеници одговорни за исполнување на обврските на државата за заштита на новинарите и други медиумски актери е посочена како една од клучните активности³⁴ за зајакнување на спроведувањето на Планот и како еден од националните показатели за мерење на напредокот во спроведувањето. Целта на обуката е да се крене свесноста кај релевантните органи за обемот и итноста на проблемот, да им се смени перспективата и значително да се подобрат природата и квалитетот на поддршката за жртвите. Обуката треба да се приспособи на задачите на државните службеници и да ги одразува

³³ [Акцискиот план на ОН за безбедност на новинарите и прашањето на неказност](#) е план на ниво на ОН да се работи на слободно и безбедно опкружување за новинари и медиумски работници, вклучително и извори на новинарство од јавен интерес на социјалните медиуми, сè со цел да се зајакнат мирот, демократијата и развојот во сиот свет. Тој покрива и конфликтни и неконфликтни ситуации. На чело со Меѓувладиниот совет на Меѓународната програма за развој на комуникациите (IPDC) на УНЕСКО, и со поддршка во 2012 од Одборот на директори на ОН, највисокиот координативен механизам во системот на ОН, Планот на ОН дава една сеопфатна рамка за соработка меѓу сите релевантни чинители, вклучително и тела на ОН, национални органи, медиумски актери и национални, регионални и меѓународни организации.

³⁴ Види ["Strengthening the Implementation of the UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity", Consultation outcome document](#), 16 August 2017, стр. 6.

и регионалните стандарди (особено стандардите на Советот на Европа и особено Препораката *CM/Rec(2016)4*),³⁵ и други меѓународни стандарди за човекови права.³⁶

Програми за обука за државни органи и агенти

Начелото 16 од Препораката *CM/Rec(2016)4* нагласува дека во текот на својата работа, новинарите и другите медиумски актери често се соочуваат со специфични ризици и дискриминација на разни основи (род, родов идентитет, сексуална ориентација, раса, боја на кожа, јазик, вера, политичко или друго мислење итн.) Освен тоа, работата на некои стории и известувањето за извесни чувствителни прашања³⁷ исто така може да ги изложи новинарите и другите медиумски актери на закани, напади, малтретирање и вознемирување од страна на државни и/или недржавни актери (вклучително и терористички или криминални групи). Овие ранливости треба да се земат предвид при давањето превентивни или мерки за заштита во истражната фаза, но и при изработката на посебни протоколи и програми за обука за државни актери. Протоколите и програмите за обука за органите за прогон, на пример, треба да нагласат дека истрагите за случаи на насилство/закани против новинар треба соодветно да ги земат предвид доказите што покажуваат врска со професионалната работа на новинарот. Општо земено, обуката на релевантните државни актери треба да ја земе предвид важната улога што ја играат новинарите и другите медиумски актери во едно демократско општество во согласност со судската пракса на Судот³⁸ и родово специфичните прашања.

Родово специфични фактори на ризик

Во коминикето за сè поголемата закана за безбедноста на новинарките на интернет, поранешниот претставник на ОБСЕ за слобода на медиумите, г-ѓа Дуња Мијатовиќ, стави акцент на сè поголемиот број пријави за напади врз

³⁵ Побарајте список на најрелевантните инструменти на Советот на Европа со насоки за зајакнување и заштита на улогата на новинарите, нивните права и слободи во студијата [“Journalists Under Pressure - Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe”](#), Marilyn Clark and Anna Grech, 2017, Council of Europe, стр. 16-18. Препораките на Комитетот на министри се инспирирани од Конвенцијата според толкувањето во судската пракса на Судот.

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

³⁷ Како чувствителни политички, верски, економски или социјални теми, вклучително и злоупотреба на моќ, корупција и криминални активности.

³⁸ Улогата на печатот како „чувар на јавниот интерес“ првпат е нагласена од страна на судот во [Лингенс против Австрија \(Lingens v. Austria\)](#) (бр. 9815/82, 18 јули 1986). Во [Bladet Tromsø and Stensaas против Норвешка](#) (ГСС) (бр. 21980/93, 20 мај 1999), Судот повторно ја нагласил „суштинската функција на печатот во едно демократско општество“ и вели дека „иако печатот не смее да пречекори извесни граници, особено во однос на угледот и правата на другите и потребата да се спречи откривање доверливи информации, тој сепак има должност да дава - на начин што е во согласност со неговите обврски и одговорности - информации и идеи за сите прашања од јавен интерес“.

новинарки и блогерки на социјалните медиуми.³⁹ Пријавите покажуваат дека две третини од новинарките трпат родово засновани напади на интернет и дека новинарките и спикерките на вести се трипати повеќе подложни на малтретирање на интернет од машките колеги.⁴⁰ Во една анкета на 597 новинарки и медиумски работнички од страна на *Trollbusters* и Меѓународната медиумска фондација за жени, 90% од испитаниците посочиле дека законите на интернет се зголемиле изминатите пет години.⁴¹

Нападите на интернет се јавуваат во облик на сексуално вознемирување и заплашување, па дури и закани за силување и сексуално насилство, и ги таргетираат новинарките бидејќи се жени. Една анкета на Меѓународната федерација на новинари⁴² покажува дека иако половина од тие случаи биле пријавени, лицето што вознемирува било идентификувано или изведено пред правда во само 13% од случаите. Затоа, поранешниот Претставник на ОБСЕ за слобода на медиумите повика на подобра обука за лицата од органите за прогон за да се подобри нивното разбирање како да истражуваат закани и други кривични дека што се случуваат на интернет (и се родово обележани), и нагласи дека законите и вознемирувањето на интернет што претставуваат кривични дела мора да се гонат и третираат како делата вон интернет. Обуката и насоките треба да нагласат и дека законите по животот и физичкиот интегритет, вклучително и законите за силување, треба да добијат приоритет за гонење.⁴³

Вон интернет, новинарките се значително поизложени од новинарите на сексуално вознемирување и/или сексуално насилство, како што покажува студијата „Новинари под притисок“. Член 15 од Истанбулската конвенција бара потписничките на Конвенцијата да обезбедат/зајакнат обука за оние професионалци (вклучително и државни органи) што работат со жртви на насилство врз жените⁴⁴ за спречување и откривање такво насилство, еднаквост меѓу жените и мажите, потребите и правата на жртвите, како и како да се спречи секундарна виктимизација.

³⁹ Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the Representative on Freedom of the Media, Dunja Mijatović, [Communiqué on the growing safety threat to female journalists online](#), 02/2015.

⁴⁰ Види [“New Challenges to Freedom of Expression: Countering Online Abuse of Female Journalists”](#), OSCE, 2016, стр. 41.

⁴¹ Особено се покажало дека две третини од испитаниците добила закани или биле вознемирувани на интернет најмалку еднаш и дека тоа довело до самоцензура во 40% од случаите.

⁴² Види <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/article/ifj-global-survey-shows-massive-impact-of-online-abuse-on-women-journalists.html>

⁴³ OSCE, the Representative on Freedom of the Media, Dunja Mijatović, [Communiqué on the growing safety threat to female journalists online](#), 02/201, стр. 44.

⁴⁴ Според Истанбулската конвенција, тоа вклучува, но не е ограничено на, сексуално вознемирување, сексуално насилство, вклучително и силување, психолошко насилство, итн.

в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област

Програми за обука за државни органи и агенти

- ▶ Во Шведска, полициските власти почнаа обука на интернет за полицајци што добиваат пријави за да им се подобри способноста да се справат со кривични дела од омраза и кривични дела против демократијата. Понатаму, универзитетот во Упсала е задолжен да изготви петдневен специјалистички курс за полицајци што работат на кривични дела од омраза и кривични дела против демократијата каде што ќе се работи на: слобода на говор, слобода на печат и темелни права и слободи на новинари, лица што влијаат на јавното мислење и политичари; како полицајците може да ја добијат и обезбедат довербата кај ранливите групи и поединци; како да се подобри истрагата на кривични дела од омраза и кривични дела против демократијата и да се сопре неказнивоста.
- ▶ Преку програмата *МООС* на УНЕСКО, обезбедена е обука за „Меѓународната правна рамка за слобода на изразување, пристап до информации и заштита на новинарите“ за над три илјади судии и работници во правосудството во Латинска Америка.⁴⁵
- ▶ Во Франција, правата на печатот и почитувањето на новинарските извори се покрива и со почетна обука и со континуирана обука за судии.
- ▶ Во Украина, во текот на 2017 и 2018 се организирани низа обуки за органи за прогон, обвинители и судии, вклучително и во контекст на настани на Советот на Европа за правата на новинарите, релевантните промени во кривичното право и законот за кривична постапка, и истражувањето кривични дела врз новинари.

Вклучување на новинарските и здруженијата за човекови права

- ▶ Во Холандија, во јули 2018 се постигна договор меѓу полицијата, обвинителството, Холандското здружение на новинари (*NVJ*) и

⁴⁵ [UNESCO series of Massive Open Online Courses for judges and other judicial operators on the international legal framework on freedom of expression, access to information and the safety of journalists \(Серија масовни отворени курсеви на интернет од УНЕСКО за судии и други правосудни работници за меѓународната правна рамка за слобода на изразување, пристап до информации и безбедност на новинарите\)](#)

Холандското здружение на уредници за борба против заканите и насилството врз новинарите. Целта е да се подобри кревањето свест меѓу службите на органите за прогон за прашањето на безбедност на новинарите и да се понудат обука и конкретни насоки за органите за прогон подобро да реагираат на закани против медиумите. Како резултат на овој договор, полицијата и јавниот обвинител се обврзаа да им дадат приоритет на инцидентите што засегаат новинари.

- ▶ Во Србија, Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни и здруженијата на новинари и медиуми во декември 2016 потпишаа договор за „Соработка и мерки за зголемување на нивото на безбедност на новинарите“. Тој опфаќа обука за новинари, сопственици на медиуми и службени лица од обвинителството и органите за прогон со цел да им се подобри знаењето за заштита на новинарите, вклучително и меѓународните стандарди.

г. Предлози за спроведување

Програми за обука за државни органи и агенти

- ▶ Обуката за полицајци, обвинители, судии и други релевантни државни органи и агенти треба да се информира од судската пракса на ЕСЧП и стандардите на Советот на Европа, а особено Препораката *CM/Rec(2016)4*. Особено внимание треба да се посвети на:
 - кревање свест за важната улога на „чувар на јавниот интерес“ што ја играат новинарите и другите медиумски актери во едно демократско општество;
 - улогата што ја играат новинарите и другите медиумски актери во едно демократско општество кога известуваат за протести, од конфликтни зони и во кризни времиња, вклучително и во вонредни состојби, и начините да се спречи попречувањето на тоа известување (види Дел II (Г) од овој Водич за спроведување);
 - правото на новинарите и другите медиумски актери да не ги откријат своите доверливи извори на информации и неопходните процедурални заштитни мерки (види Дел II (В) од овој Водич за спроведување);
 - фактот дека во текот на работата новинарите и другите медиумски актери често се соочуваат со специфични ризици и дискриминација на разни основи и дека работата на дадени стории може да ги изложи и на закани, напади, малтретирање и вознемирување од државни и/или недржавни актери, вклучително и терористички или криминални

групи (види Дел II (А) и II (Д) од овој Водич за спроведување);

- спречување и откривање насилство врз жените, еднаквост меѓу жените и мажите, потребите и правата на жртвите, како и како да се спречи секундарна виктимизација;
- потребата да се обезбеди навремен пристап до органите за прогон кога има сериозен ризик/закана од насилство/напад врз новинари и други медиумски актери, обезбедување информации за помошта, поддршката, заштитата и надоместот што жртвите можат да ги добијат уште при првиот контакт со органите за прогон и потребата да се дадат судски наредби/претпазни мерки за привремена заштита кога има причини за тоа (види Дел II(А) од овој Водич за спроведување);
- карактеристиките на една делотворна истрага, потребата да се разгледа евентуалната врска меѓу кривичното дело и професионалната работа на новинарот, родовите прашања и евентуалната врска меѓу расистички ставови и чинот на насилство, потребата да се покаже воздржаност во прибегнувањето кон кривична постапка/кривични санкции за медиумски престапи, дури и кога се повикува на територијален интегритет/државна безбедност (види Дел III (А) од овој Водич за спроведување);
- потребата за борба против дискриминирачка или произволна примена на законите за клевета, да се спречи злоупотреба на судските постапки и релевантните мерки, вклучително и најдобри практики и да се спречи бирање форуми во случаи на клевета (види Дел II (В) од овој Водич за спроведување);
- подобрување на сфаќањето на органите за прогон како се истражуваат закани и други кривични дела што се случуваат на интернет, вклучително и оние со родов елемент. Обуката треба да нагласи дека законите и вознемирувањето на интернет што претставуваат кривични дела мора да се гонат и третираат како дела вон интернет. Законите по живот и физички интегритет, вклучително и закани за силување, треба да добијат приоритет за гонење.

Вклучување на националните институции за човекови права и новинарските здруженија

- ▶ Државите треба да го испитаат потенцијалот за соработка со националните институции за човекови права за обука на судии и обвинители за да се избегне произволна примена на рестриктивните закони за новинари и други медиумски актери.

В. Дискриминирачка или произволна примена на закони или санкции за да се замолчат новинари и други медиумски актери (став 13 од Насоките)

13. Земјите-членки треба да бидат будни за да обезбедат законите и санкциите да не се применуваат дискриминирачки или произволно против новинари и други медиумски актери. Тие треба и да ги преземат неопходните законодавни и/или други мерки за да спречат непримерна, шиканозна или злонамерна употреба на правото и правниот процес за да се заплашат и замолчат новинари и други медиумски актери

а. Показатели

Ризици	Мерки за избегнување/санирање ризици
Законите и санкциите се применуваат дискриминирачки или произволно против новинари и други медиумски актери.	<ul style="list-style-type: none">• Ревидирање закони за клевета, антитероризам, државна безбедност, јавен ред, говор на омраза, богохулие и толкување историски настани за да се обезбеди дефинициите, главните поими и концепти да се дефинираат со доволна прецизност за да се избегне злоупотреба и да се воведат заштитни мерки за остварување на слободата на изразување.• Да се обезбеди придржување до начелото на сразмерност во примената на тие закони и санкции, како и практикување соодветна воздржаност во прибегнувањето кон кривични постапки/кривични санкции за медиумски дела.• Воведување соодветни процедурални заштитни мерки и делотворни правни лекови против злоупотреба на овие закони.• Ревидирање на законите за клевета за да се обезбеди дека:<ul style="list-style-type: none">- не предвидуваат изрекување прекумерни, несразмерни санкции и отштети;- во согласност со судската пракса на ЕСЧП, затворски казни може да се предвидат единствено за исклучителни ситуации, имено кога има сериозна повреда на други темелни права;- нема зголемена заштита за јавните фигури од проверка или критика од јавноста;- шефовите на држави/монарси не добиваат посебна заштита во однос на правото за известување и изразување мислења за нив;- предвидуваат заштитни мерки за слобода на изразување што се во склад со европските и меѓународните стандарди за човекови права, вклучително и достапност на одбрана со вистина/јавниот интерес/фер коментар;- се достапни брзи или евтини мерки и низа граѓански правни лекови како алтернативи на отштетата, како на пример извинувања или наредби за исправка;- поттикнуваат вонсудските тела, како медиумските совети, да имаат сразмерна реакција на клеветата.• Обезбедување обука за судии за да се избегне произволна примена на рестриктивните закони.

Непримерна, злонамерна или шиканозна употреба на правото и правниот процес да се заплашат и замолчат новинари и други медиумски актери.

- Спроведување законодавни и/или други мерки за да се спречи злоупотреба на судските процеси, а особено:
 - мерки да се спречи бирање форум во случаи на клевета;
 - воведување закони против стратешки тужби за спречување јавно учество (анти-SLAPP закони);
 - отворање програми за правна помош за новинари за да се обезбеди да имаат разумна можност да си ги изложат аргументите;
 - обезбедување обука за судии за да се спречи и исконтролира непримерната, злонамерна или шиканозна употреба на правото и правниот процес.

Б. Референтни текстови и други релевантни извори

Статистика

За жал, злоупотреба или закана за употреба на разни видови закони за да се спречи придонес во јавна дискусија, меѓу кои и законите за клевета, антитероризам, државна безбедност, јавен ред, говор на омраза, богохулие и толкување историски настани, се чест начин да се заплашат и замолчат новинарите и другите медиумски актери што известуваат за прашања од јавен интерес. Според студијата на Советот на Европа „Новинари под притисок“,⁴⁶ 23% од новинарите испитаници велат дека биле изложени на „судско заплашување“ или „судско вознемирување“ во облик на апсење, истрага, закана од гонење или фактичко гонење по низа закони, меѓу кои и закони за клевета, јавен ред, антитероризам и државна безбедност. Освен тоа, некои законски одредби сами по себе предизвикуваат ефект на обесхрабрување за слободата на изразување и јавната дискусија.

