

## Preporuka CM/Rec(2016)4<sup>1</sup>

### Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera

(Usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 13. aprila 2016.  
na 1253. sednici zamenika ministara)

---

1. Alarmantno je i neprihvatljivo da su novinari i ostali medijski akteri u Evropi sve izloženiji pretnjama, uz nemiravanju, stavljanju pod nadzor, zastrašivanju, proizvoljnom lišavanju slobode, fizičkim napadima, mučenju, pa čak i ubistvima zbog svog istraživačkog rada, mišljenja ili izveštavanja, a naročito kada su u radu posvećeni zloupotrebi ovlašćenja, korupciji, kršenju ljudskih prava, kriminalnim aktivnostima, terorizmu i fundamentalizmu. Pomenuta zlostavljanja i krivična dela opsežno su dokumentovana u zvaničnim izveštajima koje objavljaju mediji, nevladine organizacije i branioci ljudskih prava.

2. Novinari i ostali medijski akteri često su meta napada zbog pola, rodnog identiteta, seksualne orientacije, etničkog identiteta, pripadnosti manjinskoj grupi, vere ili drugih posebnih karakteristika koje ih mogu izložiti diskriminaciji i opasnostima prilikom obavljanja posla. Novinarke i druge žene medijski akteri suočavaju se s posebnim, rođno zasnovanim opasnostima, uključujući seksističko, mizigonističko zlostavljanje i ponižavanje, pretnje, zastrašivanje, uz nemiravanje, i seksualnu agresiju i nasilje. Ovakve vrste uz nemiravanja sve se više odvijaju na internetu. Potrebni su hitni, odlučni i sistematični odgovori.

3. Gore pomenuta zlostavljanja i krivična dela, koja u praksi čine i državni i nedržavni akteri, imaju ozbiljan negativan uticaj na slobodu izražavanja, koja je zagarantovana članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS br. 5, „Konvencija“), uključujući i na mogućnost pristupa informacijama, na javnu nadzornu ulogu novinara i ostalih medijskih aktera, te na otvorenu i energičnu javnu raspravu, što je sve od suštinske važnosti u jednom demokratskom društvu. Zlostavljanja i krivična dela često prate nedovoljni napor i nadležnih državnih tela da se počiniovi izvedu pred lice pravde, što dovodi do kulture nekažnjavanja i može podstići dodatne pretnje i nasilje, kao i narušiti poverenje građana u vladavinu prava.

4. Ova zabrinjavajuća situacija nije ograničena samo na profesionalne novinare i ostale tradicionalne medijske aktere. Kao što su Evropski sud za ljudska prava i brojna međuvladina tela prepoznala, uključujući i Ujedinjene nacije u Akcionom planu za

<sup>1</sup> Prilikom usvajanja preporuke, stalni predstavnik Ruske Federacije naveo je da, u skladu sa članom 10.2c Poslovnika za sastanke zamenika ministara, zadržava pravo svoje vlade da ne poštuje preporuku u delu koji se odnosi na ostale medijske aktere.

bezbednost novinara i pitanje nekažnjivosti, kao i Komitet za ljudska prava u Opštem komentaru br. 34, definicija medijskih aktera je proširena kao rezultat novih oblika medija u digitalnom dobu. Stoga ona obuhvata i druge koji doprinose javnoj raspravi i koji obavljaju novinarsku delatnost ili ulogu javnog čuvara.

5. S obzirom na obim i ozbiljnost pretnji i napada na novinare i ostale medijske aktere u Evropi i njihove štetne posledice po funkcijonisanje demokratskog društva, potrebne su dalekosežne mere na međunarodnom i nacionalnom nivou kako bi se ojačala zaštita novinarstva i bezbednost novinara i ostalih medijskih aktera, te se iskorenilo nekažnjavanje. Međunarodna zajednica je više puta navela potrebu za efektivnim sprovođenjem postojećih međunarodnih i regionalnih standarda i boljom usklađenosti sa postojećim mehanizmima i inicijativama praćenja. Zaštita novinara i ostalih medijskih aktera i suzbijanje nekažnjavanja počinilaca krivičnih dela protiv novinara i ostalih medijskih aktera najvažniji su politički prioriteti zemalja članica Saveta Evrope, kao što je to navedeno u Deklaraciji Komiteta ministara o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera.

6. U cilju uspostavljanja okruženja povoljnog za slobodu izražavanja zagarantovanu članom 10. Konvencije i njegove zaštite, države moraju da ispune niz pozitivnih obaveza utvrđenih u odgovarajućim presudama Evropskog suda za ljudska prava i navedenih u principima priloženim uz ovu preporuku. Pomenute obaveze treba da ispune izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, kao i druga državna tela, uključujući agencije koje se bave očuvanjem javnog reda i nacionalnom bezbednošću, i to na svim nivoima, odnosno federalnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom.

7. U skladu sa uslovima člana 15.b Statuta Saveta Evrope (ETS br.1), Komitet ministara preporučuje da vlade zemalja članica:

- i. hitno i putem svih grana vlasti, sprovedu smernice utvrđene u dodatku ove preporuke, pri tome u potpunosti uvažavajući principe koji su u njoj navedeni;
- ii. razmotre odgovarajuće domaće zakone i da ih, po potrebi, izmene kako bi se osigurala usklađenost sa obavezama država iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- iii. promovišu ciljeve ove preporuke na nacionalnom nivou, te da se povežu i sarađuju sa svim zainteresovanim stranama kako bi se ovi ciljevi ostvarili.

#### *Dodatak Preporuci CM/Rec(2016)4*

#### **I. Smernice**

Ove su smernice osmišljene kako bi se savladao višeslojni izazov obezbeđivanja efektivne zaštite novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, što zaheva usklađene, komplementarne strategije država članica. Zasnovane su na principima utvrđenim u ovom dodatku i čine sastavni deo preporuke. Smernice su organizovane u okviru četiri kategorije: sprečavanje, zaštita, krivično gonjenje (uključujući poseban fokus na nekažnjivost) i promovisanje informisanja, obrazovanja i podizanja svesti. U sklopu svake od tih kategorija zemljama članicama su date detaljne smernice o načinu na koji mogu da ispune odgovarajuće obaveze, uz korištenje pravnih, administrativnih i praktičnih mera.

