



Zaštita bezbednosti novinara: Analiza međunarodnih standarda, primeri dobre prakse i preporuke za unapređenje pravnog okvira i prakse u Srbiji¹

Sažetak

Poslednjih nekoliko godina znatno je porastao broj ubijenih novinara širom sveta, ali isto tako porasla je i međunarodna svest o ovom problemu. Od 1992. godine prema podacima Komiteta za zaštitu novinara (CPJ) ubijeno je 1189 novinara od čega je 681 ubistvo prošlo potpuno nekažnjeno. U 2015. godini ubijeno je čak 97 novinara, od toga njih 9 u terorističkom napadu na satirični list Šarli Ebdou u Parizu, Francuska. Ono što naročito zabrinjava, osim porasta broja ubijenih novinara u prethodnim godinama, je činjenica da je jako mali broj istraga koje dovode do kažnjavanja napadača, pa de facto oni ostaju nekažnjeni u najvećem broju slučajeva. Ovo ima negativan efekat na slobodu medija i slobodu izražavanja.

Na globalnom i regionalnom nivou postoji veliki broj instrumenata koji se bave zaštitom novinara, od kojih je najskorija inicijativa u okviru Komiteta ministara Saveta Evrope koji je u aprilu ove godine doneo Preporuke državama članicama, a koje se tiču zaštite bezbednosti novinara. Na univerzalnom ističe se delovanje Ujedinjenih nacija, u okviru kojih su doneti brojni instrumenti, koje će biti detaljnije prikazani u narednim redovima. Tako je još 2006. godine Savet bezbednosti UN usvojio je Rezoluciju 1738 koja se odnosi na zaštitu civila u oružanim sukobima, uključujući i zaštitu novinara. Komitet za ljudska prava UN je u svom Opštem komentaru br. 34 izdao uputstva državama koja se tiču obaveza da uspostave i unaprede sve mehanizme koji dovode do efektivne istrage napadača i njihovih procesuiranja. Akcioni plan UN za 2012. godinu koji se tiče bezbednosti novinara i problema sa nekažnjavanjem napadača predviđa ključnu ulogu regionalnih sistema zaštite ljudskih prava u borbi za postizanje svih ciljeva iz Akcionog Plana.

Na regionalnom nivou, Evropa je najaktivnija na ovom polju i tela Saveta Evrope pokazala su najviše interesovanja za ovaj problem. Za vreme predsedavanja Austrije u Savetu Evrope usvojena je najpre Deklaracija o zaštiti i bezbednosti novinara, a u 2016. godini ova Deklaracija dobila je formu Preporuke Saveta ministara državama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara. Pored razgranatog delovanja Saveta Evrope, značajna je takođe i aktivnost Evropske unije u pogledu regulisanja mehanizama zaštite novinara. Kao najnovije, između ostalog, ističu se Smernice EU za ljudska prava koje se odnose na slobodu izražavanja onlajn i oflajn koje su usvojene 2014, kao i Rezolucija Evropskog parlamenta o Povelji Evropske unije koja se odnosi na postavljanje standarda za slobodu medija u EU iz 2013. godine. Nadalje, OEBS je takođe usvojio niz dokumenata usmerenih na rešavanje ovog pitanja, a 1997. godine uspostavio Kancelariju predstavnika za slobodu medija, koja dosledno promovise slobodu izražavanja, ukazujući na pojedinačne slučajeve napada na novinare i medijske poslenike kao na glavnu pretnju delotvornom ostvarivanju ovog prava.

¹ Analizu su za potrebe sprovođenja projekta "Jačanje kapaciteta Zaštitnika građanja za pokretanje zakonodavnih inicijativa kroz saradnju sa civilnim društvom" sprovele dr Ana Knežević Bojović, dr Vesna Ćorić, dr Marina Matić i dr Mina Zirojević.



Međunarodni i regionalni instrumenti sadrže niz standarda u pogledu mehanizama zaštite novinara koji se odnose na različita pitanja od zaštite poverljivosti izvora, garantovanje prava na besplatnu pravnu pomoć novinarima u krivičnim i građanskim postupcima, do dekriminalizacije klevete i unapređenje policijske zaštite novinara.

Pitanje slobode izražavanja, kao jednog od osnovnih ljudskih prava, predstavlja sastavni deo Poglavlja 23 u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji. Nakon održanog eksplanatornog i bilateralnog skrininga za ovo Poglavlje, Evropska unija je objavila i izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, koji sadrži i konkretne preporuke za unapređenje zakonodavstva i prakse u Srbiji radi njihovog usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije. Preporuke iz ovog izveštaja inkorporisane su u Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23, koji je usvojila Vlada Srbije na sednici održanoj 27. aprila 2016. godine. Preporuke, su međutim, u jednom delu opšte prirode, te je u cilju podrške u njihovoj operacionalizaciji potrebno ispitati postoje li dobre uporedne prakse koje bi mogle biti primenjene i u Srbiji.

Uporedno istraživanje propisa i prakse na nadnacionalnom i nacionalnom nivou u Evropi pokazalo je da države u regionu, uključujući i one sa kojima Srbija deli zajedničku pravnu prošlost, kao što su Hrvatska i Slovenija, u svojim zakonodavstvima i praksi nemaju razvijene mehanizme zaštite novinara na koje bi se Srbija mogla ugledati kako bi unapredila zaštitu i položaj novinara. Jedini izuzetak predstavlja mehanizam evidentiranja krivičnih dela nasilja protiv novinara koji se koristi u Hrvatskoj, ali koji u praksi nije doveo do višeg stepena zaštite novinara niti do efikasnijih krivičnih postupaka.

Što se tiče ostalih evropskih država, naročito onih koje su prepoznate kao države u kojima postoji visok stepen ostvarivanja slobode izražavanja i pluralizma medija, mora se imati u vidu činjenica da visok stepen medijskih sloboda i poštovanje slobode izražavanja i pluralizma medija nisu nužno uvek posledica niti izričite zakonske regulative niti uspostavljanja posebnih procedura ili protokola. Upravo suprotno, oni često zavise od društvenog i političkog okruženja. Dobar primer za ovu tvrdnju predstavlja Finska, država koja se visoko rangira na listama i indeksima medijskih sloboda, u kojoj sloboda izražavanja i pluralizam medija imaju čvrsto uporište u tradiciji i činjenici da je novinarska profesija u Finskoj tradicionalno nezavisna od vlasti.