⁴⁶ Study [“Journalists Under Pressure – Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe”](#), Marilyn Clark and Anna Grech, 2017, Council of Europe. Оваа студија беше спроведена кај речиси илјада новинари и други даватели на вести.

Општи мерки за борба против дискриминирачка или произволна примена на закони или санкции за да се замолчат новинари и други медиумски актери

Некои од законите што често се користат за ограничување на слободата на изразување, меѓу другите, се оние за јавен ред, антитероризам, државна безбедност, говор на омраза, богохулие и закони за толкување историски настани.

Во согласност со утврдената судска пракса на Судот, секоја рестриктивна мерка мора да биде пропишана со закон, да има барем една од легитимните цели под Член 10(2) од Конвенцијата и да го мине тестот на сразмерност (мешањето мора да биде неопходно во едно демократско општество и применетата мерка/и да е сразмерна на целта/те). Кога ја оценуваат сразмерноста, домашните судови мораат да ги разгледаат сите околности на предметот случај по случај и да ги земат предвид, меѓу другото, контекстот на публикацијата, постоењето јавен интерес и тежината на санкцијата.

Воздржаност во прибегнувањето кон кривична постапка

Судот повикува на воздржаност во прибегнувањето кон кривична постапка, дури и кога се повикува на заштита на територијалниот интегритет или државната безбедност или спречувањето криминал или нереди, во случаи кога спорното објавување не повикува на насилство⁴⁷ или поттикнува други облици на омраза (видете, на пример, групата предмети *Incal*).⁴⁸ Критикувањето влади и објавувањето информации што лидерите на земјата сметаат дека ги загрозува државните интереси не треба да повлекува кривични обвиненија за особено сериозни дела како припадност или помагање терористичка организација, обид за уривање на владата или уставниот поредок или ширење терористичка пропаганда. Тоа важи подеднакво и во вонредна состојба.⁴⁹

За да се спречи несоодветна примена/злоупотреба на законите за јавен ред,

⁴⁷ Судот го толкува „поттикнувањето насилство“ како залагање за насилни дејства или крвава одмазда, оправдување терористички чинови за целите на своите поддржувачи и дејства што може да се толкува дека е веројатно да поттикнат насилство преку всадување длабока и ирационална омраза кон конкретни поединци - Види [Сурек против Турција \(бр. 4\) \(Sürek v. Turkey \(no. 4\)\)](#) [ГСС], бр. 24762/94, 8 јули 1999, § 60.

⁴⁸ Во предметот [Инкал против Турција \(Incal v. Turkey\)](#) (ГСС) (бр. 22678/93, 9 јуни 1998) и група слични предмети, Судот утврдил дека осудителните пресуди против жалителите за прекршување на законот за антитероризам бидејќи подготвувале, објавувале или на друг начини ширеле изјави/публикации претставуваат повреда на нивното право на слобода на изразување (Член 10) бидејќи тие изјави/публикации не повикувале на омраза или насилство.

⁴⁹ Види, на пример, [Сахин Алпай против Турција \(Sahin Alpay v. Turkey\)](#), no. 16538/17, 27 February 2001, § 172-184.

антитероризам и државна безбедност за да се замолчат критичките гласови и за непотребно или несразмерно мешање во слободата на изразување, делата според овие закони треба јасно да се дефинираат и да не бидат прешироки.⁵⁰ Со цел да се спречи злоупотребата/несоодветната примена на законот, одредбите треба да му бидат достапни на засегнатото лице, нивните последици да бидат предвидливи и да биде обезбедена нивната усогласеност со владеењето на правото.⁵¹ Покрај тоа, мора да се обезбедат и соодветни процедурални заштитни мерки и делотворни правни лекови против злоупотреба.

Заштита на новинарски извори

Судот во повеќе наврати нагласува дека заштитата на новинарските извори е еден од темелниците на слободата на печатот. Без таква заштита, изворите ќе се обесхрабрат од помагање на печатот да ја информира јавноста за прашања од јавен интерес и на тој начин може да се поткопа виталната улога на печатот како чувар на јавниот интерес, како и да има негативно влијание на способноста на печатот да обезбеди точни и сигурни информации.⁵² Несоодветната примена на законите за јавен ред и законите за антитероризам и државна безбедност за пристап до новинарските извори, било преку мерки за следење или принуда за откривање (или и двете како во *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others против Холандија*),⁵³ е чест пример за мешање во оваа сфера.

Наредбите за откривање изречени за новинари имаат штетно влијание не само врз нивните извори, чиј идентитет може да се открие, туку и на весникот против кој е насочена наредбата, чиј углед може да се намали во очите на идните потенцијални извори. Штетното влијание се проширува и на јавноста што има интерес да добие информации пренесени преку анонимни извори и која и самата може да има потенцијални извори. Со оглед на клучната улога на слободата на печатот во едно демократско општество и потенцијалниот ефект на обесхрабрување на една наредба за откривање, една таква мерка не може да биде во согласност со Член 10 на Конвенцијата, освен ако е оправдана со првенствена потреба што е во јавен интерес.⁵⁴

Во врска со мерките за следење, во *Big Brother Watch and Others против Обединетото кралство*⁵⁵, Судот утврдил дека иако водењето општ систем

⁵⁰ На пример, во *Гозел и Озер против Турција (Gözel and Özer v. Turkey)* (бр. 43453/04 и 31098/05, 6 јули 2010) Судот утврдил дека начинот на кој е срочен Член 6(2) од турскиот закон за антитероризам што санкционира „секој што печател или објавил изјави или летоци од терористички организации“ и не содржи обврска домашните судови текстуално или контекстуално да го разгледаат напишаното не може да биде во согласност со правото на слобода на изразување.

⁵¹ *Ürper and Others v Turkey*, nos. 14526/07, 14747/07, 15022/07, 15737/07, 36137/07, 47245/07, 50371/07, 50372/07 and 54637/07, 20 October 2009, §28-29.

⁵² *Goodwin v. the United Kingdom* (GC), no. 17488/90, 27 March 1996, § 39.

⁵³ *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. the Netherlands*, no. 39315/06, 22 November 2012.

⁵⁴ *Goodwin v. the United Kingdom* (GC), no. 17488/90, 27 March 1996, § 39.

⁵⁵ *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15, 13 September 2018, § 387.

за пресретнување само по себе не претставува повреда на Конвенцијата, недоволниот надзор врз процесот на избор на субјектите за следење и непостоењето соодветни заштитни мерки за изборот на комуникациски податоци за разгледување не го исполнуваат „условот за квалитет на законот“ и затоа постои повреда на Член 8. Дополнително смета дека постои повреда на Член 10 поради непостоењето заштитни мерки за новинарски извори во водењето на општиот систем за пресретнување, како и недоволно заштитни мерки во случај на преземање комуникациски податоци од Давателите на комуникациски услуги. Според утврдената судска пракса, претрес на доверлив новинарски материјал треба да се врши единствено врз основа на судска наредба и во согласност со други материјални процедурални заштитни мерки, на пр. да подлежи на разгледување од независно и непристрасно тело за да се спречи непотребен пристап до информации што може да го откријат идентитетот на изворот.

Мерки за борба против дискриминирачка или произволна примена на законите за клевета

Меѓу новинарите интервјуирани во студијата „Новинари под притисок“ кои биле изложени на судско заплашување, најчестото заплашување што го пријавиле било според законите за клевета.

Спречување доделување несразмерна отштета во граѓански предмети

Утврдено е дека законите и практиката што дозволуваат прекумерни или несразмерни отштети во граѓански предмети имаат ефект на обесхрабрување врз слободата на изразување и јавната дискусија.

Во *Толстој Милославски против Обединетото Кралство (Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom)*, Судот сметал дека „според Конвенцијата, досудувањето отштета за клевета мора да биде разумно сразмерно со претрпената повреда на угледот“ и утврдил повреда на Член 10 во однос на висината на доделената отштета, „во врска со непостоењето соодветни и делотворни заштитни мерки против несразмерно висока отштета“. ⁵⁶ Во *Independent Newspapers (Ireland) Limited против Ирска*, Судот утврдил дека неразумно високата отштета за тужби за клевета може да има ефект на обесхрабрување врз слободата на изразување и затоа мора да има соодветни домашни заштитни мерки за да се избегне досудување несразмерна отштета. ⁵⁷

Парламентарното собрание на Советот на Европа во својата Резолуција 1577(2007) „За декриминализација на клеветата“ ја осуди злоупотребата на неразумно висока отштета во случаи за клевета и ѝ даде поддршка на судската

⁵⁶ [Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom](#), no. 18139/91, 13 June 1995, §§ 49, 51.

⁵⁷ [Independent Newspapers \(Ireland\) Limited v. Ireland](#), no. 28199/15, 15 June 2017, § 104.

пракса на Судот и укажа дека тоа може да доведе до повреда на Член 10 од Конвенцијата.

Достапноста на низа граѓански правни лекови како алтернативи на отштетата, како на пример извинувања или наредби за исправка, може да обезбеди сразмерна реакција на клеветата и може да овозможи побрзо расчистување на угледот на лицето. Улогата на вонсудските тела, како на пример советите за печат, исто така може да има драгоцен улога во постигнувањето сразмерност и навременост, како што вели и Судот.⁵⁸

Укинување кривични санкции за клевета

Ефект на обесхрабрување на слободата за изразување може да произлезе не само од некоја санкција, без оглед дали е несразмерна, туку и од стравот од санкција, дури и во случај на ослободителна пресуда. Начелото 34 од Препораката *CM/Rec (2016)4* нагласува дека кривичните санкции имаат посилен ефект на обесхрабрување од граѓанските санкции. Иако Судот не ја исклучува во целост можноста за кривични санкции за клевета, тој ѝ придава голема важност на природата на изречената санкција при разгледувањето на сразмерноста на мешањето.⁵⁹

Стравот од затвор неизбежно има ефект на обесхрабрување врз остварувањето на новинарската слобода на изразување. Во *Махмудов и Агазаде против Азербејџан (Mahmudov and Agazade v. Azerbaijan)*,⁶⁰ Судот вели дека истражувачките новинари би биле попречени во известувањето за прашања од општ интерес ако има ризик да ги осудат на казна затвор поради клевета. Судот се повикува на Резолуцијата 1577(2007) на Парламентарното собрание „За декриминализација на клеветата“ и во повеќе наврати апелира до земјите-членки чии закони сè уште предвидуваат затворски казни за клевета, макар и тие да не се изрекуваат фактички, да ги укине во најкус можен рок.⁶¹ Затворска казна за дело од областа на печатот само во исклучителни околности е во согласност со новинарската слобода на изразување што се гарантира со Член 10 од Конвенцијата, и тоа кога има сериозна повреда на други темелни права, како на пример во случај на говор на омраза или повикување на насилство.⁶²

Отстранување на зајакнатата заштита за јавни фигури од критика и јавна проверка

Законите за клевета што прекумерно ги штитат интересите на угледот исто така може да имаат ефект на обесхрабрување врз слободата на изразување.

Во *Лингенс против Австрија*, Судот утврдил дека „границите на прифатливата критика се пошироки во однос на јавни или политички фигури одошто за

⁵⁸ Види на пример [Stoll v. Switzerland](#) [GC], no.69698/01, 10 December 2007.

⁵⁹ Види на пример [Radio France and Others v. France](#), no. 53984/00, 30 March 2004, § 40; [Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France](#) (GC), nos. 21279/02 and 36448/02, 22 October 2007, § 59.

⁶⁰ [Mahmudov and Agazade v. Azerbaijan](#), no. 35877/04, 18 December 2008, § 49.

⁶¹ Види на пример [Mariapori v. Finland](#), no.37751/07, 6 July 2010, § 69; [Niskasaari and Others v. Finland](#), no. 37520/07, 6 July 2010, § 77; [Saaristo and Others v. Finland](#), no. 184/06, 12 October 2010, § 69 and [Ruokanen and Others v. Finland](#), no. 45130/06, 6 April 2010, § 50.

⁶² Види на пример [Cumpănă and Mazăre v. Romania](#) [GC], no. 33348/96, 17 December 2004, § 115; [Ruokanen and Others v. Finland](#), no. 45130/06, 6 April 2010, § 50.

приватни лица. Во едно демократско општество, дејствата на владата мора да подлежат на внимателна проверка не само на законодавните власти, туку и на печатот и јавното мислење⁶³. Во однос на шефовите на држави, во *Artun и Güvener против Турција* (*Artun and Güvener v. Turkey*), Судот одлучил дека државниот интерес да се заштити шефот на државата, не може да оправда да му се даде привилегија за посебна заштита во однос на правото на известување и изразување мислења за него/неа⁶⁴. Начелата во однос на критиката насочена кон шефови на држави важи не само за шефови на држави на републики, туку и за неизбрани монарси.⁶⁵

Во Резолуцијата 1577(2007) „За декриминализација на клеветата“, Парламентарното собрание на Европа ги повикува земјите-членки на Советот на Европа од своите закони за клевета да отстранат секаква зголемена заштита за јавни фигури, во согласност со судската пракса на Судот.

Борба против злоупотреба на законите и/или правниот процес во предмети за клевета

Начелото 36 од Препораката *CM/Rec(2016)4* предупредува дека непримерната⁶⁶, шиканозна⁶⁷ или злонамерна⁶⁸ употреба на законите и правниот процес, со високи правни трошоци за борба против такви тужби, може да стане средство за притисок и вознемирување новинари и други медиумски актери и да има ефект на обесхрабрување врз слободата на изразување.

Еден таков пример е бирањето форум во предмети за клевета (познато и како „клеветнички туризам“⁶⁹), кога тужителот дејствува со зла намера или го злоупотребува своето право на пристап до суд. Комитетот на министри на Советот на Европа ја има утврдено оваа појава како голем предизвик за слободата на изразување, пристапот до информации и медиумскиот плурализам и диверзитет поради нејзиниот ефект на обесхрабрување.⁷⁰ Згора на тоа, тоа има негативно влијание врз други човекови права, како правото на правична судска постапка (Член 6) и правото на делотворен правен лек (Член

⁶³ [Lingens v. Austria](#), no. 9815/82, 18 July 1986, § 42.

⁶⁴ [Artun and Güvener v. Turkey](#), no. 75510/01, 26 June 2007, § 31.

⁶⁵ [Stern Taulats and Roura Capellera v. Spain](#), nos. 51168/15 and 51186/15, 13 March 2018, § 39.

⁶⁶ Непримерно барање или тужба е она што нема сериозна намера или вредност. „Непримерното“ барање често е за прашање што е толку очигледно тривијално или неосновано што истрагата би била несразмерна во однос на времето и трошоците. Импликацијата е дека таа тужба не е поднесена со добра волја бидејќи е очигледно дека нема разумни изгледи за успех и/или не е разумно да се троши време да се жали за тоа.

⁶⁷ Шиканозното барање или тужба (или низа такви) има конкретна цел да го вознемири, нервира или изложи на трошоци примачот (https://en.wikipedia.org/wiki/Frivolous_or_vexatious).

⁶⁸ Злонамерната употреба на законите и правниот процес е поведување кривична постапка или граѓанска тужба против друго лице со зла намера и без издржана причина (<https://www.merriam-webster.com/legal/malicious%20prosecution>).

⁶⁹ „Клеветнички туризам“ е облик на бирање форум каде што тужителот поднесува тужба за клевета во судот каде што најверојатно би добил поволна пресуда, дури и кога нема или има само слаба врска меѓу правното прашање и јурисдикцијата.

⁷⁰ [Декларација на Комитетот на министри за пожелноста на меѓународни стандарди за бирањето форуми за клевета \(Declaration by the Committee of Ministers on the Desirability of International Standards dealing with Forum Shopping in respect of Defamation\)](#), усвоена на 4 јули 2012, дел 5.

13).⁷¹

Бирањето форум го овозможуваат разликите меѓу националните закони за клевета, правилата за судир на закони, правилата за јурисдикција, правилата за признавање и извршување странски пресуди и глобализацијата бидејќи содржината на интернет е веднаш достапна во повеќе јурисдикции. Студијата на Советот на Европа за „Одговорност и јурисдикција во предмети за клевета на интернет“ посочува 15 добри практики во земјите-членки на Советот на Европа за ублажување на факторите што водат до бирање форуми во предмети за клевета.⁷² Правилата и стандардите за кривичната и граѓанска одговорност за да се спречи „клеветнички туризам“ ги има и во Заедничката декларација за слобода на изразување и интернетот.⁷³

Од витална важност е да се обезбеди начелото на еднаквост на оружјето при борбата со несоодветната употреба и злоупотреба на законите и правниот процес. Процедуралните заштитни мерки со кои обвинетите можат делотворно да се спротивстават на непримерни, шиканозни или злонамерни тужби може да вклучуваат одбрана со вистина, јавен интерес и/или фер коментар.⁷⁴ Вознемирувањето преку злоупотреба на законите и правниот процес може да е особено акутно за новинари и други медиумски актери што ја немаат истата правна заштита или финансиска и институционална поддршка како големите медиумски организации, па затоа се бара од државите да преземат соодветни мерки секоја страна да има разумна можност да си ги изложи аргументите.⁷⁵

Дополнителна реакција на такви шиканозни облици на парничење се анти-SLAPP⁷⁶ закони што нудат правни лекови за обвинетите за спротивставување на непримерни, шиканозни или злонамерни тужби. Вообичаено, тоа овозможува поднесок за отфрлање предмет против лицето бидејќи се работи за говор за прашање од јавен интерес. Тогаш тужителот има товар на докажување да покаже веројатност дека би ја добил парницата, што значи дека мора да покаже дека има докази што може да доведат до пресуда во нивна полза.