## **Sprečavanje**

1. Zemlje članice treba da, u skladu sa svojom ustavnom i zakonodavnom tradicijom, osiguraju nezavisnost medija i očuvaju pluralizam medija, uključujući nezavisnost i održivost javnih servisa i lokalnih medija, koji predstavljaju neophodne elemente okruženja pogodnog za slobodu izražavanja.
2. Zemlje članice treba da donesu sveobuhvatan zakonski okvir kojim se omogućava da novinari i ostali medijski akteri delotvorno i bez straha doprinose javnim raspravama. Takav okvir treba da odražava principe utvrđene u ovom dodatku i na taj način garantuje: javni pristup informacijama, zaštitu privatnosti i podataka, poverljivost i bezbednost komunikacije i zaštitu novinarskih izvora i lica koja prijavljuju korupciju. Zakonodavni okvir, uključujući odredbe krivičnog prava koje se bave zaštitom fizičkog i moralnog integriteta osoba, treba primenjivati efikasno, uključujući i korišćenje upravnih mehanizama i priznavanjem posebne uloge novinara i ostalih medijskih aktera u demokratskom društvu. Zakonodavni okvir i njegova primena treba da garantuju delotvornu zaštitu novinarki i drugih žena medijskih aktera od rodno zasnovanih opasnosti u obavljanju njihovog posla. Dužnu pažnju treba posvetiti važnosti odgovarajućih zakona o radu i zapošljavanju radi zaštite novinara i ostalih medijskih aktera od proizvoljnog otkaza ili osvete, kao i od nesigurnih uslova rada koji ih mogu izložiti nedopuštenim pritiscima da odstupe od prihvачene novinarske etike i standarda.
3. Pomenuti zakonodavni okvir treba biti predmet nezavisnog, sadržajnog preispitivanja kako bi se osiguralo da su garancije za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja dugotrajne i delotvorne u praksi i da je zakonodavstvo podržano efikasnim mehanizmom sprovođenja. Nakon prve analize, naredne analize bi trebalo obavljati u redovnim vremenskim razmacima. Preispitivanje zakona i praksi treba da proveri usklađenost zakonodavnog okvira i njegove primene sa merodavnim evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući sve odgovarajuće pozitivne obaveze države, i trebalo bi da sadrži preporuke na osnovu ključnih nalaza. Analizama treba obuhvatiti postojeće propise i nacrte propisa, uključujući i one koji se odnose na terorizam, ekstremizam i nacionalnu bezbednost, kao i bilo koje druge propise koji utiču na pravo na slobodu izražavanja novinara i ostalih medijskih aktera, te bilo koja druga prava koja doprinose obezbeđivanju efikasnog ostvarivanja prava na slobodu izražavanja.
4. Analize može vršiti jedno ili više odgovarajućih novih ili postojećih nezavisnih tela koja imaju odgovarajući mandat i dovoljno sredstava. Nacionalna tela se pozivaju da uspostave povoljne uslove u kojima se mogu odvijati takve analize, dozvoljavajući da detaljan javni nadzor i sastavljanje preporuka vrše organizacije i stručnjaci koji deluju nezavisno od uticaja vlasti, političkog, verskog, trgovačkog ili drugog stranačkog uticaja. Telo, odnosno tela zadužena za analizu mogu biti nacionalna komisija za ljudska prava, institucija ombudsmana i/ili drugo nezavisno telo uspostavljeno za posebne, ranije opisane namene. Preporučuje se da telo ili tela zadužena za analizu imaju izričit mandat da prikupljaju, primaju i koriste informacije iz bilo kojih izvora i da im se da optimalan pristup dokumentima i službenicima u svim državnim telima. Proces analize treba biti transparentan i obuhvatati javne rasprave, omogućavajući puno i aktivno učešće civilnog društva, uključujući predstavnike novinarskih organizacija, medija i drugih aktera.
5. Treba doneti mere kojima se predviđa da se izveštaji o pregledu službeno dostavljaju merodavnim državnim telima, naročito ministarstvima, i da se njima zahteva blagovremen

odgovor tih tela, uključujući i, prema potrebi, korektivne radnje ili druge mere za praćenje nalaza i preporuka sadržanih u datim pregledima. Nalazi i preporuke sadržane u analizama takođe treba da budu sistematično usmerene na stalno izveštavanje, praćenje ili razmenu informacija u Savetu Evrope, odnosno, Komitetu ministara, Parlamentarnoj skupštini i sa Komesarom za ljudska prava. Također mogu biti, u slične svrhe, stavljeni na raspolaganje drugim međuvladinim organizacijama, kao što su Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Univerzalni periodični izveštaj Saveta za ljudska prava Saveta Ujedinjenih nacija, UNESCO, Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava i Predstavnik za slobodu medija Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS).

6. Kao deo analize zakona i praksi, zemlje članice koje imaju zakone o kleveti trebalo bi da osiguraju da ti zakoni obuhvataju zaštitu slobode izražavanja u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući odbranu istine, javnog interesa, i objektivnog komentarisanja i zaštite od nepravilne upotrebe i zloupotrebe, u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i principom proporcionalnosti kako je utvrđeno u odgovarajućim presudama Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, s obzirom na odvraćajući efekat koji propisi kojima se određeni oblici izražavanja određuju kao krivično delo imaju na slobodu izražavanja i javnu raspravu, države treba da se suzdržavaju od primene takvih propisa, gde isti postoje. U tom pogledu države treba da se vode odlukama Evropskog suda za ljudska prava koji je utvrdio da je izricanje zatvorske kazne za krivično delo u novinarstvu dopustivo samo u izuzetnim okolnostima, odnosno kada su druga osnovna prava ozbiljno narušena, na primer, u slučaju govora mržnje ili podstrekavanja na nasilje. Takvi propisi treba da budu predmet sličnog kritičkog pregleda u kontekstu pregleda zakona i praksi.

7. Zemlje članice treba da objasne pravni osnov za državni nadzor i presretanje podataka u komunikacijama, kao i proceduralne mere zaštite od nepravilne upotrebe i zloupotrebe, kao što su mogućnost procene od strane nadležnog pravosudnog tela, propisani postupak i obaveštavanje korisnika. Zemlje članice treba da osiguraju efikasan rad mehanizama državnog nadzora nad komunikacijama kako bi omogućile transparentnost i odgovornost za opseg i prirodu takve prakse. U takvim nadzornim telima treba da budu zastupljeni različiti zainteresovani akteri, uključujući novinare i njihove organizacije, kao i pravne i tehničke stručnjake.

## **Zaštita**

8. Propisi kojima se nasilje nad novinarima propisuje kao krivično delo treba da podržavaju mehanizmi za primenu zakona, kao i mehanizmi pravne zaštite za žrtve (i njihove porodice) koji su efikasni u praksi. Potrebno je uspostaviti jasne i odgovarajuće odredbe o efikasnom sudskom nalogu i preventivnim oblicima privremene zaštite onih koji se suočavaju s pretnjama nasiljem.

9. Državni organi su dužni da spreče ili suzbiju krivična dela protiv pojedinaca kada su upoznati, ili bi trebalo da budu upoznati, sa postojanjem stvarnog i neposrednog rizika po život ili fizički integritet tih pojedinaca od krivičnog dela trećeg lica i da poduzmu mere, u okviru svojih ovlašćenja, kojima se, razumno sudeći, može očekivati da se taj rizik izbegne. Da bi se to postiglo zemlje članice treba da preduzmu odgovarajuće preventivne operativne mere, kao što su pružanje policijske zaštite, naročito kada istu traže novinari ili ostali medijski akteri, ili dobrovoljne evakuacije na sigurno mesto. Te mere treba da su

delotvorne, blagovremene i osmišljene uzimajući u obzir rodno specifične opasnosti s kojima se suočavaju novinarke i ostale žene u medijima.