Najkonkretnije mehanizme zaštite novinara uvele su vanevropske države, i to one u kojima su napadi na novinare i ubistva novinara proprimali zabrinjavajući stepen – a to su Kolumbija i Meksiko. Mehanizmi zaštite novinara kojima se preti, čak i uspostavljanje posebnog tužilaštva za krivična dela izvršena protiv novinara jesu doneli određene rezultate, ali su takođe pokazali i određene manjkavosti u praksi – to su prevashodno nedostatak ljudskih kapaciteta i činjenica da je mehanizam zaštite de facto sprečavao novinare da nastave sa obavljanjem svog posla.

Otuda su i preporuke u vezi sa operacionalizacijom mera predviđenih Akcionim planom za pregovaranje Poglavlja 23 formulisane tako da odgovaraju društvenom i političkom okruženju u Srbiji, a da istovremeno odgovore na jasnu potrebu da se zakonodavstvo, ali pre svega praksa zaštite novinara u Srbiji unapredi. U preporukama se stoga ukazuje na:

- potrebu za temeljnom analizom prakse krivičnog procesuiranja krivičnih dela izvršenih na štetu medijskih poslenika kao i analizu kaznene politike sudova u slučaju osuđujućih presuda, koja mora prethoditi eventualnoj izmeni krivičnog zakonodavstva



- mogućnost da se krivičnopravna zaštita dopuni i prekršajnom pravnom zaštitom u slučajevima ugrožavanja integriteta medijskih poslenika, kada nema elemenata krivičnog dela
- mogućnost uspostavljanja jedinstvene platforme za prijavljivanje i praćenje procesuiranja krivičnih dela učinjenih na štetu novinara
- potrebu sprovođenja obuka za predstavnike tužilaštva i policije u pogledu mehanizama zaštite novinara
- neophodnost unapređenja poštovanja temeljnih standarda vezanih za slobodu izražavanja i pluralizam medija, u cilju stvaranja društvenog i političkog orkuženja u kojem se jasno prepoznaje i priznaje da javno informisanje predstavlja delatnost od javnog interesa.

1. Uvodne napomene

Poslednjih nekoliko godina znatno je porastao broj ubijenih novinara širom sveta, ali isto tako porasla je i međunarodna svest o ovom problemu. Od 1992. godine prema podacima Komiteta za zaštitu novinara (CPJ) ubijeno je 1189 novinara od čega je 681 ubistvo prošlo potpuno nekažnjeno. U 2015. godini ubijeno je čak 97 novinara, od toga njih 9 u terorističkom napadu na satirični list Šarli Ebdo u Parizu, Francuska. 81 novinar ubijen je 2014. godine, a 97 ubijeno je 2013.² Događaji iz 2014. i 2015. godine uznemirili su širu javnost i pridobili međunarodnu pažnju kada je u pitanju bezbednost novinara. Nevladine organizacije koje se bave širenjem svesti o napadima na novinare i zaštitom novinara, kao što su **CPJ (Komitet za zaštitu novinara)**, **Human Rights Watch**³ ili **RSF (Reporteri bez granica)**⁴ upotrebljavaju tehnike monitoringa, analize i propagiranja zaštite novinara kako bi razotkrile i upoznale širu javnost sa ovim globalnim problemom.⁵

Reporteri bez granica (RSF) objavili su 20. aprila 2016. Izveštaj za 2016. godinu i rangirali 180 zemalja prema indeksu slobode medija koja postoji u svakoj od njih. Primetan je trend povećanja straha i tenzije kombinovan sa povećanjem kontrole vršene od strane vlasti određenih zemalja kao i povećanje broja napada na novinare. Evropa sa 19.8 poena je idalje najbolja kada je u pitanju sloboda medija. Tri evropske zemlje nalaze se na vrhu lestvice- Finska, Holandija i Norveška.⁶

Na globalnom i regionalnom nivou postoji veliki broj instrumenata koji se bave zaštitom novinara, od kojih je najskorija inicijativa u okviru Komiteta ministara Saveta Evrope koji je u aprilu ove godine doneo **Preporuke** državama članicama, a koje se tiču zaštite bezbednosti novinara.

Na regionalnom nivou, Evropa je najaktivnija na ovom polju i tela Saveta Evrope pokazala su najviše interesovanja za ovaj problem. Za vreme predsedavanja Austrije u Savetu Evrope

² <https://www.cpj.org/killed/2016/>

³ <https://www.hrw.org/>

⁴ <https://rsf.org/>

⁵ http://www.inter-justice.org/pdf/Sejal_Parmar_Protection_and_Safety_of_Journalists.pdf

⁶ <http://rsf.org/en/>



usvojena je najpre **Deklaracija o zaštiti i bezbednosti novinara**⁷, a u 2016. godini ova Deklaracija dobila je formu **Preporuke Saveta ministara državama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara**.⁸

Pored razgranatog delovanja Saveta Evrope, značajna je takođe i aktivnost Evropske unije u pogledu regulisanja mehanizama zaštite novinara. Kao najnovije, između ostalog, ističu se Smernice EU za ljudska prava koje se odnose na slobodu izražavanja onlajn i oflajn koje su usvojene 2014, kao i Rezolucija Evropskog parlamenta o Povelji Evropske unije koja se odnosi na postavljanje standarda za slobodu medija u EU iz 2013. godine. Nadalje, OEBS⁹ je takođe usvojio niz dokumenata usmerenih na rešavanje ovog pitanja, a 1997. godine uspostavio Kancelariju predstavnika za slobodu medija, koja dosledno promovise slobodu izražavanja, ukazujući na pojedinačne slučajeve napada na novinare i medijske poslenike kao na glavnu pretnju delotvornom ostvarivanju ovog prava.¹⁰

Sa druge strane, na univerzalnom/globalnom nivou, ističe se delovanje Ujedinjenih nacija, u okviru kojih su doneti brojni instrumenti, koje će biti detaljnije prikazani u narednim redovima. Tako je još 2006. godine Savet bezbednosti UN usvojio je **Rezoluciju 1738**¹¹ koja se odnosi na zaštitu civila u oružanim sukobima, uključujući i zaštitu novinara. Komitet za ljudska prava UN je u svom **Opštem komentaru br. 34**¹² izdao uputstva državama koja se tiču obaveza da uspostave i unaprede sve mehanizme koji dovode do efektivne istrage napadača i njihovih procesuiranja. **Akcionni plan UN za 2012. godinu**¹³ koji se tiče bezbednosti novinara i problema sa nekažnjavanjem napadača predviđa ključnu ulogu regionalnih sistemima zaštite ljudskih prava u borbi za postizanje svih ciljeva iz Akcionog Plana.