⁷¹ Council of Europe Study on [“Liability and jurisdictional issues in online defamation cases”](#), DGI(2019)04.

⁷² Council of Europe Study on [“Liability and jurisdictional issues in online defamation cases”](#), DGI(2019)04.

⁷³ [Заедничка декларација за слободата на изразување и интернетот](#), усвоена на 1 јуни 2011 од страна на Специјалниот известител на Обединетите нации (ОН) за слобода на мислење и изразување, Претставникот за слобода на медиумите на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), Специјалниот известител за слобода на изразување на Организацијата на американски држави (ОАД) и Специјалниот известител за слобода на изразување и пристап до информации на Африканската комисија за човекови и народни права (АКЧНП), точка 4.

⁷⁴ Преглед на одбраните типични за предмети за клевета може да најдете во [“Freedom of Expression and Defamation - A Study of the case law of the European Court of Human Rights”](#) by Tarlach McGonagle, Council of Europe, стр. 43-45 и 51.

⁷⁵ Став 36 од делот за Начела во Препораката *CM/Rec(2016)4*.

⁷⁶ SLAPP е акроним за стратешки тужби за спречување јавно учество. Според [Проектот за јавно учество](#) во САД, тие тужби ги таргетираат оние што говорат во јавен интерес со цел да ги замолчат и вознемират. „Оние што поднесуваат SLAPP тужби не одат на суд да бараат правда. Целта на SLAPP тужбите е да ги заплашат оние што не се согласуваат со нив или нивните активности преку црпење на финансиските ресурси на метата. Иако SLAPP тужбите често не водат до осудителна пресуда против обвинетиот, тие имаат тежок ефект на обесхрабрување врз новинарите или другите медиумски актери.“

в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област

Мерки за борба против дискриминирачка или произволна примена на законите за клевета

Сеопфатни законодавни реформи со воведување разни видови мерки

- ▶ Во Англија и Велс, Законот за клевета од 2013 има за цел да ја спречи шиканозната употреба на тужби за клевета, и тоа со воведување „праг на сериозна штета“. Законот предвидува дека „една изјава не е клеветничка, освен ако нејзината објава предизвикала или веројатно ќе предизвика сериозна штета на угледот на тужителот“. Овој концепт е наменет „да го крене прагот“ за она што судовите ќе го сметаат како основана тужба за клевета. Има и можност тривијални предмети да се отфрлаат на основа дека го злоупотребуваат процесот бидејќи влогот е мал. Во *Џамил против Дау Џонс и Ко (Jameel v. Dow Jones & Co)* утврдено е дека треба да има вистинско и значително дело. Законот го зема на мета и „клеветничкиот туризам“ со зајакнување на тестот за тужби каде што се работи за лица со слаби врски со Англија и Велс. Се предвидува и правило за едно објавување за да се спречат повеќекратни тужби против објавувач за истиот материјал, што значи дека ограничениот период за тужба за клевета мора да се смета единствено од датумот на првото објавување.
- ▶ Во Исланд, освен Исландската иницијатива за современи медиуми (IMMI), премиерот има назначено комисија за законодавни реформи во областа на слобода на изразување, медиуми и информации. Комисијата има задача да ги разгледа и подобри постојните закони, вклучително и оние за клевета, информации, говор на омраза, чување податоци и одговорност на давателите на услуги, како и да оцени кои се пожелните законодавни промени во областа на слобода на изразување, медиуми и информации. Комисијата веќе има изготвено предлог-закони и/или измени, меѓу другото, за: отстранување на кривичната одговорност за клевета, нејзина замена со граѓанска одговорност во облик на отштета/надомест; воведување низа одбрани за да се исклучи клевета во извесни случаи; отстранување зголемена заштита за угледот на јавни фигури; наметнување построги услови за говорот на омраза да се смета за казнив; заштита на укажувачи; зајакнување на правото на јавноста на пристап до информации; заштита на новинарите од постапки за клевета и префрлање на одговорноста на работодавачот.

Отстранување зајакната заштита за јавни фигури од критика и јавна проверка

- ▶ Во Србија, по две пресуди на ЕСЧП (*Лепојиќ против Србија*⁷⁷ и *Филиповиќ против Србија*⁷⁸), Врховниот суд во 2008 усвои правно мислење каде што вели дека критиката на јавни личности е поприфатлива од онаа на приватни личности.

Борба против злоупотребата на законите и/или правниот процес во предмети за клевета

- ▶ Во Обединетото Кралство, владата има издадено Насоки за шиканозни парничари, каде што се објаснува кога една тужба може да се смета за шиканозна и се опишуваат граѓанските, како и кривично-правните правни лекови.
- ▶ Во француското право, обвинетото лице во постапка за клевета добива одбрана со вистина. Исто така, според судската пракса на Касацискиот суд, обвинетите во предмети за клевета може да се повикаат на легитимна цел и општ јавен интерес на објавувањето, добра волја, отсуство на анимозитет или личен напад и сериозност на истрагата.
- ▶ Во САД, пример за анти-SLAPP законодавство е анти-SLAPP законот на сојузната држава Орегон. Според овој закон, барањето на обвинетиот за отфрлање на предметот се прифаќа ако обвинетиот го задоволи почетниот товар да прикаже *prima facie* дека тужбата произлегува од изјава, документ или однесување што подразбира остварување на правото на слобода на говор во врска со јавно прашање или прашање од јавен интерес. Ако е исполнет овој услов, товарот се префрла на тужителот, кој ќе треба да покаже дека постои можност дека ќе ја добие тужбата со тоа што ќе изнесе значителни докази да поткрепи *prima facie* аргументи. Ако тужителот го задоволи тој товар, тогаш судот го одбива барањето на обвинетиот.
- ▶ Во ЕУ, шест пратеници во Европскиот парламент поднесоа предлог за директива за борба против шиканозни тужби/SLAPP, која опфаќа, меѓу другото: можност истражувачките новинари и независните медиуми да бараат шиканозните тужби во ЕУ итно да се отфрлат и да се побара надомест; да се воведат казни глоби за фирми со такви практики кога се обраќаат на јурисдикции во ЕУ; формирање фонд за SLAPP за поддршка на истражувачки новинари и независни медиуми што ќе одберат да се спротивстават на злонамерните обиди да ги замолчат и да им се помогне да си ги вратат средствата од тие постапки; да се формира регистар на ниво на ЕУ со именување и посочување на фирмите што практикуваат таква злоупотреба.

⁷⁷ [Lepojić v. Serbia](#), no. 13909/05, 6 November 2007.

⁷⁸ [Filipović v. Serbia](#), no. 27935/05, 20 November 2007.

г. Предлози за спроведување

Општи мерки за борба против дискриминирачка или произволна примена на закони или санкции за замолчување новинари и други медиумски актери

- ▶ Ревидирање и елиминирање премногу широки дефиниции за клевета, антитероризам, државна безбедност, јавен ред, говор на омраза, богохулие и закони за толкување историски настани. За да се спречи злоупотреба, главните поими и концепти мора да се дефинираат прецизно.
- ▶ Воздржување, во согласност со судската пракса на ЕСЧП, во прибегнувањето кон кривични постапки/кривични санкции за престапи на печатот (според закони за јавен ред, антитероризам, државна безбедност и други), дури и кога се повикува на територијален интегритет/државна безбедност.
- ▶ Воведување соодветни процедурални заштитни мерки и делотворни правни лекови против злоупотреба на овие закони.

Заштита на новинарски извори

- ▶ Воведување заштитни мерки за новинарски извори, како на пример гаранција за ревидирање на одлуките за откривање од страна на независно и непристрасно тело за да се спречи непотребен пристап до информации што може да го откријат идентитетот на изворите. Телото за ревизија мора да биде во положба да ги одмери можните ризици и соодветни интереси пред какво било откривање. Одлуката треба да се води од јасни критериуми, вклучително и дали се доволни помалку агресивни мерки.

Мерки за борба против дискриминирачка или произволна примена на законите за клевета

- ▶ Ревидирање на домашните закони за клевета за да се обезбеди:
 - доделената отштета да не е несразмерно висока и да има соодветни и делотворни домашни заштитни мерки против превисока отштета;
 - да не предвидуваат затворски казни, освен во исклучителни околности и во согласност со релевантната судска пракса на ЕСЧП;
 - да нема зголемена заштита за јавни фигури. Особено шефовите на држави/монарси да не добиваат привилегија или посебна заштита во однос на правото да се известува и да се изразуваат мислења за нив;
 - заштитни мерки за слобода на изразување во согласност со европските и меѓународните стандарди за човекови права, вклучително и во законот или судската пракса да се обезбеди одбрана со вистина/јавен интерес/фер коментар;
 - да има достапни низа граѓански правни лекови како алтернатива на отштетата во соодветни случаи, како извинувања или наредби за исправка; да има достапни брзи или евтини мерки;
 - да се унапредуваат вонсудски тела, како на пример совети за печат, со цел да се обезбеди сразмерна реакција на клеветата.

Борба против злоупотребата на законите и/или правниот процес во предмети за клевета

- ▶ Донесување законодавни и/или други мерки за да се спречи, со должно почитување на независноста на правдата, злоупотреба на судската постапка и да се спречи „клеветнички туризам“, и особено:
 - судовите и трибуналите да имаат надлежност за даден предмет единствено ако има силна врска меѓу предметот и нивната јурисдикција;
 - судовите и трибуналите треба да се стремат да ги утврдат и признаат странските пресуди со заклучок чија цел е да се спречи или сопре злоупотребата на правната постапка или кое било друго дејство од страна на тужител што може да се квалификува како бирање форуми;
 - судовите и трибуналите треба генерално да одбиваат, на основа на исклучок за јавен ред, да признаваат или спроведуваат странски пресуди што даваат очигледно несразмерна отштета досудена со повреда на законските процедурални правила или со злоупотреба на правата;

- судовите треба доследно да го применуваат исклучокот *res judicata* кога од нив се бара да признаат и спроведат странска пресуда што се коси со друга одлука од суд на друга земја за случај каде што се работи за истиот предмет и истите страни;
 - во домашните закони треба јасно да се предвидат конкретни и разумни куси рокови за дејства за клевета;
 - треба да се применува правилото на едно објавување и тоа да го одредува почетниот датум на периодот на ограничување за предмети за клевета;
 - судовите и трибуналите треба да ги отстранат периодите за ограничување на барање на една од страните, под услов да се задоволат објективните и јасно дефинирани услови предвидени со релевантните закони;
 - кога товарот на докажување е на обвинетиот, достапната одбрана не треба да го спречува префрлувањето на бремето на доказ на тужителот или да го прави таквото префрлување неразумно тешко;
 - судовите и трибуналите треба да носат пресуди *in absentia* единствено кога има реална гаранција за соодветно извршување на меѓународната постапка;
 - висината на отштетата што ја досудува судот во постапки за клевета треба да е строго сразмерна на штетата што ја претрпел тужителот;
 - казнената отштета, кога ја има во законската рамка на земјите-членки, е дозволена единствено ако се задоволени строги и јасно дефинирани услови;
 - треба да се дозволат жалби засновани само на висината на отштетата;
 - судовите треба да се потпираат на забраната за злоупотреба на правата за да се справат со случаи на очигледно бирање форуми;
 - по можност, судовите треба да ги разгледуваат релевантните фактички елементи на предметот според доктрината *forum non conveniens*, и да го утврдат најсоодветниот форум за него;
 - при утврдувањето на применливото право за предмет за клевета, треба да се применува начелото на близина (силни врски).
- ▶ Изготвување анти-SLAPP законодавство за да им се овозможи на обвинетите во предмети за клевета да поднесат барање да се отфрли предметот против нив бидејќи се работи за говор за прашање од јавен интерес.
 - ▶ Воведување програми за правна помош за новинари за да се обезбеди да добијат разумна можност да ги изложат своите аргументи.
 - ▶ Испитување на улогата на националните институции за човекови права во обуката за судии и обвинители за да се избегне произволна примена на рестриктивни закони во однос на новинарите и другите медиумски актери.

Г. Улогата на новинарите и другите медиумски актери во известувањето за протести и други настани (став 14 од Насоките).

14. Земјите-членки треба да ги земат предвид специфичната природа и демократска вредност на улогата на новинарите и другите медиумски актери во дадени контексти, како на пример во кризи, предизборни периоди, протести и конфликтни зони. Во овие контексти е особено важно органите за прогон да го почитуваат правото на новинарите и другите медиумски актери да известуваат за протести и други настани. Легитимациите за печат или од синдикат, релевантните акредитации и новинарски ознаки треба да се прифаќаат од страна на државните органи како новинарски акредитации, а кога не е можно новинарите или другите медиумски актери да покажат професионална документација, државните органи треба да ги направат сите напори да го утврдат нивниот статус. Дијалогот меѓу државните органи и новинарските организации дополнително се поттикнува за да се избегне тензија или судир меѓу полицијата и припадниците на медиумите.

а. Показатели

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризиците
Органите за прогон ја спречуваат работата на новинарите и другите медиумски актери, особено при протести и други настани.	<ul style="list-style-type: none">• Државните органи прифаќаат легитимации за печат или од синдикат, релевантни акредитации и новинарски ознаки како новинарски акредитации. Кога не може да се обезбеди професионална документација, државните органи ги прават сите напори да се утврди новинарскиот статус.• Се даваат насоки на војската и полицијата за забрана да се вознемируваат, заплашуваат или физички напаѓаат новинари.¹• Постојат реални канали за комуникација меѓу новинарските организации и безбедносните сили во однос на известувањето за улични протести, демонстрации и јавни настани.²

⁷⁹ [Journalists' Safety Indicators: National Level](#), 28 July 2015, UNESCO, стр. 10.

⁸⁰ [Journalists' Safety Indicators: National Level](#), 28 July 2015, UNESCO, стр. 10.

6. Референтни текстови и други релевантни извори

Спречување медиумско известување на протести и други настани

Во *Пентикејнен против Финска*, Судот ја нагласил клучната улога на медиумите во давањето информации за тоа како властите се справуваат со протести и нарушување на јавниот ред. Судот ја нагласил улогата на медиумите како „чувари на јавниот интерес“ и вели дека секој обид да се отстранат новинарите од местото на протести мора да подлежи на строга проверка.

Според пристапот на Судот, секоја таква ситуација треба да се гледа во светлина на околностите на секој даден случај. Елементите што треба да се земат предвид од страна на домашните судови вклучуваат (а) дали властите намерно ги спречиле медиумите да известуваат за протестот/настанот во обид да ги скријат дејствата на полицијата/други државни органи од очите на јавноста; (б) дали почитувањето на наредбите на властите во целост би ги спречило претставниците на медиумите да си ги вршат професионалните должности. Судот сепак вели и дека новинарите мораат да ги почитуваат законските наредби на полицијата и не можат да бараат имунитет од кривична одговорност просто поради тоа што делото било сторено во текот на вршењето на нивните новинарски должности.⁸¹

Во *Селмани и други против ПЈРМ*,⁸² предмет за отстранување од галеријата за новинари во парламентот, Судот нагласил дека горенаведените наводи важат дотолку повеќе кога новинарите известуваат за однесувањето на избраните претставници во парламентот и за начинот на кој властите се справуваат со нарушувања на јавниот ред што се случуваат во текот на седниците на парламентот.

Со оглед на клучната улога на новинарите во пренесувањето информации до јавноста и барање отчет од властите, особено во чувствителни контексти, од најголема важност е државните органи да не се мешаат во нивното известување за настани што имаат важни импликации за функционирањето на демократските системи. Од тоа произлегува дека новинарите и другите медиумски актери имаат право да фотографираат/снимаат протести, вклучително и како полицијата се справува со нарушување на јавниот ред, и нивната опрема не смее да се запленува.

Органите за прогон треба да внимаваат на новинарските ознаки и акредитации. Покрај тоа, ако ги нема, тоа не треба да се користи како оправдување за несоодветно ограничување на новинарските активности. Кога новинарите и други медиумски актери не можат да покажат документација за својот статус, властите треба да се обидат да го проверат на друг начин, на пример преку консултирање со сигурни медиумски организации и новинарски

⁸¹ [Pentikäinen v. Finland](#) (GC), no. 11882/10, 20 October 2015, §§ 89, 91.

⁸² [Селмани и други против ПЈРМ \(Selmani and others v. FYROM\)](#), бр. 67259/14, 9 февруари 2017, § 75.