10. Zemlje članice treba da podstiču uspostavljanje mehanizama ranog upozoravanja i brzog odgovora od strane medijskih organizacija ili civilnog društva, i pomoći u njihovom radu, kao što su dežurne telefonske linije, platforme na Internetu ili kontakti za hitne slučajeve dostupni 24 časa na dan, kako bi se osiguralo da novinari i ostali medijski akteri, u slučaju pretnji, imaju trenutan pristup zaštitnim merama. Ukoliko takve mehanizme uspostavi i vodi država, oni treba da budu predmet konstruktivnog nadzora civilnog društva i garantuju i zaštitu licima koja prijavljuju korupciju i izvorima koji žele ostati anonimni. Zemlje članice se pozivaju da bezrezervno podrže i sarađuju sa platformom Saveta Evrope za zaštitu novinarstva i bezbednost novinara i na taj način pomognu da se ojača kapacitet tela Saveta Evrope da upozore i efikasno odgovore na pretnje i nasilje nad novinarama i ostalim medijskim akterima.

11. U svim slučajevima lišavanja slobode novinara ili ostalih medijskih aktera od strane policije ili drugih službenika koji sprovode zakon, moraju se poštovati odgovarajuće proceduralne garancije kako bi se sprečio nezakonit pritvor ili zlostavljanje. Pomenute proceduralne garancije treba da obuhvataju pravo da se treća strana po njihovom izboru informiše, odnosno da bude informisana o lišavanju slobode, mestu na kojem se nalaze i svakom premeštaju, kao i pravo na pristup advokatu, pravo na pristup doktoru, i pravo na osporavanje zakonitosti zadržavanja pred sudom. Osobe uhapšene ili zadržane u vezi sa izvršenjem krivičnog dela moraju se u najkraćem roku izvesti pred sudiju i imaju pravo na suđenje u razumnom roku ili na puštanje na slobodu do suđenja u skladu sa članom 5. Konvencije (pravo na slobodu i bezbednost).

12. Zemlje članice se pozivaju da izrade protokole i programe obuke za državna tela koja su odgovorna za ispunjavanje obaveza države u vezi sa zaštitom novinara i ostalih medijskih aktera. Ti protokoli bi trebalo da budu prilagođeni prirodi i mandatu službenika date državne agencije, na primer, sudija, tužilaca, policijskih službenika, vojnog osoblja, upravnika zatvora, službenika za imigraciju i službenika drugih državnih tela, prema potrebi. Protokoli i programi obuke treba da se koriste kako bi se njima obezbedilo da su zaposleni u svim državnim agencijama u potpunosti svesni odgovarajućih obaveza države u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima i humanitarnim pravom, kao i šta te obaveze u praksi znače za svaku agenciju. Protokoli i programi obuke treba da uvažavaju važnu ulogu koju novinari i ostali medijski akteri imaju u demokratskom društvu, kao i rodna pitanja.

13. Zemlje članice moraju da budu oprezne i da osiguraju da se propisi i sankcije ne primjenjuju na novinare ili ostale medijske aktere na diskriminirajući ili proizvoljan način. Također treba da preduzmu zakonodavne i/ili druge mere potrebne radi sprečavanja površnog ili zlonamernog korišćenja zakona i pravnog postupka ili njihove zloupotrebe u svrhe zastrašivanja i utišavanja novinara i ostalih medijskih aktera. Zemlje članice na sličan način treba da budu oprezne i da obezbede da se administrativne mere kao što su registracija, akreditacija i sistemi oporezivanja ne koriste za uznemiravanje novinara i ostalih medijskih aktera ili da se osuđeti njihova sposobnost da efikasno doprinesu javnoj raspravi.

14. Zemlje članice treba da uzmu u obzir posebnu prirodu i demokratsku vrednost uloge koju novinari i ostali medijski akteri imaju u određenim kontekstima, kao što je u vreme krize, tokom izbornog perioda, tokom javnih demonstracija i u područjima zahvaćenim

sukobima. U ovim kontekstima naročito je važno da tela zadužena za sprovođenje zakona poštuju ulogu novinara i ostalih medijskih aktera koji izveštavaju o demonstracijama i drugim skupovima. Državni organi treba da prihvate novinarske ili sindikalne kartice, odgovarajuće akreditacije i novinarska obeležja kao novinarske isprave, a kada nije moguće da novinari i ostali medijski akteri predoče svoje zvanične isprave, državni organi treba da preduzmu sve moguće napore da se njihov status potvrди. Takođe, podstiče se dijalog između državnih tela i novinarskih organizacija kako bi se izbegle nesuglasice ili sukobi između policije i predstavnika medija.

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

16. Ne zadirući u uređivačku ili operativnu autonomiju, zemlje članice trebada podstiću medijske organizacije da ispunjavanju svoje institucionalne obaveze prema svim novinarima i ostalim medijskim akterima koji za njih rade – za platu, honorarno ili u nekom drugom svojstvu. To može obuhvatati usvajanje internih smernica i procedura za raspoređivanje novinara ili ostalih medijskih aktera na teške ili opasne zadatke, recimo u područja zahvaćena sukobom. Raspoređivanje bi trebalo da bude dobrovoljno i informisano. Odgovornost institucija takođe obuhvata pružanje odgovarajućih informacija novinarima i ostalim medijskim akterima, uključujući i o postojećim rizicima, kao i pružanje neophodne obuke iz svih oblasti bezbednosti, digitalne bezbednosti i privatnosti, kao i pružanje životnog, putničkog i zdravstvenog osiguranja kao dela ukupnih i pravednih uslova rada. Pomenuta odgovornost institucija obuhvata i, prema potrebi, pružanje pravne pomoći i zastupanja, kao i savetovanje nakon traumatičnih iskustava po povratku sa zadatka.

### ***Krivično gonjenje***

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

### **Opšti zahtevi**

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

19. Istrage moraju biti delotvorne u smislu da mogu dovesti do utvrđivanja činjenica, identifikacije i na kraju, ako je primereno, kažnjavanja odgovornih. Vlasti moraju da preduzmu sve razumne korake i prikupe sve dokaze o datom incidentu. Zakљučci istrage moraju biti zasnovani na detaljnoj, objektivnoj i nepristrasnoj analizi svih relevantnih

elemenata, uključujući utvrđivanje postojanja veze između pretnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima i obavljanja novinarskih aktivnosti ili nekog drugog doprinosa javnoj raspravi. Državne vlasti su takođe obavezne da istraže postojanje moguće veze između rasističkih stavova i čina nasilja. Potrebno je istražiti i relevantnost rodnih pitanja i čina nasilja.