Ono što naročito zabrinjava, osim porasta broja ubijenih novinara u prethodnim godinama, je činjenica da je jako mali broj efektivnih istraga koje dovode do kažnjavanja napadača, pa de facto oni ostaju nekažnjeni u najvećem broju slučajeva. Ovo ima negativan efekat na slobodu medija i

⁷ Declaration of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, dostupna na https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5e9d#_ftn1

⁸ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors http://www.inter-justice.org/pdf/Sejal_Parmar_Protection_and_Safety_of_Journalists.pdf

⁹ Deklaracija usvojena na samitu KEBS u Budimpešti (1994), Samit KEBS u Lisabonu (1996), Preporuke iz Viljnusa o bezbednosti novinara (2011).

¹⁰ S. Parmar, "The International Human Rights Protection of Journalists", *Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives*, Council of Europe, 2015, str. 41

¹¹ UN Security Council, Resolution 1738 (2006) Protection of Civilians in Armed Conflict, 23 December 2006, S/RES/1738 (2006). U ovoj Rezoluciji istaknuto je da se novinari, medijski poslenici i prateće osoblje koji izveštavaju sa područja zahvaćenih oružanim sukobima moraju smatrati civilima, što ne utiče na njihov eventualni status ratnih izveštača. Vid. Tačku 2. Rezolucije

¹² Human Rights Committee 102nd session Geneva, 11-29 July 2011, General comment No. 34, dostupan na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

¹³ UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, CI-12/CONF.202/6, dostupan na http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_EN_UN-Logo.pdf



slobodu izražavanja. Na globalnom nivou, svesne ovog problema UN su usvojile **Rezoluciju** 2013. godine koja poziva države da obezbede zaštitu novinara i efektivne istrage.¹⁴

2. Pregled globalnih i regionalnih mehanizama kojima se štite novinari i njihova bezbednost

- (1) **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima**- predviđa u članu 19 pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu da se mišljenje zadrži za sebe i pravo da se informacije i ideje traže, primaju i saopštavaju putem medija.
- (2) **Ženevske konvencije iz 1949. godine**¹⁵- se bave tretmanom civila, uključujući i tretman novinara kao i ostalih osoba koje ne učestvuju direktno u sukobu. Protokol I u članu 79 kaže da će se novinari koji se nalaze na opasnim profesionalnim zadacima u područjima zahvaćenim oružanim sukobima, smatrati civilima.
- (3) **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**¹⁶- nalaže državama da preduzmu sve neophodne korake, u skladu sa svojim ustavnim uređenjem i sa odredbama Pakta, kako bi usvojile zakone ili druge mere neophodne da se ostvaruju prava koja su zagarantovana ovim Paktom. 2011. godine, član 19 pakta bio je predmet Opšteg komiteta za ljudska prava koji nalaže državama da usvoje adekvatne zakone i dobre prakse i mehanizme kako bi zaštitili pravo na slobodu izražavanja i mišljenja.
- (4) **Rezolucija 21/12 Saveta za ljudska prava UN**¹⁷- Rezolucija najoštrije osuđuje sve vrste napada i nasilja nad novinarima i izražava zabrinutost povodom porasta broja pretnji od strane nedržavnih aktera.
- (5) **Rezolucija 12/16**¹⁸ o slobodi izražavanja koja je prepoznala slobodu izražavanja kao jedan od temelja demokratskog društva. U ovoj rezoluciji izražena je zabrinutost zbog činjenice da se nasilje vrši prema osobama koje promovišu i brane slobodu izražavanja - novinarima, piscima, braniocima ljudskih prava, korisnicima interneta.
- (6) **Specijalne procedure Saveta za ljudska prava** - su jedan od mehanizama kojim se štiti sloboda izražavanja. 1993. godine uspostavljen je mandat Specijalnom izvištaju UN za promovisanje i zaštitu slobode izražavanja i mišljenja.¹⁹ Ovaj izvištaj je 2012 godine u svom izveštaju najveću pažnju posvetio upravo pravima novinara, imajući u vidu povećan broj ubijenih novinara te godine, koji je iznosio čak 104.²⁰

¹⁴ http://www.inter-justice.org/pdf/Sejal_Parmar_Protection_and_Safety_of_Journalists.pdf

¹⁵ I Ženevska konvencija o poboljšanju položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu, II Ženevska konvencija o poboljšanju položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika oružanih snaga na moru, III Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima i IV Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica za vreme rata sa Dopunskim protokolima.