професионални организации што може да го потврдат статусот на новинарот. Координираната обука/дијалог меѓу медиумите и полицијата е важна за да се разберат одговорностите и ограничувањата на другата страна и со тоа да се обезбеди доверба и добри работни односи.

Заштита на новинарите од полициско насилство

Поранешниот комесар за човекови права на Советот на Европа, Нилс Муизниекс, има нагласено дека полициското насилство врз новинарите, особено кога известуваат за протести, е една од најраспространетите закани за медиумската слобода. На пример, во 2013 во повеќе од половина од сите случаи на повредени новинари се работело за повреда предизвикана од полицијата.⁸³ Специјалниот извештај на Мапирање медиумска слобода од 2018 по индекс на цензура нагласува и дека припадниците на органите за прогон се одговорни за повеќе од половина од инцидентите против медиумите во текот на протести пријавени во првите седум месеци од 2018 во Европа.⁸⁴ Тоа укажува на итна потреба да се подобри начинот на кој полицијата се справува со медиуми што известуваат за протести.

Во случајот *Најафли против Азербејџан*⁸⁵ се работи за новинар истепан од полицијата додека известувал за неовластен протест. Иако новинарот не носел син елек да се идентификува како член на печатот, носел новинарска значка и во повеќе наврати кажал дека е новинар. Судот утврдил не само повреда на Член 3 врз основа на несоодветно постапување, туку и повреда на Член 10 од Конвенцијата. Судот се произнел дека примената на прекумерна сила врз новинари додека ги вршат своите професионални должности сериозно го попречува нивното остварување на правото да добиваат и пренесуваат информации, без оглед дали полицијата имала намера да се меша во новинарската активност.

Начелото 22 од Препораката *CM/Rec (2016)4* содржи детални одредби во врска со полициски операции, вклучително и полициска работа на јавни протести.

⁸³ Видете ја [изјавата](#) на комесарот за човекови права на Советот на Европа, Нилс Муизниекс, на семинарот за заштита на новинари во ЕСЧП во ноември 2014.

⁸⁴ [Demonising the Media: Threats to journalists in Europe](#), Index on Censorship, Special report, November 2019, стр. 8.

⁸⁵ [Najafli v. Azerbaijan](#), no. 2594/07, 2 October 2012.

в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област

Спречување медиумско известување за протести и други настани

- ▶ Во Обединетото Кралство, „Овластената професионална практика за јавен ред“ (*APP*) се користи за обуки за јавен ред и тактика. *APP* се заснова на премисата дека јавноста има право на пристап до информации за полициската активност и дека медиумите се клучни да се случи тоа. Таа содржи насоки за комуникација за јавниот ред, вклучително и делови за односи со медиумите, изготвување медиумски планови и вклучување на медиумите (на пр. овозможување пристап до соодветна точка за набљудување и совети за персоналот).

Во наставната програма за обука за јавен ред има и видео клип каде што е нагласена улогата и статусот на новинарите, можноста да се советуваат од каде да известуваат и потенцирање на „небезбедните“ места.

- ▶ Во Холандија, „Џебниот прирачник за јавен ред и безбедност“ (*Zakboek openbare orde en veiligheid*) – книга со совети за градоначалници и нивниот персонал – вели дека на новинарите треба да им се забрани влез во опасни области во кризни ситуации единствено ако тоа е во склад со начелата на сразмерност и субсидијарност. Во случај на акутни вонредни состојби, на новинарите треба да им се овозможи да влезат во тие опасни области, по можност со (полициска) придружба.⁸⁶
- ▶ Франција исто така работи на курс за обука за полицијата за да овозможи меѓусебно разбирање меѓу новинарите и полицијата и да ја обезбеди безбедноста на новинарите во текот на протестите.
- ▶ Во Украина, се организира и спроведе обука за речиси 150 полициски службеници од разни делови на земјата, меѓу другото и за соодветна интеракција на полицијата со медиумите во однос на јавни настани.
- ▶ Во Обединетото Кралство склучен е договор меѓу неколку новинарски синдикати и полицијата,⁸⁷ со насоки кои:

(а) им овозможуваат и им помагаат на медиумите да си ги вршат обврските за известување од местото на инциденти, под услов

⁸⁶ Види [“Securing a favourable environment for journalists in the Netherlands”](#), Geert Lokhorst and Leon Trapman, edited by Tarlach McGonagle, 13 April 2018, стр. 61.

⁸⁷ [Guidelines for MPS \[Metropolitan Police Service\] staff on dealing with media reporters, press photographers and television crews.](#)

медиумите да не се мешаат во полициската активност;

(б) ги признаваат правата на припадниците на медиумите во ситуации со можна тензија;

(в) ги уредуваат правилата за полицијата за почитување картички за печат како облици на медиумска идентификација.⁸⁸

Заштита на новинарите од полициско насилство

- ▶ Холандското здружение на новинари (*NVJ*) и холандската полиција се договорија да се среќаваат на три месеци да разговараат за соработката меѓу печатот и полицијата, особено во однос на инциденти со новинари во текот на нереди и правата на новинарите во јавни простори. Тие имаат договорено најдобри начини за работа при протести и други инциденти. Според овој договор, новинарите се советуваат да контактираат со оперативниот заповедник на полициската единица на местото за полицијата да биде будна за евентуални инциденти меѓу новинарите и демонстрантите.⁸⁹

Понатаму, во контекст на договорот од 2018 меѓу државната полиција, јавниот обвинител, Холандското здружение на новинари и Холандското здружение на главни уредници „за борба против законите и насилството врз новинарите“, новинарите се договорија систематски да ги пријавуваат сите безбедносни инциденти и да поднесуваат пријави кај органите за прогон.

- ▶ Во Шведска, стокхолмската полиција има формирано центар за развој што е одговорен за дела што се закана за човековите права. Тој се состанува редовно со организации што претставуваат новинари (но и политичари и уметници) да разменат искуства и да ја подобрат оперативната соработка. Понатаму, едно професионално здружение што претставува повеќе големи шведски медиумски организации има формирано консултативен форум меѓу шефовите за безбедност на тие организации и претставници на полицијата што работат на жртви на кривични дела и лична безбедност. Средбите во минатото биле двапати годишно и моментално може да се свикаат со кратка најава, по потреба.
- ▶ Во текот на протести и други јавни настани, Франција обезбедува нон-стоп полициска линија за итни случаи (*SICOP*) за новинари во неволја.

⁸⁸ OSCE [“Safety of Journalists Guidebook”](#), William Horsley, 2012 стр. 37.

⁸⁹ Види [“Securing a favourable environment for journalists in the Netherlands”](#), Geert Lokhorst and Leon Trapman, edited by Tarlach McGonagle, 13 April 2018, стр. 62.

г. Предлози за спроведување

Спречување медиумско известување за протести и други настани

- ▶ Кога новинарите и други медиумски актери не можат да покажат документација за својот статус, властите треба да се обидат да го проверат на друг начин, на пример со консултирање сигурни медиумски организации и професионални новинарски организации што можат да го потврдат тој статус.
- ▶ Треба да се организираат редовни средби и работни групи со новинари, медиумски актери, претставници на полицијата и обвинители. Средбите треба да се организираат и пред важни настани како избори, протести, големи спортски настани итн.
- ▶ Во однос на протестите, се советува: да има незадолжителен брифинг со новинари пред тие настани; да се постави круг за безбедна комуникација каде што медиумите може да бидат присутни и да добиваат информации од поволна локација.⁹⁰
- ▶ Органите за прогон и медиумите треба да назначат контакт точки за лесна комуникација.
- ▶ Треба да се изготват/договорот насоки меѓу полицијата и медиумските репортери, особено во однос на медиумското известување за протести, места на кривични дела и важни настани. Таквите насоки треба да ги уредуваат правата на припадниците на медиумите во ситуации со можна тензија, да предвидуваат чекови за унапредување практична соработка, како и правила за полицијата за почитување на картичките за печат како облик на медиумска идентификација⁹¹, вклучително и услов кога новинарите и други медиумски актери не можат да покажат документација за својот статус, тоа да се провери на друг начин.

⁹⁰ ["Freedom of Expression and Public Order: Fostering the Relationship Between Security Forces and Journalists"](#), UNESCO, 2018, стр. 12.

⁹¹ OSCE ["Safety of Journalists Guidebook"](#), William Horsley, 2012, стр. 37.

Заштита на новинарите од полициско насилство

- ▶ Треба да се издадат насоки и да се обезбеди обука за војската и полицијата, со кои ќе се забранува вознемирување, заплашување и физички напади врз новинари.
- ▶ Кога Судот има одлучено против државата, со наод дека имало злоупотреба на сила од страна на припадниците на органите за прогон, националните институции за човекови права треба да се вклучат во изготвување, проценка и спроведување на конкретни акциски планови за да се сопре таквата злоупотреба на сила.

Д. Агресивност и поткопување на интегритетот на новинарите од страна на државните органи (став 15 од Насоките).

15. Државните службени лица и јавни фигури не треба да го поткопуваат или напаѓаат интегритетот на новинарите и другите медиумски актери, на пример на основа на нивниот род или етнички идентитет, или преку обвинувања дека шират пропаганда, и со тоа да им ја загрозуваат безбедноста. Ниту пак треба да бараат, принудуваат или притискаат, преку насилство, закани, финансиски казни или убедување или други мерки, новинарите и други медиумски актери да отстапат од прифатените новинарски стандарди и професионална етика со впуштање во ширење пропаганда или дезинформации. Државните службени лица и јавни фигури треба јавно и недвосмислено да ги осудат сите случаи на закани и насилство против новинари и други медиумски актери, без оглед на изворот на тие закани и чинови на насилство.

а. Показатели

Ризици	Мерки за избегнување/санирање на ризиците
Агресивност и поткопување на интегритетот на новинарите од страна на државните органи	<ul style="list-style-type: none">• Владата зазема јасен јавен став во однос на важната улога на новинарите во општеството и потребата да се обезбеди нивна потполна заштита од прекршувања.• Државните службени лица и јавни фигури да се воздржат од поткопување или напади на новинарите и други медиумски актери.• Државните службени лица и јавни фигури да се воздржат од принудување/убедување/притискање новинари да ги напуштат професионалните стандарди и да шират пропаганда.• Државните службени лица јавно да ги осудат сите случаи на закани и насилство врз новинари и други медиумски актери.

6. Референтни текстови и други релевантни извори

Статистика за психолошко насилство врз новинарите

Голем број новинари пријавиле дека се изложени на психолошко насилство од државните органи. Од сите испитаници во студијата „Новинари под притисок“, 43% велат дека биле заплашувани од политички групи. Тоа заплашување може да биде во разни облици, било да е судско вознемирување,⁹² вербални напади и закани за одмазда за неповолно известување, или на поиндиректен начин. Тоа вклучува принуда или притисок преку насилство, закани, финансиски казни или убедување за отстапување од прифатените новинарски стандарди и професионална етика и вклучување во ширење пропаганда и дезинформации. Во пријавите на Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите има бројни примери на такви случаи.

Воздржување и осудување на сите напади врз новинари од страна на државните органи

Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации нагласува дека владите треба да изразуваат недвосмислена политичка посветеност за новинарите да можат да работат безбедно. Така, треба да се заземе јасен јавен став на највисоко ниво на власт во однос на важната улога на новинарите во општеството и потребата да се обезбеди нивна потполна заштита од повредувањето на нивните права.⁹³

Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ дополнително нагласува дека секоја закана и заплашување новинари (било да е од државни или други актери) мора да наиде на силна јавна осуда од политичките и јавните фигури за јавноста да увиди дека тоа однесување не се прифаќа и нема да се толерира.⁹⁴

Интерамериканскиот суд за човекови права во својата судска пракса оди дотаму што вели дека државните функционери треба да ја сметаат брзата и

⁹² Страв и изложување на апсење, истрага, закана од гонење и гонење со произволна примена на разни видови закони.

⁹³ [“The safety of journalists”](#), Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/24/23, 01/07/2013, стр. 50.

⁹⁴ OSCE the Representative on Freedom of the Media, Dunja Mijatović, [Communiqué on the growing safety threat to female journalists online](#), 02/2015.

силна осуда на нападите врз новинарите и медиумските работници како дел од нивната должност да ги казнат одговорните, но и како дел од нивната должност за превенција.⁹⁵

в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област

Осудување на сите напади врз новинари и други медиумски актери од страна на властите

- ▶ Во Белгија, во 2018, премиерот го прекорил својот портпарол што се обидел да ги заплаши новинарите да не му поставуваат прашања на висок гостин.
- ▶ Во Северна Ирска, во април 2019, претставници на главните политички партии, премиерот и државниот секретар дале јавни изјави за осуда на смртта на новинарката Лира Меки во контекстот на сомнеж за терористички инцидент.
- ▶ Во Црна Гора, претседателот, премиерот и други претставници јавно го осудија бруталниот напад врз новинарката Оливера Лакиќ, и го опишаа како напад врз демократијата.

Сеопфатни национални акциски планови и кампањи

- ▶ Во Шведска, владата има објавено акциски план за „Одбрана на слободата на говор – мерки за заштита на новинари, избрани претставници и уметници од изложеност на закани и омраза“. Акцискиот план има за цел да ги заштити политички избраните претставници, новинарите и уметниците поради нивната централна улога во демократијата и нивната „изложеност на закани и омраза“ преку: стекнување подлабоки познавања за обемот на појавата; обезбедување основна поддршка за сите изложени лица; изготвување конкретни мерки, меѓу другите и за новинари и уреднички редакции; и обезбедување меѓународна соработка за заштита на новинарите и уметниците.
- ▶ Во Обединетото Кралство, во ноември 2018, министерот за надворешни работи почна кампања за меѓународно дејство за медиумска слобода и заштита на новинарите. Кампањата има за цел да унапредува: посилен заштита на новинарите, намалување на бројот на напади и ублажување на државните ограничувања на медиумската и слободата на изразување; да насочи глобално внимание на медиумската слобода и да се зголеми цената за владите и другите што ја злоупотребуваат медиумската слобода; и да се организира меѓународна конференција со владини министри и функционери, дипломатската заедница, меѓународни агенции, граѓански организации, НВО, академската заедница и новинари за да се дискутира за прашањата и да се договори заедничко дејствување.

⁹⁵ The Inter-American Court of Human Rights, *Rios et al. v. Venezuela*, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgment of 28 January 2009, Series C no. 194, став 148.

- ▶ Во Република Словачка, Министерството за култура има формирано Привремена работна група за заштита на новинарите со цел да се зајакне заштитата на новинарите и да се подготват предлог-закони наменети, меѓу другото, да ја уредат заштитата на новинарските извори и заштитата на новинари од неоправдано гонење за клевета.

Иницијативи за меѓународна соработка

- ▶ На Глобалната конференција за медиумска слобода (Лондон, 10-11 јули 2019), организирана во рамки на кампањата на Обединетото кралство за договарање меѓународно дејство за медиумска слобода и заштита на новинарите, беа почнати следните иницијативи:
 - Се формира, заедно со други влади, **нов Глобален фонд за одбрана на медиумите**, кој ќе го води УНЕСКО за помош за финансирање правна помош за новинари и обука за безбедност за оние што работат во конфликтни зони, за понатамошна реализација на Акцискиот план на ОН за безбедност на новинари.
 - Се формира **меѓународна работна група** да им помага на владите да ги реализираат своите обврски за медиумска слобода, вклучително и преку изготвување национални акциски планови. Секоја година, на Генералното собрание на ОН, ќе се разгледува напредокот на работната група.
 - Се формира независна **висока комисија на правни експерти** да ги советува земјите како да ја зајакнат правната заштита на новинарите. Нејзината цел е да ги разгледа законските и иницијативите за политики што државите можат да ги усвојат и да даде препораки. Дел од посочените можни препораки/области за дејствување беа следните:
 - можно воведување режим на санкции од државните органи против држави што ја повредуваат медиумската слобода;
 - визи за прогонувани новинари;
 - распоредување меѓународни истражни екипи за сериозни кривични дела против новинари;
 - унапредување најдобри практики и примери за закони за заштита на витален слободен печат и поддршка за владите да повлечат закони што се застарени или ја ограничуваат медиумската слобода;
 - предлагање законски и други иницијативи што владите може да ги преземат за да ги спроведат постојните меѓународни обврски во однос на медиумската слобода;
 - советување за сите нови меѓународни обврски на владите што би помогнале да се спречи и поправи злоупотребата на медиумите.
 - Се формира **контакт група** на земји истомисленички што ќе функционира како механизам за брза реакција и ќе им помага на министрите за надворешни работи и амбасадорите да реагираат со еден глас во случаи на злоупотреба на медиумската слобода.