20. Da bi istraga bila delotvorna, osobe odgovorne za istragu, odnosno osobe koje je sprovode moraju biti nezavisne i nepristrasne, prema zakonu i u praksi. Svaka osoba ili institucija koja je na bilo koji način upletena u dati slučaj ne sme imati ulogu u istrazi tog slučaja. Štaviše, istrage treba da sprovode specijalizovane, u tu svrhu uspostavljene jedinice odgovarajućih državnih organa vlasti čiji su zaposleni pohađali odgovarajuću obuku iz međunarodnih normi i zaštita ljudskih prava. U onim slučajevima kada su uključeni državni predstavnici ili državna organi istrage moraju biti delotvorne kako bi se održalo poverenje javnosti u sposobnost vlasti da održi vladavinu prava, kako bi se sprečila pojava bilo kakvog dogovora o nezakonitim radnjama ili tolerancije na takve radnje, kako bi se obezbedilo utvrđivanje njihove odgovornosti za smrti do kojih je došlo pod njihovom odgovornošću. Istrage takođe treba da budu predmet javnog nadzora i u svim slučajevima najbliži rođak žrtve mora biti uključen u postupak u onoj meri u kojoj je neophodno da se zaštite njegovi ili njeni legitimni interesi.

21. Zemlje članice imaju obavezu da preduzmu sve neophodne korake kako bi počiniovi zločina protiv novinara i ostalih medijskih aktera bili izvedeni pred lice pravde, bez obzira da li su oni državni predstavnici ili ne. U istragama i krivičnim gonjenjima treba razmotriti sve razlike, stvarne i potencijalne uloge, kao što je uloga organizatora krivičnog dela, uloga huškača, počinilaca i saučesnika, kao i krivična odgovornost koja proizilazi iz svake od tih uloga.

22. Zemlje članice su obavezne da osiguraju integritet sudskog postupka; moraju da garantuju nezavisnost i nepristrasnost sudstva. Također moraju da osiguraju bezbednost sudija, tužilaca, advokata i svedoka uključenih u krivično gonjenje za krivična dela počinjena protiv novinara i ostalih medijskih aktera.

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

### Nekažnjavanje

24. Kada se krivično gonjenje za krivična dela počinjena protiv novinara i ostalih medijskih aktera ne pokrene, ili se na razlike načine ometa, dolazi do neprihvatljivih kašnjenja u zadovoljavanju pravde i može doprineti atmosferi nekažnjavanja odgovornih za ta krivična dela. Dakle, kada je državni predstavnik optužen za krivično delo koje obuhvata zlostavljanje, od izuzetne je važnosti da nema zastare krivičnog postupka i izrečene kazne. U cilju održavanja poverenja javnosti u pravosudni sistem, mere kao što su amnestiranje ili pomilovanje ne treba predvideti niti prihvatiti bez uverljivih razloga. Zakonom treba predvideti primenu dodatnih ili strožih kazni za javne službenike, koji, nemarom, saučesništvom ili namerno, deluju na način na koji se sprečava ili ometa istraga, krivično

gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična dela protiv novinara i ostalih medijskih aktera zbog njihovog rada ili doprinosa javnoj raspravi.

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

26. Zemlje članice treba da poboljšaju saradnju i razmenu informacija, stručnosti i dobrih praksi sa drugim zemljama svaki put kada krivična dela protiv novinara i ostalih medijskih aktera obuhvataju prekograničnu dimenziju ili dimenziju interneta, što podleže zaštiti prava na privatnost, prava na zaštitu podataka i pretpostavke nevinosti.

27. Zemlje članice treba da proaktivno i odlučno rade na ostvarivanju prioriteta zaštite novinara i ostalih medijskih aktera i borbe protiv nekažnjivosti u svim relevantnim regionalnim i međunarodnim međuvladinim forumima i, generalno, u svojoj spoljnoj politici i međunarodnim odnosima. To može da obuhvata punu saradnju sa inicijativama koje se bave prikupljanjem informacija i podizanjem svesti, kao i sa drugim inicijativama koje koordiniraju međunarodne i regionalne međuvladine organizacije, a koje se bave bezbednošću novinara i ostalih medijskih aktera, a naročito u procesima periodičnog izveštavanja država prema, na primer, Komitetu Ujedinjenih nacija za ljudska prava, u sklopu Univerzalnog periodičnog pregleda Saveta Ujedinjenih nacija za ljudska prava, kao i prema generalnom direktoru UNESCO-a o radnjama koje se preduzimaju radi sprečavanja nekažnjivosti počinilaca, kao i vezano za status sudskih istraga svakog ubistva novinara koje je UNESCO osudio. To bi također obuhvatilo uloge i odgovornosti država članica u pogledu nadgledanja izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava od strane Komiteta ministara Saveta Evrope i davanja brzih i potpunih odgovora na *ad hoc* zahteve Komesara za ljudska prava Saveta Evrope i Predstavnika OEBS-a za slobodu medija.

### ***Promovisanje informisanja, obrazovanja i podizanja svijesti***

28. Zemlje članice treba da promovišu prevođenje (na nacionalne i na jezike manjina date zemlje) i širenje ove preporuke, kao i podizanje svesti o njenom sadržaju kroz različite promotivne materijale. Strategije informisanja i podizanja svesti treba da obuhvataju posebne kampanje kojima će se iskoristiti mogućnosti promocije tokom međunarodnih dana posvećenih ovoj temi kao što su Svetski dan slobode medija (3. maj), Međunarodni dan borbe protiv nekažnjivosti zločina nad novinarima (2. novembar) i Međunarodni dan prava javnosti da zna (28. septembar). Zemlje članice treba da u potpunosti sarađuju sa inicijativama koje se bave prikupljanjem informacija i podizanjem svesti, kao i sa drugim inicijativama koje koordiniraju međunarodne i regionalne međuvladine organizacije, a koje se bave bezbednošću novinara i ostalih medijskih aktera. Pri tome bi trebalo da proaktivno ističu, prema potrebi, rodna pitanja i pitanja koja se odnose na nedopuštene osnove za diskriminaciju.

29. Zemlje članice treba da podstiču odgovarajuća tela da pridaju dovoljan značaj ovoj preporuci – i obrazovnim materijalima koji se bave svim pitanjima obuhvaćenim

preporukom, uključujući i rodna pitanja – u programima obuke u školama novinarstva i kao deo kontinuirane edukacije novinara, kao i u medijskim inicijativama i inicijativama za informaciono opismenjavanje.