¹⁶ International Covenant on Civil and Political Rights, usvojen 16. decembra 1966. godine, stupio na snagu 23. Marta 1976. Godine. Srbija ga je

¹⁷ Resolution adopted by the Human Rights Council 21/12 Safety of journalists

¹⁸ A/HRC/12/L.14/Rev.1 30 September 2009

¹⁹ Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression

²⁰ <https://www.cpj.org/killed/2016/>



- (7) **Rezolucija 1738 UN**²¹ - gde je posebno podvučeno da države moraju da prihvate sve obaveze međunarodnog prava koje se odnose na procesuiranje odgovornih za napade i nasilje na novinare i da prekinu praksu nekižnjavanja napadača. Takođe, još jednom je podvučeno da se novinari i njihovo osoblje angažovano na opasnim zadacima u područjima zahvaćenim oružanim sukobima, imaju smatrati za civile i da moraju da se poštuju i štite onako kako se i civili poštuju i štite.²²
- (8) **Evropska konvencija o ljudskim pravima - predviđa** u članu 10 pravo na slobodu izražavanja, kao i uslove pod kojima ono može biti ograničeno.
- (9) **Preporuka Komiteta ministara CM/Rec (2016)4 Saveta Evrope iz 2016. godine**²³ - Preporukom Saveta Evrope se nalaže državama članicama da preispitaju domaće zakone i praksu koja se tiče zaštite novinara i njihove bezbednosti, kako bi i zakoni i praksa bili u skladu sa opštim principima **Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP)**. Preporuka je usvojena 13. aprila ove godine i mogu se podeliti na 4 dela: (1) prevencija, (2) zaštita, (3) optuženje i (4) promovisanje informisanja, obrazovanja i podizanje svesti o problemu bezbednosti novinara. Ova preporuka se može smatrati sublimacijom ključnih standarda koje države treba da ispune u zaštiti novinara.

Preporukom se nalaže državama članicama da obezbede nezavisnost i pluralizam medija kroz ustavni i zakonodavni okvir. Nalaže se da države naročito preispitaju svoje krivično zakonodavstvo zakonike i obezbede ove principe kroz zakonske i upravne mehanizme. Posebna pažnja posvećena je pitanju klevete i potrebi dekriminalizacije ovog krivičnog dela, koje u velikoj meri sputava novinare u njihovom istraživačkom radu. Ako kleveta ipak postoji u krivičnom zakonodavstvu neke države, odnosno, ako je inkriminisana, mora se voditi računa o tome da to bude u skladu sa svim relevantnim međunarodnim dokumentima i kao i srazmernosti propisane sankcije; kazna zatvora bila bi dopustiva samo u najtežim slučajevima, mada se načelno može smatrati da je neprihvatljiva. Državama se najpre nalaže preispitivanje zakonodavnog okvira i to od strane nezavisnog tela, kakav je npr. ombudsman.

Što se tiče zaštite, državama se nalaže da obezbede efikasnu zaštitu novinarima i to naročito policijsku zaštitu onda kada za to postoje osnovani razlozi, a naročito kada sam novinar, zbog pretnji upućenih njemu, to i zahteva. Prilikom lišavanja slobode novinara, neophodno je da se poštuju sva prava. Preporučuje se državama da donesu protokole i obezbede treninge i obuke za predstavnike vlasti odgovorne za zaštitu bezbednosti novinara. Preporuka još jednom podseća države članice na značaj novinarskog posla koji je od neprocenjive vrednosti u demokratskom društvu.

Velika zabrinutost povodom činjenice da veliki broj napada na novinare ostaje nekažnjen oseća se i u ovoj Preporuci, koje kao imperativ postavljaju pravilo da se kazni svako lice umešano u napad ili ubistvo novinara. Ovo je naročito važno ako se uzme u obzir činjenica da su 40 od 97 ubistava novinara u 2015. godini prošla potpuno nekažnjeno. Preporukom

²¹ UN Security Council, Resolution 1738 (2006) Protection of Civilians in Armed Conflict, 23 December 2006, S/RES/1738 (2006)

²²<http://www.newssafety.org/uploads/Good%20Practice%20INSI%20Final%20Feb2014.pdf>

²³ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.



se nalažu državama članicama da obezbede efektivne istrage, sprovedene od strane nezavisnih, nepristrasnih i objektivnih državnih organa. Ako država ne može da privede pravdi lica koja izvrše napad na novinare, onda mora ustanoviti specijalizovano nezavisno telo koje će sprovesti istragu.

Državama se nalaže da na svoj jezik prevedu preporuku i učine ih dostupnim široj javnosti i na taj način šire edukaciju o značaju ove teme.²⁴

Ova Preporuka se zasniva na principima i pravima garantovanim u EKLJP kao i presudama donetim od strane ESLJP.²⁵ Član 10. Konvencije garantuje slobodu izražavanja kao fundamentalno ljudsko pravo. Pandan pravu na primanje informacija od značaja za javnost, jeste dužnost medija da te informacije objavljuju, pa se tu vidi neprocenjiv značaj medija za demokratsko društvo. Konvencija, kao i presude ESLJP govore o slobodi izražavanja koja uključuje i određene dužnosti novinara. Pre svega, kada izveštavaju o informacijama od javnog interesa, novinari objavljuju tačne informacije, odnosno izveštavaju u dobroj veri i vodeći računa o novinarskoj etici koja podrazumeva da je određen stepen preuveličavanja i provociranja dozvoljen sve dok se ne radi o bespotrebno uverljivom jeziku.

ESLJP nalaže da novinari treba da izbegavaju izražavanje mišljenja o veri i verskih uverenja koja su uvredljiva drugima i krše njihova prava, ako ne doprinose javnoj debati i napretku međuljudskih odnosa.²⁶

Sloboda izražavanja nije apsolutna, ograničena je članom 17. EKLJP koje znači da se nijedno pravo ne može shvatiti tako da se korišćenjem tog prava ugrožava nečije drugo pravo (zloupotreba prava). Presuda ESLJP kojom je odbijena pritužba nemačkog novinara koji je objavio pamflet koji poziva na ponovo uspostavljanje nacional socijalizma, jasno dokazuje to, jer iako se novinar pozivao na ugrožavanje slobode izražavanja, ESLJP je našao da se ovde radi ustvari o zloupotrebi svog prava.²⁷

Što se tiče same bezbednosti novinara, državama se nalaže da ispune određene obaveze. Pre svega, one se obavezuju da zaštite život novinara tako što će kroz efikasne odredbe krivičnog prava preduzeti sve mere zaštite novinara, imajući u vidu posebnu ranjivost novinara naročito pri izveštavanju o politički osetljivim temama. Kada god postoje žrtve, država je dužna da sprovodi efektivnu i nezavisnu istragu i da učini sve što je u njenoj

²⁴ Preporuka do sada nije prevedena na srpski jezik u integralnom obliku, iako su domaći mediji izveštavali o njenom usvajanju i sadržini: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=04&dd=14&nav_category=12&nav_id=1119968, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/2/svet/2282918/savet-evrope-usvojio-smernice-za-zastitu-novinar.html>

²⁵ Za pregled sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava kao i osnovnih načela zaštite novinara koja su na njoj zasnovana v. P. Leach, 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, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680484e7d>

²⁶

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680484e7d>

²⁷ Kuhnen v Germany (1988) 56 DR 205



moći kako bi identifikovala i kaznila napadače. Država mora da pruža podršku istraživačkom novinarstvu, a ne da ih sputava kroz stroge krivične sankcije. Država mora ukloniti sve barijere koje novinarima onemogućavaju da sakupljaju i objavljuju informacije od javnog značaja.