- Се потпиша **Глобалниот пакт за медиумска слобода** со ветување за соработка како коалиција и посветеност:
 - да се проговори и преземе дејство заеднички во случаи кога новинарите и медиумските организации се загрозени, преку *Коалиција за медиумска слобода*. Државите би се обврзале да проговорат и да изречат санкции за повреди на медиумската слобода;
 - да се расветлат повредите и злоупотребите на медиумската слобода, да се привлече вниманието на глобалната јавност и да се работи на отчетност;
 - да се дејствува заеднички за интервенција на највисоко ниво кај владите на земјите каде што медиумската слобода е загрозена и да се покаже солидарност/поддршка за земјите што работат да ја изградат медиумската слобода. Во однос на тоа, да се поддржат владите што изработуваат национални рамки и акциски планови за спроведување на Акцискиот план на ОН за безбедност на новинарите;
 - да се искористи силата на дипломатските мрежи преку новата *Контакт група за медиумска слобода*;
 - Да се организираат годишни средби за обновување на обврските и осврнување на новите закани и можности.
- ▶ Во својот извештај за „Заштита на бранителите на човековите права во земјите-членки на Советот на Европа“, Парламентарното собрание на советот на Европа изразува отвореност да преземе иницијатива (а) да ја помогне меѓународната соработка меѓу националните парламенти за размена на информации за добри практики во врска со унапредување на активностите на бранителите на човековите права и злоупотребата против нив; и (б) да формира мрежа на парламентарци што ќе ја поддржуваат работата на бранителите на човекови права, би осудувале секаква одмазда против нив и би обрнувале внимание на ситуацијата на бранителите во други земји кај нивните парламенти.

г. Предлози за спроведување

Осудување на сите напади врз новинари и други медиумски актери од страна на државните органи

- ▶ Кога државни функционери и јавни личности го поткопуваат или напаѓаат интегритетот на новинари и други медиумски актери, важно е тие вербални напади или закани да се откријат и да добијат медиумско внимание за да се побара отчет од нив.

- ▶ Кога државни службени лица и јавни фигури го поткопуваат или напаѓаат интегритетот на новинари и други медиумски актери, нападите мора да бидат осудени од страна на други јавни фигури, вклучително и да се бара јавно извинување за новинарите и ревидирање на евентуалните преземени негативни дејства (на пр. недавање акредитација).
- ▶ Парламентите треба да донесат кодекси за однесување за пратеници, каде што ќе се бара, меѓу другото:
 - Да се воздржат од поткопување или напаѓање на интегритетот на новинарите и другите медиумски актери;
 - Да се воздржат од принуда/убедување/притисок врз новинарите да отстапат од професионалните стандарди и да шират пропаганда;
 - Да ги осудат сите случаи на закани и насилство врз новинари и други медиумски актери.

Сеопфатни акциски планови и кампањи

- ▶ Треба да се заземе јасен јавен став на највисоките нивоа на власта во однос на важната улога на новинарите во општеството, на пример преку донесување национален акциски план за заштита на новинарите и други медиумски актери.

Меѓународна соработка

- ▶ Владите, парламентите и другите државни органи треба да се вклучат во меѓународна соработка заради размена на добри практики за заштита на медиумската слобода, спречување и поправање на делата против медиумите.

III. Анализа на одбрани делови од столбот за гонење од Насоките за Препораката CM/Rec(2016)4

А. Услови за делотворна истрага и оперативни услови за сопирање на неказнивоста (став 17-22 и 24-25 од Насоките)

Гонење

17. Од клучна важност е сите што се вмешани во убиства, напади или несоодветно постапување со новинари и други медиумски актери да се изведат пред правда. Затоа истрагите за такви дела и гонењето на одговорните треба да задоволи повеќе општи услови. Кога одговорните за тие дела не се изведуваат пред правда, може да се развие култура на неказнивост, што бара посебни мерки.

Општи услови

18. Истрагите за убиства, напади и несоодветно постапување треба да бидат делотворни и затоа треба да ги почитуваат основните услови за соодветност, темелност, непристрасност и независност, ажурност и јавна проверка.

19. Истрагите треба да бидат делотворни во смисла дека можат да доведат до утврдување на фактите и идентификување и на крај, ако е тоа соодветно, казнување на одговорните. Властите треба да ги преземат сите разумни чекори да ги приберат сите докази во однос на настанот. Заклучоците од истрагата мора да се засноваат на темелна, објективна и непристрасна анализа на сите релевантни елементи, и треба да се утврди дали законите и насилството врз новинарите и другите медиумски актери имаат врска со остварувањето на новинарските активности или придонесот на слични начини за јавната дискусија. Државните органи имаат обврска и да го испитаат постоењето на евентуална врска меѓу расистички ставови и даден чин на насилство. Треба да се истражи и релевантноста на родово поврзани прашања.

20. За една истрага да биде делотворна, лицата што се одговорни за истрагата и ја спроведуваат треба да бидат независни и непристрасни, како во правото, така и во праксата. Секое лице или институција што на кој било начин е имплицирано во некој предмет мора да се исклучи од каква било улога во неговото истражување. Понатаму, истрагите треба да ги вршат специјализирани, определени одделенија на релевантните државни органи каде што службените лица се соодветно обучени за меѓународните норми за човекови права и заштитните мерки. Истрагите мора да бидат делотворни за да се одржи јавната доверба во одржувањето на владеењето на правото од страна на властите со цел да се спречи перцепција на заговор или толеранција на незаконски дела и, кога се работи за државни агенти или тела, да се обезбеди нивна одговорност за смртни случаи што се случиле при нивна одговорност. Истрагите исто така треба да бидат предмет на јавен надзор и во сите случаи најблиските роднини на жртвата мора да се вклучат во постапката ако е тоа неопходно да се заштитат неговите или нејзините легитимни интереси.
21. Земјите-членки имаат обврска да ги преземат сите неопходни мерки да ги изведат пред правда сторителите на кривични дела против новинари и други медиумски актери, било да се тие државни актери или не. Истражителите и обвинителите треба да ги разгледаат сите различни - фактички и потенцијални - улоги во тие кривични дела, како автори, организатори, сторители и соучесници, и кривичната одговорност што произлегува од секоја од тие улоги.
22. Земјите-членки се обврзани да го обезбедат интегритетот на судската постапка; тие мораат да ја гарантираат независноста и непристрасноста на судството. Тие мораат да ја обезбедат и безбедноста на судиите, обвинителите, адвокатите и сведоците вклучени во гонењето кривични дела против новинари и други медиумски актери.

Неказниост

24. Кога гонењето кривични дела против новинари и други медиумски актери не почнува или се попречува на разни начини, се создава неприфатливо доцнење во правораздавањето и се јавува неказниост за одговорните за кривичните дела. Затоа кога некој државен агент е обвинет за кривични дела што вклучуваат несоодветно постапување, од најголема важност е кривичната постапка и изрекувањето на пресудата да не застаруваат. За да се одржи јавната доверба во правосудството, мерки како амнестија и помилување не треба да се предвидуваат или прифаќаат без убедливи причини. Законот треба да обезбеди дополнителни или построги казни што ќе се применуваат за јавни службени лица кои преку небрежност, соучесништво или намерно дејствуваат на начин што ги спречува истрагата, гонењето или казнувањето на лицата одговорни за кривични дела против новинари или други медиумски актери поради нивната работа или придонес во јавната дискусија.
25. Кога истрагите и гонењето не водат до изведување пред правда на сторителите на убиства на новинари или други медиумски актери, или други сериозни кривични дела против нив, земјите-членки може да размислат за почнување специјални судски или несудски истраги за конкретни предмети или независни специјализирани тела да спроведуваат

такви истраги на континуирана основа. Во вториот случај, тоа тело може да има посебно овластување и да вклучува учество или водство од страна на угледни медиуми и/или фигури од граѓанското општество за да се подобри постапката за утврдување факти, без намалување на одговорноста на државните органи за гонење и истрага да ги изведат сторителите пред правда.

а. Показатели

Специфични ризици	Мерки за избегнување/санирање ризици
<p>Лица вмешани во убиства, напади или несоодветно постапување со новинари и други медиумски актери не се изведуваат пред правда, што води до култура на неказниост.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Истрагите се делотворни (може да доведат до утврдување факти, идентификување и, ако е тоа соодветно, казнување на одговорните) и ги почитуваат основните услови: <ul style="list-style-type: none"> - соодветност; - независност; - темелност; - ажурност; - отвореност на јавна проверка/достапност за жртвите или нивните семејства. • Воведени практични/оперативни услови за спирање на неказниоста: <ul style="list-style-type: none"> - формирани специјализирани истражни единици стручни за меѓународни човекови права; - обезбедена независност и непристрасност на судството; - заштита на безбедноста на судиите, обвинителите, адвокатите и сведоците; - законите се ревидираат за да се воведат построги казни, да се отстрани застарувањето за гонење и да се ограничат амнестиите и помилувањата за кривични дела што вклучуваат несоодветно постапување од страна на државни агенти, кривични дела против слободата на изразување и попречување на правдата. • Кога истрагите и гонењето не водат до изведување пред правда на сторителите, се вршат специјални судски или несудски истраги/истраги од страна на независни специјализирани тела.

6. Референтни текстови и други релевантни извори

Статистика за неказниност

Од донесувањето на Акцискиот план на ОН, стапките на неказниност за убиства на новинари низ светот се движат околу 90%,⁹⁶ а истата стапка важи и за земјите од ОБСЕ.⁹⁷ И во земјите-членки на Советот на Европа неказниноста многу загрижува. Најновиот годишен извештај на партнерите на Платформата⁹⁸ нагласува дека во 2018, на платформата биле објавени 26 пријави за неказниност за убиства на новинари. Згора на тоа, во посебна пријава за неказниност за Србија, објавена во август 2018, се посочени уште 14 случаи на убиства, киднапирања и исчезнувања на српски и албански новинари меѓу 1988 и 2005 што остануваат нерешени. Извештајот исто така го нагласува алармантниот недостаток на значителен напредок во откривањето и изведувањето пред правда на организаторите или луѓето зад скорешните убиства и осомничените убиства на новинари во областа на Советот на Европа.⁹⁹

Постојаната присутност на заплашувањето, заканите и насилството врз новинарите и другите медиумски актери, заедно со неуспехот да се изведат пред правда сторителите на тие дела, имаат ефект на обесхрабрување врз слободата на изразување и јавната дискусија. Државите мора да се борат против неказниноста за да обезбедат правда за жртвите, да одвратат од извршување идни повреди на човековите права и, општо земено, да ја одржат јавната доверба во правосудниот систем.

⁹⁶ [Report on the Multi-Stakeholder Consultation on Strengthening the Implementation of the UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity](#), 16 August 2017, стр. 16.

⁹⁷ OSCE [“Safety of Journalists Guidebook”](#), William Horsley, 2012,, стр. 19.

⁹⁸ [„Демократија во ризик: закани и напади врз медиумската слобода во Европа“ \(“Democracy at risk: threats and attacks against media freedom in Europe”\)](#), годишен извештај за 2019 од партнерските организации на Платформата на Советот на Европа за унапредување на заштитата на новинарството и безбедноста на новинарите.

⁹⁹ Вклучително и оние на Џамал Кашоги во Турција и Јан Кучијак и неговата свршеничка Мартина Кушнирова во Словачка во 2018; на Дафне Каруана Галиција во Малта во 2017; и на Павел Шеремет во Украина во 2016. Партнерските организации на Платформата исто така се сомневаат во темелноста на истрагите за убиството на Викторија Маринова (2018, Бугарија) и смртта на Максим Бородин (2018, Руска Федерација), кои полицијата ги има прогласено за самоубиства.

Обврска да се спроведе делотворна истрага

Земјите-членки на Советот на Европа имаат процедурална обврска да спроведат делотворна истрага кога има наводи за повреда на правата од Конвенцијата. Таа обврска постои особено за Член 2 (право на живот), Член 3 (забрана на мачење и нечовечко или понижувачко постапување или казнување) и Член 10 (право на слобода на изразување) од Конвенцијата.

Според Член 2, државата мора да ги гарантира безбедноста и физичкиот интегритет на сите луѓе во својата јурисдикција. Тоа ја вклучува не само негативната обврска да се воздржи од намерно и незаконско одземање живот, туку и позитивната обврска да преземе соодветни чекори да ги заштити животите на луѓето во нејзината јурисдикција. Според процедуралниот дел на оваа позитивна обврска, државите мора да спроведат делотворни, независни и ажурни истраги за наводни незаконски убиства, било од државни или недржавни актери, со цел да се гонат сторителите на тие кривични дела и да се изведат пред правда. Целта на тие истраги е да се обезбеди делотворно спроведување на домашните закони што го штитат правото на живот, и во случај кога се вмешани државни агенти или тела, да се обезбеди нивна отчетност за изгубените животи под нивна одговорност.

Европскиот суд за човекови права има утврден став дека ако државата не успее да обезбеди делотворна истрага за убиство/напад на физичкиот интегритет на некое лице, тоа само по себе претставува повреда на правото на живот.¹⁰⁰ Интерамериканскиот суд за човекови права (*IACHR*) го следи истиот пристап.¹⁰¹

Процедуралната обврска да се спроведе делотворна истрага може да се јави дури и кога жртвата не умрела од нападот врз животот и за случаите на исчезнување.¹⁰² Кога истрагата довела до поведување постапка пред домашните судови, таа обврска важи и за судската фаза. Во *Онерјилдиз против Турција*¹⁰³, Судот вели дека постапката во целост, вклучително и судската фаза, мора да ги задоволи условите на позитивната обврска да се заштитат животите преку законот. Така, домашните судови мора да постапуваат со предметот со соодветна сериозност, да го анализираат внимателно и, по потреба, да изрекуваат казни што одвраќаат.¹⁰⁴

Според Член 3, државите имаат процедурална обврска да спроведат делотворна истрага за уверливите тврдења за несоодветно постапување и за случаите каде што властите имаат разумна основа да се сомневаат дека се случило такво несоодветно постапување. Судот се произнел дека во случај на заплашување и насилство врз медиумите и нивните претставници, државата има позитивна обврска да преземе делотворни истраги и да преземе заштитни

¹⁰⁰ Види, на пример, [Gongadze v. Ukraine](#), no. 34056/02, 8 November 2005, § 164.

¹⁰¹ Види, на пример, [Carvajal v. Colombia](#), 13 March 2018.

¹⁰² Види, на пример, [Cyprus v. Turkey](#) (GC), no. 25781/94, 12 May 2014, § 132.

¹⁰³ Види, на пример, [Oneryildiz v. Turkey](#) (GC), no. 48939/99, 30 November 2004, § 95-96.

¹⁰⁴ "Law of the European Convention on Human Rights", Harris, O'Boyle & Warbrick, 2009, стр. 218.

мерки и според Член 10.¹⁰⁵

Насоките за искоренување на неказнивоста за сериозни повреди на човековите права издадени од Комитетот на министри на Советот на Европа задаваат норми и стандарди, меѓу другото, за делотворни, навремени и независни истраги.¹⁰⁶

Независност на истрагата

Како што наведува судот во *Најафли против Азербејџан*,¹⁰⁷ истрагата мора да биде независна од оние што се вмешани во случувањата. Ако има наводи против полицијата, не треба да има институционални или хиерархиски врски меѓу истражителите и службеното лице против кое е вложена тужба и треба да има практична независност.¹⁰⁸ Тоа значи и дека истрагата не треба во целост да се потпира на докази изведени од полициски службени лица што наводно се имплицирани во смртта,¹⁰⁹ ниту пак истрагата треба да ја водат нивни колеги и лица вработени од истиот орган.¹¹⁰ За поддршка на оваа цел, Европскиот комитет за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ) силно поттикнува да се создаде независно истражно тело, засебно од полицијата, за тужби со наводи за кривична или дисциплинска одговорност на полициски агенти кога се работи за Член 2 и 3 од Конвенцијата.¹¹¹

Соодветност на истрагата

Истрагата мора да биде соодветна во смисла дека мора да може да доведе до откривање и казнување на одговорните. Освен тоа, во случаи каде што е засегната полицијата, војската или други јавни органи, истрагата мора да ги расветли причината и околностите на смртта, во однос на тоа дали примената на сила била оправдана според Член 2.¹¹² Ова е обврска за начин: властите треба да преземат разумни чекори да ги обезбедат сите релевантни докази за инцидентот, меѓу кои и сведоштво од очевидци, форензички докази и, по потреба, обдукција со целосна и точна евиденција на повредите и објективна анализа на клиничките наоди, вклучително и причината за смртта. Секој недостаток на истрагата што ја поткопува нејзината можност да ги утврди причината за смрт или одговорното лице/а носи ризик да не го задоволи овој

¹⁰⁵ Види [Ozgur Gundem v. Turkey](#), no. 23144/93, 16 March 2000, § 42-46

¹⁰⁶ [Насоки и референтни текстови за искоренување на неказнивоста за сериозни повреди на човековите права](#), *H/Inf(2011)7*, усвоени на 30 март 2011 на 1110-тата средба на заменици-министри.

¹⁰⁷ [Najafli v Azerbaijan](#), no. 2594/07, 2 October 2012, § 52.

¹⁰⁸ Види [Enukidze and Girvliani v. Georgia](#), no. 25091/07, 26 April 2011, § 243.

¹⁰⁹ Види [Ergi v. Turkey](#), no. 23818/94, 28 July 1998, § 82-86.