30. Zemlje članice treba da uspostave partnerstva sa civilnim društvom i medijima radi promocije dobrih praksi za zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera i za borbu protiv nekažnjivosti. Time treba da se obuhvati sprovođenje principa otvorene vlasti i dostupnosti pravde, kao i usvajanje konstruktivnog i odgovornog stava prema civilnom društvu i medijima koji izveštavaju o pretnjama i nasilju nad novinarima i ostalim medijskim akterima, uz isticanje rodnih i drugih pitanja, prema potrebi. Treba takođe obuhvatiti i aktivnu saradnju u objavlјivanju i edukaciji o relevantnim pitanjima i standardima.

## **II. Principi**

Prethodna preporuka, uključujući njene smernice, zasnovana je na opsežnoj grupi principa koji su ugrađeni u Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i sadržani u odgovarajućim presudama i odlukama Evropskog suda za ljudska prava. Odabir odgovarajućih principa utvrđen je i stavlen u kontekst u narednim stavovima. Principi su grupisani u sledeće kategorije: sloboda izražavanja; podsticajno okruženje; bezbednost, sigurnost, zaštita; doprinos javnoj raspravi i odvraćajući efekat.

### ***Sloboda izražavanja***

1. Pravo na slobodu izražavanja, utvrđeno članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, članom 19. Opšte deklaracije o pravima čoveka, članom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i drugim međunarodnim i regionalnim instrumentima, predstavlja osnovno ljudsko pravo koje imaju svi, na internetu i van njega, bez diskriminacije. Ovo je složeno pravo koje obuhvata pravo na imanje mišljenja i pravo traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja svih vrsta, bez mешanja i bez obzira na granice.

2. Pravo na slobodu izražavanja i informisanja, zagarantovano članom 10. Konvencije, čini jedan od osnovnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i razvoj svakog pojedinca. Sloboda izražavanja nije primenjiva samo na „informacije“ i „ideje“ koje se pozitivno primaju ili se smatraju neuvredljivim ili neutralnim, već i na one koje vredaju, šokiraju ili zabrinjavaju državu ili bilo koji deo stanovništva. Na taj način sloboda izražavanja olakšava energičnu javnu raspravu, što je još jedan preduslov demokratskog društva koje odlikuje pluralizam, tolerancija i širokoumnost. Svako narušavanje prava na slobodu izražavanja novinara i ostalih medijskih aktera zato ima društvene posledice, jer se radi i o narušavanju prava drugih da prime informacije i ideje, kao i o ometanju javne rasprave.

3. Ostvarivanje prava na slobodu izražavanja sa sobom nosi obaveze i odgovornosti, kao što je navedeno u članu 10, stav 2. U kontekstu novinarstva, smatra se da odgovarajuće dužnosti i odgovornosti obuhvataju i postupanje u dobroj veri kako bi se pružile tačne i pouzdane informacije, u skladu sa novinarskom etikom.

4. Premda pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno, narušavanje ovog prava je dozvoljeno samo ako je propisano zakonom, ako teži ostvarenju jednog od legitimnih ciljeva utvrđenih članom 10, stav 2 Konvencije, ako je neophodno u demokratskom društvu – što

podrazumeva da odgovara preovlađujućoj društvenoj potrebi – i proporcionalno je legitimnim ciljevima koji se nastoje ostvariti. Ovi ciljevi su: nacionalna bezbednost, teritorijalni integritet ili javna bezbednost, sprečavanje nereda ili zločina, zaštita zdravlja ili morala, zaštita ugleda ili prava drugih, sprečavanje razotkrivanja poverljivih informacija ili očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

5. Nadalje, neki oblici govora mržnje kojima se podstiče nasilje ili mržnja obuhvaćeni su članom 17. Konvencije (zabranu zloupotrebe prava) i stoga se njima ne pruža zaštita, jer im je cilj da unište neka od prava i sloboda navedenih u Konvenciji.

6. Sva ljudska prava su univerzalna, nedeljiva, međusobno zavisna i međusobno povezana, a između prava na slobodu izražavanja i ostalih ljudskih prava postoji važna veza, koju čine pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti, pravo na slobodu okupljanja i udruživanja i pravo glasa na slobodnim i poštenim izborima.

7. Ostala ljudska prava povezana sa pitanjima koja se odnose na bezbednost novinara i ostalih medijskih aktera i borbu protiv nekažnjavanja obuhvataju: pravo na život (član 2), zabranu mučenja (član 3), pravo na slobodu i bezbednost (član 5), pravo na pravično suđenje (član 6), kažnjavanje samo na osnovu zakona (član 7), pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8) i pravo na delotvoran pravni lek (član 13).

8. Konvencija je živ instrument koji treba tumačiti u svetu današnjih uslova i na način kojim se obezbeđuje da sva prava koja su njom zagarantovana ne budu teoretska ili iluzorna već praktična i delotvorna, kako u pogledu suštine prava tako i lekova raspoloživih u slučaju njihovog kršenja.

9. Aktuelna tehnološka kretanja preobrazila su tradicionalno medijsko okruženje, kao što je opisano, *inter alia*, u preporuci CM/Rec(2011)7 o novom poimanju medija što je dovelo do novih koncepcija medija i novog razumevanja medijskog ekosistema koji se stalno razvija. Napredak u informacionim i komunikacionim tehnologijama olakšao je sve širem i većem broj različitih aktera da učestvuju u javnoj raspravi. Stoga je Evropski sud za ljudska prava u više navrata potvrdio da, osim profesionalnih novinara i medija, pojedinci, organizacije civilnog društva, lica koja prijavljuju korupciju i akademici mogu dati vredan doprinos javnoj raspravi, te na taj način imaju sličnu ili jednaku ulogu ulozi koju su tradicionalno imali institucionalizovani mediji i profesionalni novinari.

10. Slično tome i Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija naveo je da „je novinarstvo funkcija koju deli veliki broj aktera, uključujući profesionalne izveštače i analitičare zaposlene na puno radno vreme, kao i blogere i ostale koji se bave oblicima samoobjavljivanja u štampanim medijima, na internetu ili negde drugo“. Generalna skupština Ujedinjenih nacija je također potvrdila da „se novinarstvo neprestano razvija tako da obuhvata informacije koje dolaze od medija, privatnih lica i različitih organizacija koje traže, primaju i šire sve vrste informacija i ideja, na internetu i van njega... na taj način doprinoseći oblikovanju javne rasprave“. Prema Akcionom planu Ujedinjenih nacija za bezbednost novinara i pitanje nekažnjivosti „zaštita novinara ne treba biti ograničena na one koji su formalno priznati kao novinari, već treba obuhvatati i druge, uključujući medijske radnike iz zajednice i građane novinare, kao i druge koji možda koriste nove medije kao sredstvo za dosezanje publike“.

11. Obaveza država da osiguraju delotvorno ostvarivanje ljudskih prava ne uključuje samo negative obaveze nenarušavanja prava, već i pozitivne obaveze osiguravanja prava svima u okviru njihove nadležnosti.