- (10) Preporuke iz Viljnusa o bezbednosti novinara²⁸ sadrže ključne preporuke za nacionalne organe izvršne i zakonodavne vlasti kao i za novinare, a usmerene su na osiguravanje bezbednog okruženja za rad novinara. U preporukama je iskazana potreba sprovođenja brzih i efikasnih istraga u slučajevima nasilja prema novinarima, unapređenje nacionalnog regulatornog okvira u cilju obezbeđivanja medijskih sloboda, slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite izvora informacija, kao i potreba za uspostavljanjem dobrih praksi usmerenih na osiguravanje bezbednosti novinara. Ujedno, preporučuje se i jačanje kapaciteta pripadnika policije, između ostalog, i kroz obuke u kojima bi učestvovali novinari.
- (11) Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji²⁹ jemči u članu 11 pravo na slobodu izražavanja i informisanja. U okviru ovog člana posebno se nalaže poštovanje slobode medija i medijskog pluralizma.

Dakle, zaštita prava na slobodu izražavanja koja je zajemčena putem brojnih regionalnih i univerzalnih međunarodnih ugovora, dodatno se precizira brojnim rezolucijama, smernicama i drugim instrumentima regionalnih i univerzalnih međunarodnih organizacija. Odluke Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije takođe značajno doprinose opredeljivanju sadržine slobode i izražavanja, kao i pojma novinara u pogledu kojih su doneti brojni instrumenti Evropske unije i Saveta Evrope.

Za potrebe ovog rada, poći će se od šireg shvatanja pojma novinara što je u skladu sa savremenim opšteprihvaćenim tendencijama u evropskom pravu. Naime, u evropskim dokumentima ističe se da primena mehanizama zaštite novinara ne bi trebalo da se ograniči isključivo na profesionalne novinare (koji se kao takvi formalno priznaju), već i na druga medijske aktere/učesnike kao što su blogeri, borci za ljudska prava i druga lica koja putem medija stiču široku publiku.³⁰

²⁸ Vilnius Recommendations on Safety of Journalists, 8 June 2011, usvojene na Konferenciji o bezbednosti novinara održanoj u Viljnsu 7. -8. juna 2011. godine ,

²⁹ Charter on Fundamental Rights of the European Union, 2012/C 326/02, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

³⁰ EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, para. 5. p. 2; **Recommendation CM/Rec (2011)728** of the Committee of Ministers to Member States; Resolution 1 “**Internet Freedom**”, adopted at the Council of Europe Ministerial Conference, held in Belgrade, Serbia, on 7 and 8 November 2013; **Preporuke Saveta ministara državama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara** str. 4.



3. Standardi u pogledu mehanizama zaštite novinara

U narednim redovima ukazuje se na standarde u pogledu mehanizama zaštite novinara koji su predviđeni / propisani pre svega aktima Evropske unije, kao i drugih organizacija, kao i primere dobre prakse iz pojedinih država članica Evropske unije.

U tom kontekstu ukazuje se kako na potrebu uvođenja i daljeg razvijanja “zakonom propisanih postupaka i mehanizama” kojima bi se sprečile povrede i ugoržavanja medijskih sloboda, tako i onih “nezakonskih” koje strukovne organizacije same usvajaju.³¹

Mehanizmi čije se uvođenje predlaže odnose se na sledeća pitanja zaštite novinara:

- 1. Sprečavanje da se mere koje se odnose na poreski tretman, registraciju, akreditaciju novinara, kao i prestanak radnog odnosa primenjuju na proizvoljan način, budući da bi takvo postupanje vodilo njihovom uznemiravanju i gušenju slobode izražavanja.³²**

Takođe, ukazuje se i na značaj postojanja jemstva da je proces izbora i imenovanja rukovodioca javnih medijskih servisa, članova upravnog odbora, saveta za medije i regulatornih tela transparentan, da se zasniva na sistemu zasluga i da obezbeđuje pravnu sigurnost, kao i integritet, profesionalnost i nezavisnost datih lica.³³

Dalje, potrebno je da se omogući da se posredstvom radnopravnih propisa zaštite novinari i drugi medijski učesnici/akteri od proizvoljnog otpuštanja, represalija, kao i nepovoljnih uslova rada. Takvi uslovi, naime, dovode do izlaganja nedozvoljenim pritiscima, te i mogućem kršenju novinarske etike.³⁴

³¹ European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU (2011/2246(INI)) para. 2, p. 7; EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, , p. 9.

³² Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, p. 2-6, paras 13- 37; EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, p. 16; U tom svetlu, značajan je i član 4. Evropske povelje o slobodi štampe.

³³ , European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU (2011/2246(INI)) para. 2, p. 7.

³⁴ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, para.2, p.1.