¹¹⁰ Види [Ramsahai v. the Netherlands](#) (GC), no. 52391/99, 15 May 2007.

¹¹¹ Види [CPT Standards – “Substantive” sections of the CPT’s general reports](#), CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006, Chapter IX., § 38 и [Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police](#), CommDH(2009)4, 12 March 2009, § 32.

¹¹² Види [Nachova v. Bulgaria](#) (GC), nos. 43577/98, 43579/98, 6 July 2005, § 113.

стандард.¹¹³ Истрагата може да се смета дека е несоодветна кога истражителите нема да ја разгледаат можноста за импликација на државни службени лица (како на пример припадници на безбедносните сили) во нападите.¹¹⁴ Понатаму, како што стои во *Мазепа и други против Русија*,¹¹⁵ во контекст на убиства по нарачка, истрагата не може да се смета за соодветна ако не се преземени вистински напори да се открие лицето/та што го нарачало убиството.

Темелност на истрагата

Истрагата треба да биде сеопфатна во својот опсег и да се занимава со сите релевантни контекстуални околности, вклучително и евентуалната расистичка, родово заснована или друга дискриминирачка мотивација, евентуалната политичка мотивација и можната врска меѓу насилството и остварувањето новинарски активности од страна на жртвата.¹¹⁶ Таа треба да може да открие евентуални системски недостатоци што довеле до повредата. Тоа бара да се преземат сите разумни чекори да се обезбедат докази, како на пример идентификување и разговор со наводните жртви, осомничени и очевидци; истражување на местото на наводната повреда заради материјални докази и прибирање форензички и медицински докази од страна на стручни специјалисти. Доказите треба да се разгледуваат темелно, доследно и објективно.¹¹⁷ Како што стои во Заедничката декларација за кривични дела против слободата на изразување од 2012,¹¹⁸ кога има докази дека предметното кривично дело може да е дело против слободата на изразување, истрагата треба да се води под претпоставка тоа е така сè додека не се докаже спротивното и не се исцрпат релевантните траги за истражување поврзани со активностите за изразување на жртвата.

Ажурност на истрагата

Истрагите мора да бидат ажурни за да обезбедат квалитетни докази. Секое доцнење во истрагата и обиди за закани и насилни кривични дела врз новинарите и другите медиумски актери дава знак дека тие кривични дела добиваат низок приоритет. Тоа, пак, води до чувство на некажливост кај сторителите и помага да се продолжи прифаќањето на таквото насилство.

Властите треба да дејствуваат на своја иницијатива кога ќе дознаат за прашањето и не треба да бараат иницијатива од блиските роднини да поведат истрага. Фактот што жртвата не сака да вложи официјална пријава, подоцна ја

¹¹³ [Hugh Jordan v. the UK](#), no. 24746/94, 4 May 2001, § 107.

¹¹⁴ [Yasa v. Turkey](#), no. 22495/93, 2 September 1998, § 107.

¹¹⁵ [Mazepa and others v. Russia](#), no. 15086/07, 17 July 2018, § 75.

¹¹⁶ [Adali v. Turkey](#), no. 38187/97, 31 March 2005.

¹¹⁷ [Насоки и референтни текстови за искоренување на некажливоста за сериозни повреди на човековите права](#), *H/Inf(2011)7*, усвоени на 30 март 2011 на 1110-тата средба на заменици-министри, стр. 12.

¹¹⁸ [Заедничка декларација за кривични дела против слободата на изразување](#) на Специјалниот известител на Обединетите нации (ОН) за слобода на мислење и изразување, Претставникот за слобода на медиумите на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), Специјалниот известител за слобода на изразување на Организацијата на американски држави (ОАД) и Специјалниот известител за слобода на изразување и пристап до информации на Африканската комисија за човекови и народни права (АКЧНП), изложена на 25 јуни 2012.

повлекува пријавата или решава да ја прекине постапката не ги ослободува властите од нивната обврска да спроведат делотворна истрага.¹¹⁹

Јавна проверка на истрагата/достапност за жртвите или нивните семејства

Препораката *CM/Rec(2016)4* нагласува дека е важно да се вклучат жртвите во истражната постапка. Член 13 од Конвенцијата, без оглед на други правни лекови достапни во домашниот систем, вклучително и плаќање надомест по потреба, им наметнува на државите обврска да спроведат и делотворна истрага каде што тужителот има реален пристап до истражната постапка.¹²⁰ Жртвата или најблиските роднини во пракса треба да добиваат информации за истрагата, вклучително и пристап до досието и да изнесуваат докази.¹²¹ Најблиските роднини на жртвата мора да се вклучат во постапката колку што е тоа потребно за да се заштитат нивните легитимни интереси.¹²²

Потребна е јавна проверка за да се обезбеди отчетност и да се одржи јавната доверба во правосудниот систем. Во врска со тоа, може да е доволно истрагата да се спроведе затворено, под услов извештајот да се објави. Во некои случаи, отчетноста пред јавноста може да бара истрагата да се спроведе јавно.¹²³

Други практични/оперативни услови за сопирање на неказнивоста

Специјализирани истражни единици стручни за меѓународни човекови права и други обвинителски аранжмани наменети за истрага на кривични дела против физичкиот/моралниот интегритет на новинарите

Со формирање посебни единици во полицијата, како и во обвинителството, со посебна стручност за човекови права и безбедност на новинари, може да се подобри делотворноста и непристрасноста на истрагите. Тие специјализирани единици треба да се обучат во согласност со предлозите од Дел II(Б)(г) од овој Водич за спроведување. Правилата за судир на интереси сепак мора да се применуваат и во однос на овие посебни единици/аранжмани. Во случај припадник на таа посебна единица/полициска служба да е имплициран во даден случај, предметот треба да се упати кај друго полициско тело, вклучително и, кога е тоа можно, независно истражно тело за поплаки против полицијата.

¹¹⁹ [Yasa v. Turkey](#), no. 22495/93, 2 September 1998, § 100.

¹²⁰ [Yasa v. Turkey](#), no. 22495/93, 2 September 1998, § 112-115.

¹²¹ Види, на пример, [Huseynova v. Azerbaijan](#), no. 10653/10, 13 April 2017.

¹²² Види на пример, [Hugh Jordan v. the UK](#), no.24746/94, 4 May 2001, § 109 и [Adali v. Turkey](#), no. 38187/97, 31 March 2005.

¹²³ Види, на пример, [Paul and Audrey Edwards v. the UK](#), no. 46477/99, 14 March 2002, § 83.

Независно и непристрасно судство

Член 6 § 1 од Конвенцијата бара трибуналот што таа го опфаќа да биде „независен“ и „непристрасен“. Начелата што се применуваат дали еден трибунал може да се смета за „независен и непристрасен“ важат истоветно и за професионалните судии, судиите поротници и поротниците.¹²⁴ Почитувањето на условот за независност се оценува особено врз основа на статутарните критериуми.¹²⁵

При утврдувањето дали едно тело може да се смета за „независно“, Судот ги има предвид следните критериуми: (а) начинот на назначување на членовите; (б) должината на мандатот; (в) дали постојат гаранции против надворешни притисоци; (г) дали телото се перципира како независно.¹²⁶ Непристрасноста вообичаено означува отсуство на предрасуди или пристрасност и има разни начини да се испита дали таа постои или не.¹²⁷

Безбедност на судиите, обвинителите, адвокатите и сведоците

За да се искорени неказнивоста, судството и обвинителите, како и адвокатите и сведоците мораат да имаат можност да спроведуваат/учествуваат во истрагата без страв и политички или друг притисок.

Иако Член 6 од Конвенцијата не бара изрочно да се земат предвид интересите на сведоците, нивните живот, слобода и лична безбедност може да се загрозени, како и интересите што вообичаено потпаѓаат во Член 8 од Конвенцијата. Државите треба да ги организираат кривичните постапки на начин што тие интереси нема да бидат неоправдано оштетени. Затоа начелата за правична судска постапка бараат во соодветните случаи интересите на одбраната да се балансираат со оние на сведоците или жртвите што се повикани да сведочат.¹²⁸

Воведување потешки казни, отстранување на застарувањето за гонење и ограничување на амнестиите и помилувањата за извесни категории кривични дела

За делотворно справување со неказнивоста, може да се потребни паралелни правни реформи, вклучително и воведување потешки казни, отстранување на застарувањето за гонење и строго ограничување на амнестиите и помилувањата за извесни категории кривични дела. Насоките за искоренување на неказнивоста за сериозни повреди на човековите права¹²⁹ појаснуваат дека државите треба да обезбедат механизам со кривични и дисциплински мерки за да се санкционира однесување и практики кај државните органи што води

¹²⁴ [Holm v. Sweden](#), 14191/88, 25 November 1993, § 30.

¹²⁵ [Mustafa Tunç and Fecire Tunç v. Turkey](#) [GC], no. 24014/05, 14 April 2015, § 221.

¹²⁶ [Findlay v. the United Kingdom](#), no. 22107/93, 25 February 1997, § 73.

¹²⁷ [Kyprianou v. Cyprus](#) [GC], no. 73797/01, 15 December 2005, § 118; [Micallef v. Malta](#) [GC], no. 17056/06, 15 October 2009, § 93

¹²⁸ [Doornson v. the Netherlands](#), no. 20524/92, 26 March 1996, § 70; [Van Mechelen and Others v. the Netherlands](#), nos. 21363/93, 21364/93, 21427/93, 22056/93, 23 April 1997, § 53.

¹²⁹ [Насоки и референтни текстови за искоренување на неказнивоста за сериозни повреди на човековите права](#), *H/Inf(2011)7*, усвоени на 30 март 2011 на 1110-тата средба на заменици-министри.

до неказниност за сериозни повреди на човековите права. Препораката *СМ/Рес(2016)4* повикува на потешки казни за јавни службени лица кои поради небрежност, соучество или намерно дејствуваат на начин што ги спречува истрагата, гонењето и казнувањето на одговорните за тие кривични дела. Заедничката декларација за кривични дела против слободата на изразување оди чекор понатаму и бара, со оглед на сериозната природа, кривичните дела против слободата на изразување да се внесат во кривичното право, било изрично како засебна категорија или како отежнувачки околности што водат до потешки казни.¹³⁰ Резолуцијата на УНЕСКО за „Осудување на насилството врз новинари“¹³¹ бара да се отстранат сите рокови за застарување за кривични дела сторени со цел да се спречи остварувањето на слободата на изразување или со цел да се попречи правдата.

Прибирање статистика и други мерки потребни за сопирање на неказниноста

За да се документира и оцени обемот и тежината на проблемот со неказниноста, како и за да се информираат стратегиите и реакциите, клучно е да се имаат конкретни расчленети квантитативни и квалитативни податоци за закани, напади или насилство врз новинарите.

Така, показателот 16.10.1 на Целта 16.10 за одржлив развој на ОН ги охрабрува земјите-членки да прибираат податоци за бројот на потврдени случаи на убиство, киднапирање, принудно исчезнување, произволно затворање и мачење новинари и придружен медиумски персонал (и други категории). Советот за човекови права на ОН понатаму препорачува да се воведат или зајакнат механизми за прибирање информации и следење, како на пример бази на податоци, за да се дозволи прибирање, анализа и известување за конкретни расчленети квантитативни и квалитативни податоци за закани, напади или насилство врз новинари.¹³² Тие податоци треба да се расчленети и по род за да се оцени присутноста на родово специфични закани и напади и, со оглед на присутноста на родово заснованите напади врз новинарки на интернет, треба да се вклучи и вознемирувањето на интернет.

¹³⁰ [Заедничка декларација за кривични дела против слободата на изразување](#) на Специјалниот известител на Обединетите нации (ОН) за слобода на мислење и изразување, Претставникот за слобода на медиумите на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), Специјалниот известител за слобода на изразување на Организацијата на американски држави (ОАД) и Специјалниот известител за слобода на изразување и пристап до информации на Африканската комисија за човекови и народни права (АКЧНП), изложена на 25 јуни 2012.

¹³¹ UNESCO Resolution on “Condemnation of Violence Against Journalists”, no. 29/29, 1997.

¹³² Види UN Human Rights Council’s [Resolution on “The safety of journalists”](#), no. A/HRC/39/L.7, adopted at the 39th session, 10–28 September 2018, стр. 4.

в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област

Независна и делотворна истрага

- ▶ Во Холандија, во случаи каде што има употреба на смртоносна сила од страна на полициски службеници, независноста на истрагата се обезбедува преку посебниот Државен сектор за кривични истраги, кој ги спроведува тие истраги наместо локалната полиција. Секторот мора веднаш да се информира за употребата на сила и локалниот јавен обвинител мора да се информира во најкус можен рок. Во подоцнежните фази на истрагата и гонењето, ако има силна врска меѓу локалниот обвинител и полициските службеници под истрага, државниот јавен обвинител може да назначи друг јавен обвинител. Конечната одлука за гонење е во рацете на државниот јавен обвинител, а не локалниот јавен обвинител.¹³³
- ▶ Во Република Чешка, ако има пријава против полициски службеник со наводи за кривично дело, за истрагата е одговорен посебен субјект (Генерален инспекторат за безбедносните сили).
- ▶ Во однос на независни тела одговорни за истражување кривични пријави против агенти на органите за прогон:
 - Во Обединетото Кралство, Независната служба за полициско однесување истражува пријави против полициските сили, Националната агенција за криминал, Британската транспортна полиција и Полицијата на Министерството за одбрана.
 - Во Исланд, пријавите за наводно кривично однесување на полициски службеници (како и пријави за начинот на работа) ги прима независна и непристрасна извршна комисија (Исландска комисија за мониторинг на полицијата). Таа особено истражува случаи на смрт или тешки телесни повреди поврзани со работата на полицијата. Ако обвинителот или други државни служби или институции добијат таква пријава, тие мораат итно да ја препратат до комисијата.
 - Во Бугарија, Министерството за внатрешни работи има независно тело одговорно за истражување корупција, злоупотреба на моќ и други незаконски акти од страна на полицајци.
- ▶ Во Украина, формиран е Совет за заштита на новинарската работа и слободата на говор со цел внимателно да се следи работата на истрагите за дела сторени против новинари. Во неговиот состав има кадри од органите за прогон и претставници од медиумската заедница.¹³⁴

¹³³ [“Securing a favourable environment for journalists in the Netherlands”](#), Geert Lokhorst and Leon Trapman, edited by Tarlach McGonagle, 13 April 2018, стр.70 и 73.

¹³⁴ Види [Assessment of Certain Provisions of the Criminal Code of Ukraine concerning offenses Against Media Professionals](#) by Darian Pavli, Council of Europe consultant, October 2017.

- ▶ Британското обвинителство на Круната има издадено „Насоки за гонење предмети за комуникација пратена преку социјални медиуми“. Овие Насоки обрнуваат особено внимание на справување со родовото вознемирување на интернет, вклучително и насилство врз жените преку социјални медиуми.

Други практични/оперативни услови за сопирање на неказнивоста

Специјализирани истражни единици стручни за меѓународни човекови права или други аранжмани наменети за истражување кривични дела против физичкиот/моралниот интегритет на новинарите

- ▶ Во Холандија, Холандското здружение на новинари соработува со државното јавно обвинителство за формални пријави од новинари за закани и заплашување. „Договорот на Управниот одбор за агресија и насилство врз новинари“ склучен меѓу обвинителството, полицијата и новинарските организации во Холандија предвидува обвинителството и полицијата активно да изготвуваат политики за да обезбедат полицијата и обвинителството да му дадат приоритет на откривањето и гонењето агресија и насилство врз новинарите преку издавање насоки и организирање обуки. Во договорот е нагласена и потребата да се обезбеди квалитет на истрагите и полициските извештаи и се бара обвинителството да применува повисоки казни во тие случаи.
- ▶ Во Косово, полициската единица за сериозен криминал е назначена да биде одговорна за истражување кривични дела против новинари и има назначено координатори во судовите - на оваа иницијатива ѝ се припишуваат заслугите за забрзување на успешното гонење случаи што биле отворени четири години.¹³⁵
- ▶ Во Колумбија, јавното обвинителство има специјално одделение што води истраги за кривични дела против новинари.
- ▶ Во Украина, кривичниот законик уредува посебни дела што криминализираат разни видови напади врз новинари и мешање во нивната новинарска работа. Државниот јавен обвинител и државната полиција имаат изготвено методолошки насоки за кривичните истраги за такви кривични дела. Понатаму, околу 750 полициски истражители се обучени за делотворно гонење на дела против новинари и развиен е извесен степен на стручност во секој регион и област.

¹³⁵ Western Balkans Regional Platform for Advocating Media Freedom and Journalists' Safety, ['KOSOVO Indicators on level of media freedom and journalists' safety 2018'](#), Petrit Çollaku..