12. Potpuno, delotvorano ostvarivanje slobode izražavanja može zahtevati različite pozitivne mere zaštite, čak i u sferi odnosa između pojedinaca. Ove pozitivne obaveze obuhvataju, između ostalih, i stvaranje povoljnog okruženja za učešće u javnoj raspravi za sve i omogućavanje izražavanja ideja i mišljenja bez straha; uvođenje efikasnog sistema zaštite autora i novinara; obezbeđivanje zaštite od fizičkog nasilja i zastrašivanja; zaštitu života; istrage smrtnih slučajeva; i dužnost da se spreči mučenje i zlostavljanje.

### ***Podsticajno okruženje***

13. Povoljno i podsticajno okruženje za slobodu izražavanja ima veliki broj osnovnih obeležja koja zajedno stvaraju uslove u kojima sloboda izražavanja i informisanja i dinamična javna rasprava mogu da cvetaju. Pravo na dobijanje informacija obuhvata pravo na pristup informacijama. Javnost ima pravo da dobija informacije i ideje od javnog interesa, koje novinari i ostali medijski akteri imaju zadatku da šire. Prikupljanje informacija je važan pripremni korak u novinarstvu i sastavni, zaštićeni dio slobode medija. Učešće novinara i ostalih medijskih aktera u javnoj raspravi o stvarima od opravdanog javnog interesa ne sme da se obeshrabri, na primer, merama kojima se dodatno otežava pristup informacijama ili proizvoljnim ograničenjima, koja mogu prerasti u oblik indirektnе cenzure.

14. Medijski ekosistem je oblikovan uzajamnim delovanjem pravnih, političkih, sociokulturnih, ekonomskih, tehnoloških i drugih uticaja, a njegova vitalnost je ključna za osiguranje podsticajnog okruženja za slobodu izražavanja i informisanja u demokratskom društvu. Jedno od obeležja medijskog ekosistema je osnaživanje pojedinaca kao rezultat novih tehnologija koje su im olakšale mogućnost učešća u javnoj raspravi. Drugo obeležje medijskog ekosistema je da posrednici na internetu imaju funkciju uticajnog čuvara u pogledu javne rasprave koja se vodi preko privatnih mreža, kao što su društveni mediji. Treba podsetiti da su posrednici na internetu obavezni da poštuju prava korisnika na slobodu izražavanja i druga ljudska prava.

15. Medijski pluralizam i raznovrsnost medija neophodni su za funkcionisanje demokratskog društva i nužan su rezultat osnovnog prava na slobodu izražavanja i informisanja zagarantovanog članom 10. Konvencije. Države imaju pozitivnu obavezu da garantuju pluralizam u medijskom sektoru, što podrazumeva i omogućavanje raznovrsnosti glasova, uključujući i kritiku. Nezavisna regulatorna tela za medije mogu da imaju važnu ulogu u održavanju medijske slobode i pluralizma, dok države treba da štite i njihovu nezavisnost. Usvajanje i delotvorna primena regulative o vlasništvu nad medijima takođe ima važnu ulogu u ovom pogledu. Takođe regulativom treba da se obezbedi transparentnost vlasništva nad medijima i spreči njegova koncentracija kada je to štetno za pluralizam. Regulativa treba da se bavi pitanjima kao što je indirektno vlasništvo nad medijima i vlasništvo nad više medija, kao i odgovarajućim ograničenjima vlasništva nad medijima za osobe koje obavljaju javnu dužnost.

16. Tokom obavljanja svog rada, novinari i ostali medijski akteri često se suočavaju sa posebnim rizicima, opasnostima i diskriminacijom na osnovu njihovog pola, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, rase, boje kože, jezika, veroispovesti, političkog ili

drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja ili drugih okolnosti. Štaviše, objavljivanje određenih priča i izveštavanje o određenim pitanjima (kao što su osjetljive političke, verske, ekonomske i društvene teme, uključujući zloupotrebu vlasti, korupciju i kriminalne radnje) novinare i ostale medijske aktere takođe može da izloži pretnjama, napadima, zlostavljanju i uznemiravanju od strane državnih i nedržavnih aktera. Nedržavni akteri mogu, recimo, biti terorističke ili kriminalne grupe. Ove posebne situacije treba uzeti u obzir prilikom obezbeđivanja delotvornih preventivnih ili zaštitnih mera.

17. Novinarke i ostale žene medijski akteri se tokom obavljanja svog posla suočavaju sa posebnim rodno zasnovanim opasnostima, kao što su pretnje, (seksualna) agresija i nasilje, na ciljane načine, u kontekstu seksualnog nasilja povezanog sa mafijom ili seksualnog zlostavljanja u pritvoru. Različiti faktori kao što su neprijavljanje, nepostojanje dokumentacije, nemogućnost pristupa pravdi, društvene prepreke i ograničenja u pogledu rodno zasnovanog nasilja, uključujući stigmatizaciju, nepriznavanje ozbiljnosti ovog problema i diskriminatorske stavove ekstremističkih slojeva društva često pogoršavaju ove opasnosti. Za sprečavanje i borbu protiv ovih specifičnih opasnosti potreban je sistematičan, rodno osetljiv pristup, kao i za borbu protiv prožimajućih društvenih običaja, praksi, rodnih stereotipa, predrasuda i diskriminacije koje podstiču. Glavna odgovornost za izradu takvih strategija leži na državnim organima, ali i medijima, organizacijama civilnog društva i korporacijama takođe imaju važnu ulogu: rodna perspektiva treba biti glavno obeležje svih mera i programa koji se bave zaštitom novinara i ostalih medijskih aktera i borbom protiv nekažnjivosti.

18. Mogućnost ostvarivanja prava na slobodu izražavanja bez straha podrazumeva da su, najmanje, bezbednost i zaštita efikasno garantovani za sve, a posebno novinare i ostale medijske aktere, kao i da je očekivano da mogu doprineti javnoj raspravi bez straha ili potreba da zbog straha prilagođavaju svoje ponašanje. Strah može proisteći iz uznemiravanja na internetu, pretnji i sajber napada, kao i drugog nedozvoljenog ponašanja, uključujući namerno pisanje provokativnih komentara u internet raspravi (trolovanje), virtuelno proganjanje i upade u nalog elektronske pošte ili nalog na društvenim mrežama, upad u elektronske medije za čuvanje podataka, internet stranice i mobilne telefone ili druge uređaje. Uznemiravanje na internetu, pretnje, zlostavljanje i kršenje digitalne bezbednosti posebno su usmereni na novinarke i ostale žene medijske aktere, što zahteva posebne rodno zasnovane reakcije. Pretnje i nasilje nisu, međutim, jedini izvori straha. Strah se može stvoriti i (pretnjom ili realnim očekivanjem) od niza različitih pravnih, političkih, društveno-kulturnih i ekonomskih pritisaka, koji se mogu pogoršati u vreme ekonomske krize i finansijske štednje.