2. Zaštita poverljivosti izvora novinara³⁵

Države bi trebalo da zaštite pravo novinara da ne otkrivaju svoje izvore kako bi se omogućilo slobodno izveštavanje novinara o pitanjima od opšteg interesa bez postojanja straha od odmazde. Takođe se ističe da se zaštitom novinarskih izvora doprinosi jačanju transparentnosti donošenja državnih odluka, kao i demokratizaciji državnih organa.³⁶ Parlamentarna skupština Saveta Evrope preporučuje državama članicama da preispituju da li su odredbe antiterorističkih propisa, propisa kojima se reguliše nadzor kao i pristup telekomunikacionim bazama podataka stoje na putu ostvarivanja zaštite novinarskih izvora.³⁷

Izuzeci od pravila o zaštiti novinarskih moraju da budu veoma precizno i restriktivno formulisani.³⁸ U predmetu *Sanoma Uitgevers BV protiv Holandije*³⁹, Veliko veće Evropskog suda za ljudska prava naglašava da nalozi kojima se zahteva od novinara da otkriju izvore moraju biti predmet sudske kontrole ili kontrole nekog drugog nezavisnog i nepristrasnog tela. Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope iz 2000. godine u tom pogledu dodatno precizira uslove pod kojima se dopuštena ograničenja od prava na zaštitu novinarskih izvora a koja moraju biti u skladu sa formulacijom drugog stava člana 10 EKLJP. Naime nadležni organi mogu da naredi otkrivanje novinarskih izvora jedino ukoliko je nesporno da ne postoje ili su već iskorišćene sve druge opravdane mogućnosti, kao i ukoliko postoji legitiman interes za otkrivanje koji prevazilazi javni interes za zaštitom novinarskih izvora. Takav legitiman interes je prisutan ukoliko nadležni organi mogu da dokažu postojanje bitnog razloga, koji je dovoljno ozbiljan i od suštinskog značaja za zadovoljavanje neodložne socijalne potrebe.⁴⁰ U ovoj preporuci se dalje naglašava da lice ili organ koji zahteva otkrivanje mora da ima neposredan legitiman interes za

³⁵ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors para. 2, p. 1 i član 4. Evropske povelje o slobodi štampe; European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU (2011/2246(INI)) para. 20, str. 10; Recommendation 1950 (2011) of the CoE Parliamentary Assembly on the protection of journalists' sources; Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information; Resolution of the European Parliament on confidentiality for journalists' sources and the right of civil servants to disclose information, (adopted in 1993, A3-0434/93, reported in The Official Journal of the European Communities on 18 January 1994, No. C 44/34); CSCE Concluding Document of 1986 Vienna Meeting.

³⁶ Resolution of the European Parliament on confidentiality for journalists' sources and the right of civil servants to disclose information, para. 1.

³⁷ Recommendation 1950 (2011) of the CoE Parliamentary Assembly on the protection of journalists' sources, para. 17.2.

³⁸ EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline para. 31, str. 7.

³⁹ Predstavka broj 38224/03, presuda Velikog veća od 9. septembra 2010.

⁴⁰ Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information; Resolution of the European Parliament on confidentiality for journalists' sources and the right of civil servants to disclose information, načelo 3, str. 3.



to, kao i da se otkrivanje može da naloži u bilo kojoj fazi kako sudskog tako i administrativnog postupka.⁴¹

Iako najveći broj nacionalnih zakonodavstava država članica EU sadrži princip zaštite povrljivosti nacionalnih izvora,⁴² on je često nepotpuno i nedovoljno precizno formulisan, te neusaglašen sa standardima Saveta Evrope i Evropske unije po tom pitanju. Tako su pojedini nacionalni sistemi dugo zaštitu pružali jedino u krivičnom, a ne i drugim vrstama postupka. S druge strane, francuski sistem ne ovlašćuje sudiju da zahteva otkrivanje izvora, već jedino druge državne organe, što predstavlja podjednako loše rešenje.⁴³ Takođe, uslovi za odstupanje od prava na zaštitu podataka su u nekim sistemima preširoko postavljeni, što je na primer bio slučaj sa Mađarskom do pre nekoliko godina. Parlamentarna skupština Saveta Evrope u Preporuci o zaštiti novinarskih izvora iz 2011⁴⁴ opomenula Mađarsku upravo zbog preširoko formulisanih izuzetaka. Nakon toga, sledeće godine, Mađarska je izmenila krivično zakonodavstvo, kao i Zakon o štampi i medijima po tom pitanju. Većina evropskih sistema zaštitu novinarskih podataka predviđa kroz više nacionalnih zakona, kao i putem etičkog kodeksa, dok je interesantno rešenje belgijskog sistema, u kojem je od 2005. godine na snazi poseban zakon koji reguliše isključivo zaštitu novinarskih izvora.⁴⁵ Međutim, i pored postojanja posebnog zakona u Belgiji, ESLJP je u više navrata kritikovao njegova rešenja, ističući prevashodno da otkrivanje novinarskih izvora nije bilo neophodno u konkretnim slučajevima.⁴⁶

Preporuka iz 2000. godine takođe ukazuje da je zabranjeno pristupiti, u cilju izigravanja zaštite novinarskih izvora, sledećim merama: podnošenju zahteva za pretresanje privatnih ili poslovnih prostorija, prisluškivanju razgovara, kao i čitanju prepiske i traženju uvida u lične podatke novinara.⁴⁷ U tom pogledu, dobar primer predstavlja rešenje austrijskog Zakona o medijima usvojenog davne 1981. godine u kojem se takođe eksplicitno navodi nedopuštenost prethodno navedenih mera koje bi vodile izigravanju zaštite izvora novinara.⁴⁸

Kao pozitivne primere koji govore u prilog sve uspešnije i potpunije implementacije standarda zaštite novinarskih izvora navodimo dalje i primere Albanije i Francuske. Parlamentarni odbor Albanije odlučio je da se suzdrži od zahteva za uvid u spiskove telefonskih razgovora novinara koji su izveštavali o nasilnim demonstracijama januara 2011, čime su se uvažila prava novinara da ne obelodanjuju identitet svojih izvora. Dalje, u Francuskoj je sud u Bordou 2011. ponovo potvrdio pravo novinara da ne obelodanjuju identitet svojih izvora i doneo presudu u kojoj je

⁴¹ Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information; Resolution of the European Parliament on confidentiality for journalists' sources and the right of civil servants to disclose information, načelo 5, str. 3.

⁴² Između ostalog, Austrija, Francuska, Nemačka, Mađarska, Holandija, Švedska i Belgija. V. <http://journalism.cmpf.eu.eu/maps/protection-of-sources/>.

⁴³ <http://journalism.cmpf.eu.eu/maps/protection-of-sources/>.