- ▶ Во Србија, во 2015 Јавното обвинителство издаде упатство што дава висок приоритет на кривичните дела против лица што работат во областа на информирањето и се бара прибирање статистика за такви случаи. Во постапка е и издавањето ново задолжително упатство со насоки како да се работи за кривични дела против новинари, повторно со висок приоритет за тие случаи. Србија има формирано и Постојана работна група за безбедност на новинарите, чија цел е да обезбеди брза и ефикасна комуникација меѓу Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи и здруженијата на новинари кога новинарите се изложени на закани или напади. Назначени се контакт точки во нивните служби за да се обезбеди побрзо пријавување и решавање на тие предмети.
- ▶ Во Црна Гора, во 2018 Државниот јавен обвинител издаде задолжително упатство за сите обвинители да ја засилат работата на случаи на насилство врз новинари и побара месечни извештаи за постигнатите резултати.
- ▶ Во Мексико, Специјалниот обвинител за кривични дела против слободата на изразување има надлежност да управува, координира и врши надзор на истраги и, по потреба, да гони кривични дела врз новинари.¹³⁶ Сепак, тој има осудено многу малку сторители во случаи на убиство на новинари. Новинарите и граѓанското општество сметаат дека службата бавно ја остварува својата надлежност, делумно бидејќи се дава преголем акцент прво да се утврди дали кривичното дело е поврзано со работата на жртвата како новинар, наместо да се почне со истрагата и потоа да се утврди дали станува збор за тоа.¹³⁷
- ▶ Во Шведска, Акцискиот план за „Одбрана на слободата на говор - мерки за заштита на новинари, избрани претставници и уметници од изложеност на закани и омраза“ наведува низа активности чија цел е да го зајакнат истражувањето/гонењето на кривични дела против новинари, а особено:
 - Дела што ги загрозуваат темелните права и слободи и слободното формирање мислење ги истражуваат одделенијата за демократија и кривични дела од омраза во рамки на шведските полициски органи, кога има такви одделенија;
 - Кога има сомнеж дека едно кривично дело е сторено со намера да се влијае на слободното формирање мислење, шведските полициски органи мора да обрнат особено внимание дали законите или вознемирувањето може да доведат новинар (или избран претставник или уметник) да се воздржи од „дејствување во јавната сфера“;
 - Изготвена е интерна програма за обука на интернет за сите полициски службени лица кои би можеле да се занимаваат со повреда на

¹³⁶ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on [“The safety of journalists”](#), A/HRC/24/23, 01/07/2013, стр. 8.

¹³⁷ [“Defending Journalism: How national mechanisms can protect Journalists and address the issue of impunity, a comparative analysis of practices in seven countries”](#), International Media Support, 2017, стр. 40.

човековите права (вклучително и оние што заведуваат пријави) со цел да се подобрат нивните вештини и знаење;

- Владата има намера да ја следи работата на шведските полициски органи во оваа област и да бара извештаи за преземените мерки;
 - Државниот јавен обвинител ѝ има поднесено на Владата истражување и анализа како судовите ја оценуваат казнената вредност на делата против избраните претставници. Истражувањето укажува на потреба шведските полициски и обвинителски органи да ги зајакнат процедурите за прием на жртвите и заведување пријави со цел да се забрзаат истрагите и правните постапки. Тоа веројатно ќе има влијание и врз новинарите.
 - Шведските обвинителски органи се задолжени да известуваат за преземените мерки за зајакнување на способноста да интервенираат против закани и повреди на интернет.
- Во Естонија, формиран е посебен суд за вознемирување на интернет за работа на случаи со закани и вознемирување на интернет, а судиите и службените лица од органите за прогон имаат добиено посебна стручност.

Посебни судски или несудски истраги/истраги од независни специјализирани тела

- Во Србија, Комисијата за истражување убиства на новинари е формирана во 2013 за повторно да се отворат нерешените предмети на убиени новинари (Чурувија, Пантиќ и Вујасиновиќ) и да се подигне свеста за закани и прашањето на безбедност. Комисијата е составена од претставници на новинарската заедница, Министерството за внатрешни работи и српското тело за државна безбедност - Агенцијата за разузнавање (БИА). Телото врши надзор на мешаните истражни екипи од полициски инспектори и претставници на безбедносните служби за секој случај на убиство. Тоа помага и да се следат/пријавуваат напади врз новинари. Комисијата помага да се прибираат докази и дава друга помош за истрагата во фазата на истрага, но не и во судската фаза. Неговата работа доведе до кривични пријави против четворица осомничени за убиството во 1999 на Златко Чурувија, основач и уредник на првиот српски приватен дневен весник.¹³⁸
- Во Црна Гора, формирана е независна комисија со владини службеници од полицијата и јавното обвинителство, како и претставници на медиумските организации. Таа ги следи активностите на надлежните органи во истрагата на стари и понови закани и насилство (вклучително и убиства) против новинари и нивниот имот.
- Во Украина, кабинетот на Претседателот формираше група со повеќе чинители со претставници од НВО и органите за прогон.

¹³⁸ ["Defending Journalism: How national mechanisms can protect journalists and address the issue of impunity, a comparative analysis of practices in seven countries"](#), International Media Support, 2017, стр. 40.

- ▶ Во САД, кога полицијата не спровела целосна истрага на убиството на еден новинар во Калифорнија, група локални новинари и уредници се здружиле и спровеле своја истрага. Тие откриле и објавиле докази што полицијата не ги следела и потоа убијците биле осудени.

Потешки казни за јавни службени лица кои со небрежност, соучество или намерно дејствуваат на начин што ги спречува истрагата, гонењето или казнувањето на одговорните за тие кривични дела

- ▶ Во Украина, кривичниот законик го криминализира однесувањето на судии што свесно донесуваат неправедна пресуда, одлука или наредба, вклучително и за попречување на законската професионална работа на новинар.
- ▶ Кривичните законици во Украина, Србија, Грузија, Шведска, Франција и Ерменија предвидуваат конкретни дела во врска со повреда на слободата на изразување и/или се посветени на заштитата на новинарите и предвидуваат повисоки санкции одошто во вообичаени ситуации:
 - Украинскиот кривичен законик криминализира „попречување законска професионална активност на новинари“, „закани или насилство врз новинар“, „намерно уништување или оштетување имот на новинар“, „повреда на правото на живот на новинар“, „земање новинар за заложник“;
 - Грузискиот кривичен законик криминализира „повреда на слободата на говор“ и „незаконско мешање во професијата на новинарите“;
 - Српскиот кривичен законик криминализира „загрозување на безбедноста на медиумски професионалец или близок роднина“, „повреда на слобода на говор и јавен настап“ и „спречување печатење и дистрибуција на печатен материјал и емитување програми“. Понатаму, српскиот казнен законик вклучува одредби што третираат некои кривични дела против новинари (како убиство) како тешки дела;
 - Шведскиот кривичен законик криминализира „нелегална принуда или нелегална закана со цел да се влијае на формирањето јавно мислење или повреда на слободата за дејствување во политичка организација или синдикално или гранско здружение и со тоа ја загрозува слободата на говор, собирање или здружување“;
 - Францускиот кривичен законик криминализира „мешање во остварувањето на слободата на изразување координирано и со закани“ и „координирано попречување на остварувањето на слободата на изразување преку тепање, насилство, напад, уништување или понижување“.
 - Ерменскиот кривичен законик криминализира и попречување новинарска работа или принудување новинари да објавуваат или не објавуваат информации. Санкцијата се зголемува ако делото е сторено од страна на јавно службено лице што ја злоупотребувало

положбата. Ако делата се сторени со насилство или закани врз новинар или нивни блиски роднини, се казнува со затвор.

Прибирање статистика и други мерки да се сопре неказнивоста

- ▶ Во Германија, делата сторени поради политички причини се архивираат во службата за пријавување во криминалната полиција. Од 1 јануари 2016, политички мотивираните кривични дела насочени против медиумите се заведуваат како засебна категорија.
- ▶ Во Србија, според упатството издадено од јавниот обвинител, од 1 јануари 2016, обвинителствата водат статистика за кривични дела против лица што вршат работа во јавен интерес во областа на информирањето, како и за напади на вебсајти на медиуми. Се води засебна евиденција за секоја поднесена кривична пријава и се вклучуваат податоци за новинарот/медиумскиот актер, кривичното дело, отворените истраги и донесените судски одлуки.
- ▶ Во Украина, Канцеларијата на Државниот јавен обвинител објавува статистички информации за евидентирани кривични дела сторени против новинари и резултатите на предсудските истраги. Пресудите, вклучително и во случаи со закани, напад и убиство на новинари, се објавуваат на вебсајтот на Единствениот државен регистар на судски одлуки.

г. Предлози за спроведување

Независна и делотворна истрага

- ▶ Треба да се преземат систематски истраги за квалитетот на работењето во истрагата на кривични дела против новинари и да се вклучат медиумски претставници/други чинители.
- ▶ Може да е корисно да се формира специјално обвинителство надлежно за гонење напади против физичкиот интегритет на новинарите и други медиумски актери, зависно од тежината на проблемот. Како алтернатива, може да е корисно да се обезбеди гонењето такви дела да го води државниот обвинител, а не локален обвинител.
- ▶ Треба да се размисли за формирање независно истражно тело за кривични или дисциплински пријави против полициски агенти кога се работи за Член 2 или 3 од Конвенцијата со цел да се обезбеди независност на истрагата.

Други практични/оперативни услови за сопирање на неказнивоста

- ▶ Пожелно е да се формираат специјални истражни одделенија стручни за меѓународни човекови права, обучени за безбедноста на новинарите и другите медиумски актери (видете предлози за спроведување за обука за органи за прогон во делот II(Б)(г) од овој Водич за спроведување).
- ▶ Треба да се изготват посебни протоколи/методолошки насоки во врска со кривични истраги и гонење кривични дела против новинари и други медиумски актери за да се обезбеди истрагите и гонењето осомничени напади против новинари да се спроведуваат делотворно, ажурно, темелно, независно и непристрасно. Тие протоколи треба, меѓу другото:
 - Да ја нагласат важноста на секоја таква истрага/гонење соодветно да ги земе предвид сите докази за врски со професионалната работа на новинарите, сите врски со расистички ставови и родово специфични димензии;
 - Да нагласат дека во контекстот на нарачани убиства, истрагата/гонењето не може да се сметаат за соодветни ако не се направи вистински напор да се утврди лицето/та што го нарачало убиството;
 - Да обезбедат властите да дејствуваат на своја иницијатива кога ќе дознаат за прашањето и да не е потребна иницијатива на најблиските роднини за да се почне истрага;
 - Да обезбедат жртвата или најблиските роднини да можат да добијат информации за истрагата/гонењето и да изведуваат докази;
 - Да обезбедат истражните постапки да се родово чувствителни за новинарките да не се одвраќаат од пријавување напади врз нив на и вон интернет, како и да добијат соодветна поддршка, вклучително и психосоцијална поддршка;
 - Да го обезбедат правото на новинарите и другите медиумски актери да не ги откриваат доверливите извори на информации;
 - Да дадат насоки како да се истражуваат закани и други кривични дела против новинари и други медиумски актери на интернет (вклучително и оние со родова димензија), и да нагласат дека законите и вознемирувањето на интернет што претставуваат кривични дела мора да се гонат и третираат како редовни дела и дека законите по животот и физичкиот интегритет, вклучително и закани за силување, треба да добијат приоритет за гонење.

Посебни судски или несудски истраги/истраги од независни посебни тела

- ▶ Државите треба да ја испитаат можноста да формираат посебен безбедносен механизам (на пр. наменска анкетна комисија) одговорен за работа на прашања за неказниност, било како самостоен субјект или како посебен дел или програма во рамки на постојно тело. Таквите механизми можат да им помогнат на органите за прогон одговорни за истрага и гонење, заедно со парламентарците, новинарите и другите медиумски актери, да обезбедат темелна и совесна истрага.
- ▶ Државите треба да ја испитаат можноста да им доверат на националните институции за човекови права несудски истраги за случаи на повреда на човековите права за да се помогне да се утврдат фактите, без тоа да им влијае на органите за гонење и истражување на државата задолжени да ги изведат сторителите пред правда.

Тешки казни за јавни службени лица што со небрежност, соучество или намерно дејствуваат на начин што ги спречува истрагата, гонењето или казнувањето на одговорните за кривичните дела

- ▶ Размислете за спроведување правни реформи за да се обезбеди:
 - Да се отстрани застарувањето за гонење насилни дела против новинари и други медиумски актери;
 - Амнести и помилувања за такви дела да се даваат единствено во исклучителни случаи;
 - Да се воведат тешки казни за јавни службени лица што со небрежност, соучество или намерно дејствуваат на начин што ги спречува истрагата, гонењето или казнувањето на одговорните за тие кривични дела;
 - Со оглед на сериозната природа, да се признаат кривичните дела против слободата на изразување како посебна категорија кривични дела или како отежнувачки околности што водат до потешки казни.

Прибирање статистика и други мерки за сопирање на неказниноста

- ▶ Државните органи треба да водат сигурна расчленета статистика за бројот на пријави, отворени истраги, обвиненија и осудителни пресуди за закани, напади и убиства на новинари и други медиумски актери. Податоците треба да се расчленети, меѓу другото, и по род за да се документира обемот и тежината на проблемот, вклучително и присутноста на неказниноста за тоа да се земе предвид во стратегиите за решавање на прашањето.

Б. Мерки достапни на новинарите и нивните најблиски роднини (став 23 од Насоките)

23. Земјите-членки треба да обезбедат жртвите и, по потреба, нивните семејства, да имаат пристап до делотворни и соодветни мерки, вклучително и правни лекови, финансиски надомест, медицинска и психолошка терапија, релокација и засолниште. Мерките треба да ги земат предвид културните, етнички, верски, родови и други аспекти. Тековниот или претстоен кривичен прогон не треба да ги спречува жртвите да бараат граѓански правни лекови.

а. Показатели

Специфични ризици	Мерки за избегнување/санирање ризици
Недоволно мерки достапни за новинарите и другите медиумски актери и/или нивните семејства.	<ul style="list-style-type: none">• Пристап до делотворни и соодветни мерки, меѓу кои:<ul style="list-style-type: none">- правен надомест;- финансиски надомест;- медицинска и психолошка терапија, релокација и засолниште;- најблиските роднини на жртвата може да се вклучат во постапката.

б. Референтни текстови и други релевантни извори

Кога се вршат напади врз новинари и други медиумски актери, државите треба да преземат чекори да го ублажат нивното влијание, вклучително и преку обезбедување услуги како бесплатна медицинска помош, психолошка поддршка и правни услуги, како и помош за релоцирање на новинарите и нивните семејства. Државите може да сакаат и да формираат/придонесат во фондови или други механизми за поддршка за семејствата на убиени новинари, вклучувајќи финансиска помош, образовни грантови и медицинска¹³⁹ и психолошка терапија.

¹³⁹ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on [“The safety of journalists”](#), A/HRC/24/23, 01/07/2013, став 66.

Заедничката декларација за кривични дела против слободата на изразување¹⁴⁰ појаснува дека ако се донесе осудителна пресуда за кривично дело против слобода на изразување, жртвите треба да добијат соодветна мерка без да треба да поведат независна правна постапка, вклучително и финансиски надомест и низа други мерки за рехабилитирање на жртвите.

в. Добри практики и иницијативи за насоки во оваа област

- ▶ Според Директивата 2012/29 на ЕУ за „Воведување минимум стандарди за права, поддршка и заштита на жртвите на криминал“:
 - земјите-членки треба да размислат за развивање „одношалтерски системи“ што работат на повеќекратните потреби на жртвите кога се вклучени во кривична постапка, вклучително и потребата да добијат информации, помош, поддршка, заштита и надомест (видете ја преамбулата);
 - Член 4 предвидува дека од првиот контакт со надлежен орган, жртвите треба да се информираат за (а) видот поддршка што можат да ја добијат и од кого, вклучително и пристап до медицинска поддршка, специјалистичка поддршка, вклучително и психолошка поддршка, и алтернативно сместување; (б) постапките за пријавување кривични дела и нивната улога во тие постапки; (в) како и под кои услови можат да добијат заштита, вклучително и заштитни мерки; (г) како и под кои услови можат да добијат пристап до правни совети, правна помош и други совети; (д) како и под кои услови можат да добијат пристап до надомест;
 - Член 8 предвидува дека жртвите треба да имаат пристап до доверливи услуги за поддршка на жртвите, како и специјалистички услуги за поддршка, бесплатно пред, во текот и соодветно време по кривичната постапка. Членовите на семејството имаат пристап до услуги за поддршка на жртвите според нивните потреби и степенот на претрпена штета поради кривичното дело сторено врз жртвата. Таквиот пристап не зависи од тоа дали жртвата/членот на семејството поднел формална пријава;
 - Член 9 предвидува дека услугите за поддршка на жртвите во најмала рака обезбедуваат: (а) информации, совети и поддршка за правата на жртвите, вклучително и за пристап до национални програми за

¹⁴⁰ [Заедничка декларација за кривични дела против слободата на изразување](#) на Специјалниот известител на Обединетите нации (ОН) за слобода на мислење и изразување, Претставникот за слобода на медиумите на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), Специјалниот известител за слобода на изразување на Организацијата на американски држави (ОАД) и Специјалниот известител за слобода на изразување и пристап до информации на Африканската комисија за човекови и народни права (АКЧНП), изложена на 25 јуни 2012, став 5.