19. Pretnje i zastrašivanje novinara i ostalih medijskih aktera često se može smatrati pokazateljem ili znacima upozorenja većih ili eskalirajućih pretnji slobodi izražavanja u društву. Kao takve, one generalno ukazuju na pogoršanje stanja ljudskih prava, demokratije i vladavine prava.

### ***Bezbednost, sigurnost, zaštita***

20. Država mora garantovati bezbednost i fizički integritet za sve u okviru svoje nadležnosti, a to podrazumeva ne samo negativnu obavezu suzdržavanja od namernog i nezakonitog oduzimanja života, već i pozitivnu obavezu preuzimanja odgovarajućih

koraka zaštite života onih koji su u njenoj nadležnosti. Ova pozitivna obaveza ima materijalne i proceduralne dimenzije.

21. Materijalna dimenzija uključuje primarnu obavezu države da osigura pravo na život uspostavljanjem delotvornih odredbi krivičnog zakona radi odvraćanja od činjenja krivičnih dela protiv pojedinaca, podržanih mehanizmima sprovođenja zakona radi sprečavanja, suzbijanja i kažnjavanja kršenja tih odredbi. To se, u odgovarajućim okolnostima, proširuje i na pozitivnu obavezu vlasti da preduzima preventivne operativne mere radi zaštite pojedinaca čiji su životi ugroženi zbog krivičnih dela drugih pojedinaca. Imajući u vidu poteškoće održavanja reda i mira u modernim društvima, nepredvidivost ljudskog ponašanja i operativne izbore koje se moraju napraviti u pogledu prioriteta i resursa, područje primene pozitivne obaveze mora se tumačiti na način da se ne nameće nemoguć ili nesrazmeran teret na date vlasti. Uprkos tome, vlasti treba da obrate pažnju na ranjivi položaj u kome se novinari koji izveštavaju o politički osetljivim temama nalaze u odnosu na one na vlast.

22. Neregulisano ili proizvoljno delovanje državnih predstavnika nespojivo je sa delotvornim poštovanjem ljudskih prava. To znači da, osim što su odobrene nacionalnim pravom, policijske radnje, uključujući i policijsko delovanje tokom javnih protesta, moraju biti u dovoljnoj meri regulisane u okviru sistema koji pruža odgovarajuću i efikasnu zaštitu od samovolje i zloupotrebe sile, pa čak i od nesreće koja se može izbeći. To podrazumeva potrebu da se u obzir uzmu ne samo radnje pripadnika policije koja zaista upotrebljava silu već i sve prateće okolnosti, uključujući i pitanja kao što su planiranje i kontrola radnji koje su predmet ispitivanja. Pravnim i administrativnim okvirom treba definisati ograničene okolnosti u kojima pripadnici policije mogu da koriste silu i vatreno oružje, imajući u vidu međunarodne standarde utvrđene u ovoj oblasti. U tom pogledu potreban je jasan lanac naredbi, u kombinaciji sa jasnim smernicama i kriterijima, pri čemu posebna obuka iz ljudskih prava može pomoći da se te smernice i kriterijumi utvrde. U svakom slučaju, neosporne poteškoće svojstvene borbi protiv kriminala ne mogu opravdati organičavanje zaštite koja je neophodna za obezbeđivanje fizičkog integriteta pojedinaca, pri čemu se članom 3. Konvencije vlastima ne dozvoljava da odmeravaju fizički integritet pojedinca u odnosu na cilj održavanja javnog reda.

23. Proceduralna dimenzija obuhvata pozitivnu obavezu države da sprovodi efikasne, nezavisne i hitne istrage o navodnim nezakonitim ubistvima ili zlostavljanju, bilo od strane državnih ili nedržavnih aktera, u cilju krivičnog gonjenja počinilaca tih krivičnih dela i njihovog privođenja pravdi. Članom 13. Konvencije od država se takođe zahteva da osiguraju da je efikasan pravni lek dostupan kad god je prekršeno bilo koje materijalno pravo sadržano u Konvenciji.

24. Nepostojanje takvih efikasnih mera prouzrokuje postojanje kulture nekažnjivosti, koja dovodi do tolerisanja zlostavljanja i zločina protiv novinara i ostalih medijskih aktera. Kada su izgledi za krivično gonjenje mali ili ih nema, počinioci zlostavljanja i zločina se ne plaše kazne. To nanosi dodatnu patnju žrtvama i može dovesti do ponavljanja zlostavljanja i zločina.

25. Država ima obavezu da garantuje stvarnu slobodu za sve u njenoj nadležnosti i u tom cilju mora osigurati da novinari i ostali medijski akteri nisu podvrgnuti proizvoljnom hapšenju, nezakonitom pritvaranju ili prisilnom nestanku.

26. Država ne treba neopravdano da ograničav slobodu kretanja novinara i ostalih medijskih aktera, prema potrebi uključujući prekogranično kretanje i pristup određenim područjima, zonama sukoba, internet stranicama i forumima, jer su takva mobilnost i pristup važni za prikupljanje vesti i informacija.

27. Na efikasnost sistema zaštite mogu uticati kontekstualni faktori, kao što su krizne ili konfliktne situacije gde je pojačan rizik za bezbednosti i nezavisnost novinara i ostalih medijskih aktera, i gde državne vlasti mogu da imaju poteškoća u sprovođenju *de facto* kontrole nad svojom teritorijom. Uprkos tome u takvim okolnostima, odgovarajuće obaveze države primjenjuju se *mutatis mutandis* i uvijek podležu međunarodnom pravu o ljudskim pravima i međunarodnom humanitarnom pravu.

28. Osiguranje bezbednosti i zaštite novinara i ostalih medijskih aktera preduslov je za obezbeđivanje njihove mogućnosti da efikasno učestvuju u javnoj raspravi. Kontinuirano zastrašivanja, pretnje i nasilje nad novinarima i ostalim medijskim akterima, zajedno sa neprivodenjem počinilaca takvih krivičnih dela pravdi, izazivaju strah i imaju odvraćajući efekat na slobodu izražavanja i na javnu raspravu. Države imaju pozitivnu obavezu da zaštite novinare i ostale medijske aktere od zastrašivanja, pretnji i nasilja bez obzira na njihov izvor, bilo da je vladin, sudski, verski, ekonomski ili krivični.

### ***Doprinos javnoj raspravi***

29. Novinari i ostali medijski akteri daju bitan doprinos javnoj raspravi i procesima oblikovanja mišljenja u demokratskom društvu tako što deluju kao javni i društveni čuvari i stvaraju zajednički prostor za razmenu informacija i ideja, kao i za diskusiju. Njihova uloga čuvara obuhvata, *inter alia*, informisanje javnosti o pitanjima od javnog interesa, komentarisanje tih stvari, pozivanje organa javne vlasti i drugih moćnih sila u društvu na odgovornost i razotkrivanje korupcije i zloupotrebe vlasti.