⁴⁴ Recommendation 1950 (2011): The protection of journalists' sources, para. 4.

⁴⁵ <http://journalism.cmpf.eu.eu/maps/protection-of-sources/>.

⁴⁶ V, npr. *Ernst and others v. Belgium*.

⁴⁷ Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information; Resolution of the European Parliament on confidentiality for journalists' sources and the right of civil servants to disclose information, načelo 6, str. 4.

⁴⁸ <http://journalism.cmpf.eu.eu/maps/protection-of-sources/>.



utvrdio da je policija nezakonito postupila kada je pregledala spiskove telefonskih razgovora dvojice novinara dnevnika Le Monde koji su otkrili detalje u vezi sa predmetom koji je uključivao navode o nezakonitom finansiranju jedne političke stranke.

3. Zaštita poslovnih i stambenih prostorija⁴⁹

Zaštita poslovnih i stambenih prostorija se jemči svim licima u okviru prava na poštovanje privatnog i porodičnog života koji se jemči članom 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pored toga, zaštita poslovnih i stambenih prostorija je naročito naglašena kod utvrđivanja mehanizama zaštite novinara, s obzirom da su brojni slučajevi u kojima se zabrana otkrivanja novinarskih izvora pokušavala izigrati kroz zahtevanje pretresanja stana ili poslovnih prostorija ili pokušaja uvida, na drugi način, u materijali koji mogu da otkriju novinarske izvore. Tako je u predmetu Hans Martin Tilaka (Hans Martin Tillack) protiv Belgije, ESLJP 2007.⁵⁰ Utvrdio da je pretresanje stambenih i poslovnih prostorija gospodina Tilaka, koji je bio novinar bilo nezakonito i da je stoga došlo do povrede slobode izražavanja zajemčene članom 10. Evropske konvencije. Smatramo da je prethodno pomenuto rešenje austrijskog zakonodavca koji izričito zabranjuje primenu ove vrste mera u cilju izigravanja zabrane otkrivanja novinarskih izvora.

4. Garantovanje zaštite i u pogledu informacija i ideja koji se iznose na provokativan način

Slobodom izražavanja štiti se ne samo sadržina iznetih informacija i ideja, već i način na koji se one iznose. Stoga, u pogledu sadržine, bitno je napomenuti da se zaštita pruža ne samo idejama i informacijama koje nisu uvredljivog karaktera, već i onima koje su uvredljive, šokantne ili uznemiravajuće za državu ili bilo koje deo njenog stanovništva. Ovako shvaćena sloboda izražavanja olakšava javnu raspravu, koja predstavlja nužan preduslov za funkcionisanje demokratskog društva koje odlikuje pluralizam, tolerancija i otvorenost.⁵¹

U pogledu načina izražavanja, ističe se da novinari i drugi medijski učesnici imaju slobodu da samostalno izaberu stil izveštavanja o pitanjima od javnog interesa, tako da on može da uključuje i određeni stepen preterivanja, pa čak i provokacije. Posebno se ističe da je potrebno da se pruži zaštita satiričnim formama izražavanja, bez obzira što njih odlikuje određen stepen preterivanja i lažnog predstavljanja realnosti.⁵²

⁴⁹ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, str. 6, para. 30; Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information, načelo 6.

⁵⁰ ECtHR 27 November 2007, Tillack v. Belgium, application no. 20477/05.

⁵¹ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, para. 2, str. 4.

⁵² *Ibid.*, para. 32, str. 6.



5. Uspostavljanje i razvoj samo-regulatornih tela i inicijativa/mehanizama⁵³

Ukoliko je rad samo-regulatornih tela nezavisan, nepristrasan i transparentan on značajno doprinosi ostvarivanju medijskih sloboda, nezavisnosti medija, kao i nezavisnosti regulatornih tela kako od države, tako i od komercijalnih interesa.⁵⁴

Dalje, ukazuje se na značaj donošenja etičkih kodeksa od strane pomenutih tela, budući da se na taj način jača "odgovornost štampe".⁵⁵ Jačanju odgovornosti i profesionalizma takođe doprinosi mogućnost podnošenja pritužbi regulatornom telu, kao i njegova ovlašćenja u pogledu izricanja sankcija.⁵⁶

U tom kontekstu podstiču se medijske organizacije kao i predstavnici civilnog društva da uspostave i održe mehanizme za rano upozorenje i brz odgovor kao što su stalno otvorene telefonske linije i službe/platforme za hitno delovanje.⁵⁷ Od posebnog je značaja da se predloženim mehanizmima garantuje zaštita licima koja prijavljuju korupciju, tzv. duvačima u pištaljku, kao i izvorima koji žele da ostanu anonimni.⁵⁸ Tako, na primer, u Velikoj Britaniji Nezavisna organizacija za standarde koji se tiču slobode štampe, između ostalog, predviđa i tzv. etičku telefonsku liniju za novinare koji prijavljuju korupciju.⁵⁹ Na taj način, novinarima se čine dostupnim zaštitni mehanizmi kada se osećaju ugroženo.

Slično britanskom rešenju, Austrijski novinarski klub je takođe 2010. godine uveo etičke telefonske linije po principu 24 časa kojima se omogućava novinarima koji su ugroženi protivpravnim napadima i pritiscima bez obzira da li oni potiču od strane državnih organa ili privatnih subjekata.⁶⁰ Zanimljivo je da američka novinarska strukovna udruženja takođe predviđaju otvorene telefonske linije kojima nije prevashodni cilj zaštita bezbednosti ugroženih

⁵³ European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU (2011/2246(INI)), para. 9, str. 8.

⁵⁴ European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU (2011/2246(INI)), para 9-33, p.8-12, para. 21, str. 10;

⁵⁵ EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, p. 9. para 3; European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU (2011/2246(INI)), para. 26, str. 11.

⁵⁶ European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU (2011/2246(INI)), para. 24, str. 11; Vodič za samoregulaciju medija, Pitanja i odgovori, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija, Beč 2008, <http://www.osce.org/me/fom/31502?download=true>.

⁵⁷ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, str. 2, para. 10.