отштета за повреди од кривични дела и за нивната улога во кривичната постапка, вклучително и подготовка за присуство на судењето; (б) информации за или директно упатување до постојните релевантните специјалистички услуги за поддршка; (в) емотивна/психолошка поддршка; (г) совети за финансиските и практичните прашања што произлегуваат од кривичното дело; (д) совети за ризикот и спречување секундарна и повторна виктимизација, заплашување и одмазда. Специјалистичките служби за поддршка обезбедуваат: (а) засолништа или друго соодветно привремено сместување за жртви на кои им треба безбедно место поради непосреден ризик од секундарна и повторна виктимизација, заплашување и одмазда; (б) наменска и интегрирана поддршка за жртви со специфични потреби, како жртви на сексуално насилство, жртви на родово засновано насилство и жртви на насилство во тесни врски, вклучително и поддршка за трауми и советување.

- ▶ Во Украина, законот за „Државна поддршка за масовни медиуми и социјална заштита на новинарите“ гарантира финансиска поддршка од државата за новинарот и неговото семејство во случај на повреда или смрт или како последица на напад.
- ▶ Во Шведска, ако некој сторител не може да плати отштета на жртвата/семејството на жртвата и овие вторите немаат осигурување што во целост ја покрива претрпената штета или повреда, тие може да имаат право да добијат финансиски надомест од државата, што е познато како надомест за штета од кривични дела. Надоместот за загуба на издршка им се плаќа на членовите на семејството што според закон имаат право на издршка од починатиот или зависат од него на друг начин ако издршката се плаќала во времето на смртта или ако може да се претпостави дека издршката би се плаќала наскоро потоа.

г. Предлози за спроведување

- ▶ Земјите-членки на ЕУ треба да ја преземат, ако веќе не ја презеле, Директивата на ЕУ за „Воведување минимум стандарди за права, поддршка и заштита на жртви на криминал“, која содржи стандарди за заштита на жртвите од дополнителна виктимизација и тешкотии, да добијат соодветна поддршка во текот на постапката и да имаат пристап до правда, и да имаат соодветен пристап до надомест. Земјите вон ЕУ може да се инспирираат од оваа Директива.
- ▶ Пристапот до соодветна државна помош мора да се обезбеди уште од најраните фази на кривичната истрага.
- ▶ Зајакнување на заштитата на сведоци во случаи поврзани со напади врз новинари (видете Дел III (А) од овој Водич за спроведување).

Прилог

Алатка за самостојна проценка за земјите-членки за одбрани теми за заштита на новинарството и безбедност на новинарите и други медиумски актери - според столбовите Заштита и Гонење од Насоките од Препораката *CM/Rec(2016)4*

Прашање	Одговор на државата
Политичка обврска/стратегија	
Дали владата презела (на пр. преку декларација или друг документ/изјава) политичка обврска по прашањето за безбедност на новинарите и другите медиумски актери за да се акцентира важната улога на новинарите во едно демократско општество?	
Дали владата изготвила и донела наменски државен акциски план/стратегија за безбедност на новинарите со сеопфатна и делотворна програма за активности, со приоритети според итност и соодветни ресурси за нивно спроведување?	
Заштита	
Механизми за рано предупредување и брза реакција и заштитни мерки за безбедност на новинарите (став 8-10 од Препораката)	
Дали има привремени заштитни мерки достапни за новинарите и другите медиумски актери во случај на закани или насилство? Ако има:	
➤ Кои се процедурите да се побараат такви забрани и претпазни мерки како привремена заштита?	
➤ Дали барателот подлежи на трошоци?	
➤ Колку време минува од издавањето на наредбата до нејзиното дејство?	
➤ Кои законски санкции (кривични/ други) може да се изречат во случај на прекршување на тие наредби?	
➤ Дали наводната жртва може да добие привремени заштитни мерки без оглед дали ќе одбере да поведе правна постапка?	

<p>➤ Дали има практични примери за наредби за привремена заштита издадени за заштита на новинари и други медиумски актери?</p>	
<p>Дали има отворени линии, платформи на интернет или нон-стоп контакт точки за итни случаи за да се обезбеди новинарите и другите медиумски актери да имаат непосреден пристап до заштитни мерки кога се изложени на закани? Ако да:</p>	
<p>➤ Дали со нив раководат медиумски организации, граѓанското општество или државата?</p>	
<p>➤ Дали работат нон-стоп?</p>	
<p>➤ Ако ги води државата:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Дали е обезбеден значителен надзор од граѓанското општество? 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Дали е обезбедена доверливоста или анонимноста на жртвата? 	
<p>➤ Колкав е бројот на повици од новинари и други медиумски актери годишно?</p>	
<p>Дали властите имаат изготвено механизам за координација за брза реакција на пријави во врска со земјата-членка на Платформата на Советот на Европа? Ако да, како функционира тој координативен механизам?</p>	
<p>Во случаи кога животите или физичкиот интегритет на новинари или други медиумски актери се изложени на вистински и непосреден ризик, дали органите за прогон мораат да спроведат индивидуална проценка на ризик за да ги утврдат конкретните потреби за заштита на жртвите? Дали е тоа предвидено со закон? Ако да:</p>	
<p>➤ Како функционира?</p>	
<p>Во случај на вистински и непосреден ризик за животот или физичкиот интегритет на новинарите и другите медиумски актери, каков вид полициска заштита е предвидена? Според кои одредби?</p>	
<p>➤ Дали е обезбедена доброволна евакуација на безбедно место и, ако е тоа така, според кои одредби и постапка, т.е.:</p>	

○ кој орган ја донесува одлуката?	
○ колку време минува од издавањето на наредбата до нејзиното дејство?	
○ дали досега е употребена доброволна евакуација за новинари и други медиумски актери?	
➤ Дали мерките имаат родово чувствителен аспект (дали се земаат предвид родово специфичните опасности со кои се соочуваат новинарките и другите жени меѓу медиумските актери)?	
Дали во вашата држава е воспоставен сеопфатен национален механизам за заштита на новинари и други медиумски актери? ¹⁴¹ Ако да, како функционира:	
➤ Кои се корисниците?	
➤ Дали се врши проценка колку е смртоносен ризикот?	
➤ Какви заштитни мерки може да обезбеди?	
Ако новинарите и медиумските актери изложени на ризик од насилство добиваат полициска заштита, дали соодветниот персонал е обучен за стандарди за човекови права и родово специфично насилство?	
Обука за заштита на новинарите (став 12 од Насоките)	
Дали се изготвени протоколи или програми за обука за државните органи, како судии, обвинители и службени лица од органите за прогон, за безбедноста на новинарите и другите медиумски актери? Ако да:	
<i>[Одговорете одделно за секоја категорија: судии, обвинители, службени лица од органите за прогон]</i>	
➤ Колку професионалци се обучуваат годишно?	
➤ Дали обуката вклучува кревање свест за важната улога што ја играат новинарите и другите медиумски актери во едно демократско општество?	

<p>➤ Дали обуката обрнува внимание на можната врска меѓу насилството/заканите врз новинарите и другите медиумски актери со професионалната работа на новинарите, што треба да се земе предвид при истрагата?</p>	
<p>➤ Дали се осврнува на улогата на новинарите и другите медиумски актери кога известуваат за протести, од конфликтни зони или во текот на вонредна состојба?</p>	
<p>➤ Дали се нагласува дека заканите и вознемирувањето на интернет што претставуваат кривични дела мора да се гонат и третираат како редовни дела?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Во тој случај, дали се објаснува како се истражуваат закани и други кривични дела што се случуваат на интернет? 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Дали се нагласува дека заканите по живот и физички интегритет, вклучително и закани за силување, треба да добијат приоритет за гонење? 	
<p>➤ Дали обуката за судии се задржува и на спречувањето произволна примена на рестриктивни закони како оние за клеветата, антитероризам, државна безбедност, јавен ред, говор на омраза, богохулие и официјално толкување историски настани?</p>	
<p>Дискриминирачка или произволна примена на законите или санкциите за замолчување новинари и други медиумски актери (став 13 од Насоките)</p>	
<p>Дали има законски и/или други мерки за да се спречи злоупотреба на законот и правниот процес (т.е. непримерна, шиканозна или злонамерна употреба на судската постапка) за да се заплашат и замолчат новинарите и другите медиумски актери?</p>	
<p>➤ Дали се воведени правила и стандарди за кривична и граѓанска одговорност за да се спречи клеветнички туризам?</p>	
<p>➤ Дали има анти-SLAPP закони во сила?</p>	
<p>➤ Дали на новинарите им се достапни програми за правна помош за да се обезбеди да имаат разумна можност да си ги изложат аргументите?</p>	

Дали е извршена ревизија на законите за клевета, антитероризам, државна безбедност, јавен ред, говор на омраза, богохулие и официјално толкување историски настани за да се обезбеди клучните поими и концепти да се дефинираат доволно прецизно за да се избегне злоупотреба и тие закони да содржат заштита на слободата на изразување?	
Ако законите за клевета се ревидирани, дали се обрнало внимание и дали се решени следните прашања:	
➤ Дали санкциите предвидени со закон се сразмерни?	
➤ Дали има затворски казни предвидени како санкција? Ако да, дали нивната примена претставува исклучива мерка единствено кога има сериозна повреда на човековите права?	
➤ Дали законите за клевета предвидуваат зголемена заштита за јавни фигури и шефови на држави/монарси?	
➤ Дали законите содржат заштитни мерки за слобода на изразување, вклучително и одбрана со вистина/јавен интерес/фер коментар?	
➤ Дали има низа граѓански лекови (како извинување или наредби за исправка) достапни како алтернативи на отштета? Дали има достапни брзи или евтини мерки?	
➤ Дали вонсудски тела, како совети за печат, се поттикнуваат да дадат сразмерна реакција на клеветата?	
Улогата на новинарите и другите медиумски актери што известуваат за протести и други настани (став 14 од Насоките)	
Дали има утврдени комуникациски канали меѓу новинарските организации, силите за безбедност и обвинителите за да се обезбедат разбирање и добри работни односи? Ако да:	
➤ Колку е редовна комуникацијата преку тие канали? Дали се организираат наменски средби/размени на мислења пред важни настани како избори, протести, спортски настани?	

<p>➤ Дали се назначени фокусни точки за да се обезбеди лесна комуникација меѓу органите за прогон, медиумите и обвинителите?</p>	
<p>➤ Дали се зададени насоки за службени лица од органите за прогон каде што се уредуваат правата на припадниците на медиумите во ситуации на можни тензии (како протести) и се предвидуваат правила за идентификување на медиумите? и,</p>	
<p>○ Ако да, дали тие насоки наведуваат дека кога новинарите и другите медиумски актери не се во можност да покажат документација за својот статус, органите за прогон треба да се обидат да го проверат на друг начин?</p>	
<p>Агресија и поткопување новинари од страна на државни органи (став 15 од Насоките)</p>	
<p>Дали државните службени лица јавно ги осудуваат сите случаи на закани и насилство врз новинари и други медиумски актери и, ако да, кои примери може да се дадат?</p>	
<p>Гонење и неказниност</p>	
<p>Услови за делотворна истрага и оперативни услови за сопирање на неказниноста (став 17-22 и 24 од Насоките)</p>	
<p>Дали има посебни аранжмани, вклучително и формирање специјално обвинителство, за гонење напади врз физичкиот интегритет на новинарите и други медиумски актери или други кривични дела против слободата на изразување?</p>	
<p>Дали истрагите за закани/насилство врз новинари ги вршат посебни, назначени одделенија на органите за прогон основани за таа цел? Ако да, дали се обучени за меѓународните норми и стандарди за човекови права?</p>	

Дали се изготвени посебни протоколи/ методолошки насоки за органите за прогон/ обвинителите во однос на кривични истраги за дела сторени против новинари со цел да се обезбеди истрагите за тие дела да се спроведуваат делотворно, ажурно, темелно, независно и непристрасно?	
➤ Ако да, што предвидуваат тие протоколи/ методолошки насоки за органите за прогон и обвинителите?	
Како државата ја обезбедува независноста и непристрасноста на истражните органи, т.е. секое службено лице или институција што на кој било начин се имплицирани во предметот да се исклучат од истрагата?	
➤ Дали има независни тела за поплаки против полицијата?	
➤ Како функционираат?	
Дали државата прибира статистика за бројот на: <ul style="list-style-type: none"> - поднесени пријави, - отворени истраги, - обвиненија, - и осудителни пресуди за закани, напади и убиства на новинари и други медиумски актери?	
➤ Ако има, дали тие податоци се расчленети и по род?	
Дали има примери за успешно гонење за насилство и заплашување новинари против целиот синџир актери, вклучително и организатори/нарачателите и сторители?	
Дали застаруваат кривичните дела сторени од страна на државни агенти против новинари или други медиумски актери што вклучуваат несоодветно постапување?	
Дали вашиот правен систем предвидува потешки казни за јавни службени лица кои со небрежност, соучество или намерно дејствуваат на начин што ги спречува истрагата, гонењето или казнувањето на лицата одговорни за тие кривични дела?	

Дали во вашиот правен систем се препознаваат кривични дела против слободата на изразување било како посебна категорија кривични дела или како отежнувачка околност што води до потешки казни?	
Дали вашиот правен систем предвидува амнестиите и помилувањата за напади/убиства на новинари и други медиумски актери да се применуваат единствено по исклучок?	
Мерки достапни за новинарите и најблиските роднини (став 23 од Насоките)	
Кои видови услуги/мерки/поддршка им ги нуди државата на новинарите и другите медиумски актери (и, по потреба, нивните семејства) што биле жртви на насилство, и тоа пред, во текот и по кривичната постапка?	
Дали државата има воведено мерки за поддршка и отштета на семејствата на убиени новинари? Ако да, дали тие мерки се обезбедени во буџетот?	
Истраги за неказниност од страна на независни посебни тела (став 25 од Насоките)	
Дали има несудски механизми како парламентарни или други јавни истраги, омбудсмани и /или независни комисии да ги надополнуваат судските правни лекови во случај на убиства, напади или несоодветно постапување со новинари и други медиумски актери? Ако да:	
➤ Какви истраги спроведуваат и какви мерки можат да изречат?	
➤ Дали вклучуваат учество на медиумите или граѓанското општество?	
➤ Колку такви истраги се спроведени?	

¹⁴¹ Неколку земји во Советот на Европа имаат воспоставено национални механизми за заштита/безбедност со капацитет да обезбедат физичка заштита и со учество и на органите за прогон и на членови на граѓанското општество и медиумите (на пр. во Водичот за спроведување се дадени колумбискиот и мексиканскиот пример). Овие механизми генерално им служат на новинари што работат на високо ризични прашања како корупција и организиран криминал и покриваат напади и обиди за напади, како и реални закани. Механизмот идеално би требало, по прием на пријава за закана од новинарите, да изврши проценка колку е смртоносен ризикот, колку е сериозна ситуацијата, за да изготви план за безбедност и по потреба да им обезбеди заштита на новинарите и другите медиумски актери. Тој треба да обезбеди жртвите да добијат информации за разните видови услуги за поддршка и правни мерки што им се достапни. Ако се утврди дека на дадено лице му треба заштита, механизмот треба да може да обезбеди материјални заштитни мерки, а треба да се предвиди и стратегија за излез што одредува кога сопира поддршката за новинарот.

Насилството врз новинарите е во пораст во земјите-членки на Советот на Европа - нападите се сè пожестоки и некогаш вклучуваат убиства и автомобили-бомби, како и други облици на физичко насилство и закани. Овој Водич за спроведување има за цел на земјите-членки да им понуди конкретни одговори на прашањето што може и треба да се стори за да се заштитат новинарите и другите медиумски актери.

Водичот го прави тоа на начин што дава повеќе контекст за Препораката од Комитетот на министри за заштита на новинарството и безбедноста на новинарите и другите медиумски актери, и упатува на судската пракса на Европскиот суд за човекови права и други извори. Поважно е тоа што се прикажуваат конкретни добри практики во дадената област и се даваат предлози за спроведување на Препораката, сè со цел прашањето на безбедност и неказнивост да се тргне од теоријата и да се преточи во практични мерки. Алатката за самостојна проценка дадена во овој Водич за спроведување има за цел да им помогне на земјите-членки објективно да ја разгледаат состојбата на спроведувањето на Препораката во нивните соодветни јурисдикции.

Овој превод е изработен со средства од заедничката програма на Европската Унија и Советот на Европа. Туканаведените мислења нужно не го одразуваат официјалното гледиште на Европската Унија.

Советот на Европа е водечка организација за човекови права на континентот. Тој вклучува 47 земји-членки, од кои 28 се членки на Европската Унија. Сите земји-членки на Советот на Европа се потписнички на Европската конвенција за човекови права, договор наменет да ги заштити човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права врши надзор на спроведувањето на Конвенцијата во земјите-членки.

www.coe.int

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

www.europa.eu

Превод кофинансиран од
Европската Унија