30. Kako bi se novinarima i ostalim medijskim akterima omogućilo da izvršavaju zadatke koji su im povereni u demokratskom društvu, Evropski sud za ljudska prava je prepoznao da njihovo pravo na slobodu izražavanja treba da ima širok raspon zaštite. Takva zaštita obuhvata niz sloboda koje su od funkcionalne važnosti za obavljanje njihove delatnosti, kao što su: zaštita poverljivih izvora, zaštita od pretresa radnog mesta i mesta prebivališta i oduzimanja materijala, zaštita postupka prikupljanja vesti i informacija, i uređivačka autonomija i autonomija predstavljanja informacija.

31. Operativne ili funkcionalno važne slobode koje uživaju novinari i ostali medijski akteri, a koje obuhvataju radnje na prikupljanju, obradi i širenju informacija i vesti, neophodne su da njihovo pravo na slobodu izražavanja bude praktično i efikasno, na internetu, kao i van njega.

32. Članom 10. Konvencije štite se ne samo izražene ideje i informacije već i način na koji se one prenose. To podrazumeva da novinari i ostali medijski akteri imaju slobodu da odaberu sopstvenu tehniku ili stil izveštavanja o pitanjima od javnog interesa, što uključuje i pribegavanje određenom stepenu preuveličavanja, pa čak i provokacije. Osim izveštavanja, drugi žanrovi doprinose javnoj raspravi na različite načine zbog čega treba da budu zaštićeni, kao satira, koja kao oblik umetničkog izražavanja i društvenog komentarisanja, zbog svojstvenih joj obeležja preterivanja i iskriviljavanja stvarnosti, ima za cilj da provocira i uzinemiri.

## ***Odvraćajući efekat***

33. Odvraćajući efekat na slobodu izražavanja nastaje kada ometanje ovog prava uzrokuje strah, što dovodi do samocenzure i na kraju do osiromašivanja javne rasprave, na štetu društva u celini. Prema tome, državne vlasti treba da izbegavaju preuzimanje mera ili nametanje sankcija koje obeshrabruju učešće u javnoj raspravi.

34. Propisi i način na koji se oni sprovode u praksi mogu izazvati odvraćajući efekat na slobodu izražavanja i javnu raspravu. Mešanja u obliku krivičnih sankcija imaju veći odvraćajući efekat od građanskopravnih sankcija. Dakle, dominantan položaj državnih institucija zahteva od organa vlasti da pokažu suzdržanost u pribegavanju krivičnim postupcima. Odvraćajući efekat na slobodu izražavanja može nastati ne samo od sankcija, bez obzira da li su one nesrazmerne ili ne, već i od straha od sankcija, čak i u slučaju eventualnog oslobođanja od krivice, imajući u vidu verovatnoću da takav strah obeshrabri osobu da slične izjave daje i u budućnosti.

35. Iako je kažnjavanje u principu stvar nacionalnih sudova, izricanje zatvorske kazne za novinarske prekršaje će se samo u izuzetnim okolnostima smatrati prihvatljivim u smislu slobode izražavanja novinara koja je garantovana članom 10. Konvencije, odnosno kada su druga osnovna prava ozbiljno narušena, kao, na primer, u slučaju govora mržnje ili podsticanja na nasilje.

36. Stvarna zloupotreba, pogrešna upotreba ili zaprečena upotreba različitih oblika propisa radi sprečavanja doprinosa javnoj raspravi, uključujući propise koji se bave klevetom, borbom protiv terorizma, nacionalnom bezbednošću, javnim redom, govorom mržnje, bogohuljenjem i istorijskim sećanjem mogu se pokazati efikasnim sredstvom zastrašivanja i učutkivanja novinara i ostalih medijskih aktera koji izveštavaju o pitanjima od javnog interesa. Površno, zloupotrebljeno i zlonamerno korišćenje zakona i pravnog postupka, uz velike sudske troškove potrebne za pobijanje takvih tužbi, može postati sredstvo pritiska i uznemiravanja, naročito u kontekstu većeg broja tužbi. Uznemiravanje može biti posebno izraženo kada su u pitanju novinari i ostali medijski akteri koji nemaju istu pravnu zaštitu ili finansijsku i institucionalnu podršku koju nude velike medijske organizacije. U tom pogledu treba podsetiti da je za koncept pravičnog suđenja, u građanskom, kao i u krivičnom postupku, izuzetno važno da stranci u postupku nije uskraćena mogućnost da svoje stavove efikasno predloži sudu i da su ona ili on ravnopravni sa suprotnom stranom. Prema tome, od država se traži da preuzmu odgovarajuće mere, koje mogu obuhvatati sistem besplatne pravne pomoći, kako bi se osiguralo da je svakoj strani data razumna mogućnost da iznese svoje stavove.

37. Odvraćajući efekat nastaje i zbog proizvoljne upotrebe administrativnih mera kao što su programi registracije i akreditacije novinara, blogera, korisnika interneta, stranih dopisnika, nevladinih organizacija, i slično, kao što je i sistem oporezivanja, kako bi se novinari i ostali medijski akteri uznemiravali ili kako bi se osujetila njihova sposobnost da efikasno doprinesu javnoj raspravi. Diskriminaciona raspodela subvencija javnim medijima ili novinarima ili prihoda države od oglašavanja takođe može da proizvede odvraćajući efekat na važnu uređivačku politiku koju vode mediji, a posebno za manje medijske organizacije i u nesigurnom ekonomskom ambijentu.

38. Nadzor novinara i ostalih medijskih aktera, kao i praćenje njihovih aktivnosti na internetu može ugroziti legitimno ostvarivanje slobode izražavanja ako se vrši bez

neophodnih zaštita. Time se takođe može ugroziti bezbednost dotičnih osoba i narušiti zaštita novinarskih izvora. Nadzor i praćenje su olakšani kada je narušen integritet komunikacija i sistema, na primer, kada pružaoci usluga ili proizvođači hardvera i softvera u svoje usluge ili sisteme ugrade mogućnost nadzora ili neovlašćenog pristupa podacima ili kada su pružaoci usluga umešani u državne prakse nadzora. Da bi sistemi tajnog nadzora bili u skladu sa članom 8. Konvencije, moraju da sadrže odgovarajuće i efikasne zaštite od zloupotrebe, uključujući i nezavisni nadzor, jer takvi sistemi koji su napravljeni radi zaštite nacionalne bezbednosti sadrže rizik od podrivanja, pa čak i od uništavanja demokratije, a sve radi odbrane te iste demokratije.

39. Napadi na novinare i ostale medijske aktere i njihovo zastrašivanje neminovno imaju ozbiljan odvraćajući efekat na slobodu izražavanja, a taj efekat je još jači kada je učestalost napada i zastrašivanja praćena kulturom nekažnjavanja počinilaca tih dela. Takva kultura nekažnjavanja krivičnih dela pokazatelj je rasprostranjenog kršenja ljudskih prava.