⁵⁸ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors 2016, p. 1, para. 2; EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, p. 8.

⁵⁹ <https://www.ipso.co.uk/IPSO/>

⁶⁰ <https://birdflu666.wordpress.com/2010/09/29/austrian-journalism-association-sets-up-hotline-for-persecuted-journalists>.



novinara, već pružanje raznovrsnih informacija u vezi sa primenom etičkog kodeksa, budući da brzi tehnološki razvoj neprekidno otvara nove etičke i profesionalne dileme.⁶¹

U slučaju kada se umesto o samoregulatornim telima, radi o mehanizmima koje osniva država, takva tela bi trebalo da budu podvrgnuta značajnom nadzoru civilnog društva kako bi se na taj način kontrolisala njihova objektivnost.

Dok se etičkim kodeksima pojedinih nacionalnih strukovnih organizacija predviđa poseban sistem etičkih linija za novinare, nacionalni zakoni država članica EU, kojima se reguliše oblast medija, uglavnom ne sadrže specifične odredbe kojima bi se regulisali posebni mehanizmi za zaštitu duvača u pištaljku. Umesto toga, najčešće se primenjuje opšti režim predviđen za sve kategorije zaposlenih lica.

6. Onemogućavanje primene rodno zasnovanog ugržavanja prava žena novinara bilo kroz neodgovarajuće nacionalne propise ili kroz probleme u njihovoj primeni⁶²

Žene novinari se suočavaju sa rodno zasnovanim opasnostima, uključujući seksističke, mizoginističke i ponižavajuće zloupotrebe, pretnje, zastrašivanja, uznemiravanja i seksualnu agresiju i nasilje. Ističe se sve češće da se ove povrede dešavaju prevashodno online.⁶³

U dokumentima se ukazuje na potrebu postojanja usklađenog, rodno osetljivog pristupa u pogledu rešavanja ovih problema.⁶⁴ Takav pristup, uzimajući u obzir opasnosti koje su karakteristične za žene novinare, podrazumeva unapređenje postojećih preventivnih operativnih mera kao što je pružanje policijske zaštite, kao i evakuacija u sigurne kuće. U Preporuci Saveta Evrope iz 2012. ističe se da se one do sada nisu pokazale dovoljno delotvornim u praksi, kao i da su često bivale neblagovremeno preduzimane.⁶⁵ Takođe se ističe da je potrebno u tom pogledu ojačati kapacitete organa nadležnih za sprovođenje zakona kako kroz organizovanje obuka, tako i kroz unapređenja baza podataka o rodno zasnovanim povredama i ugrožavanjima novinara.⁶⁶

⁶¹ Reč je o Udruženju profesionalnih novinara u SAD. V. L. Bech Sillesen "Exploring ethics through journalism hotlines: How news associations are keeping up with changing principles", http://www.cjr.org/behind_the_news/ethics_hotlines.php.

⁶² Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, para.2, p. 1; Recommendations following the Expert Meeting New Challenges to Freedom of Expression: Countering Online Abuse of Female Journalists, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna, 17 September 2015.

⁶³ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, para.2, p. 1; para. 2, str. 1.

⁶⁴ *Ibid.*, para. 17, str 5.

⁶⁵ *Ibid.*, para. 9, p.2.

⁶⁶ Recommendations following the Expert Meeting New Challenges to Freedom of Expression: Countering Online Abuse of Female Journalists, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna, 17 September 2015, str. 2.



Potrebno je dodatno unaprediti zakonodavni okvir, kako bi se onemogućilo seksualno nasilje i uznemiravanje žena novinara na radu, a naročito žena novinara koje nisu na slobodi.⁶⁷ Ukazuje se da je reč o problemima koje žene retko prijavljuju i stoga je pojačana potreba razvijanja efikasnih mehanizama u toj oblasti.⁶⁸ Uprkos retkom prijavljivanju, izmenama propisa potrebno je predvideti da žene novinari koje se osećaju ugroženo u pogledu navedenih opasnosti (bez obzira na prirodu psotojećeg radnog odnosa), imaju besplatan pristup kako psihološkim, tako i pravnim savetovalištima.⁶⁹

U dokumentima se ukazuje da se strah žena novinara ne može pripisati isključivo pretnjama i nasiljima nad njima već se javlja i kao posledica isčekivanja niza pravnih, političkih, društvenih i ekonomskih pritisaka, koji su prisutni naročito u uslovima ekonomske krize, a u odsustvu jasnih pravnih garantija.⁷⁰

U dokumentima se naglašava da je odgovornost za primenu rodno specifičnog pristupa kako na državi, tako i na drugim društvenim akterima, pre svega medijskim strukovnim organizacijama.⁷¹

7. Garantovanje prava na besplatnu pravnu pomoć novinarima u krivičnim i građanskim postupcima u cilju obezbeđivanja jednakosti pravnog oružja u sudskom postupku.

Naime, ističe se da su novinari u najvećem broju slučajeva pojavljaju kao finansijski slabija strana u postupku, te da zaštita prava na pravično suđenje podrazumeva primenu instituta pravne pomoći kao i drugih srodnih mera.⁷²

8. Donošenje i efikasna implementacija propisa o medijskom vlasništvu

Propisima koji uređuju vlasništvo nad medijima potrebno je da se jemči njegova transparentnost, kao i sprečava koncentracija koja je štetna za medijski pluralizam. Datim propisima je takođe potrebno da se reguliše pitanje posrednog vlasništva, kao i da se predvide odgovarajuća ograničenja u pogledu medijskog vlasništva lica koja vrše javne funkciju.⁷³

⁶⁷ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, str .5 para 17.

⁶⁸ *Ibid.*, para. 17, str. 5.

⁶⁹ Recommendations following the Expert Meeting New Challenges to Freedom of Expression: Countering Online Abuse of Female Journalists, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna, 17 September 2015, str. 3.

⁷⁰ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, para 18, str. 5.

⁷¹ *Ibid.*, para. 17, str. 5.

⁷² *Ibid.* p. 6 , para 36.

⁷³ *Ibid.*, para. 15, p.5; EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, p. 8.



Podsticanje razmene dobrih praksi u cilju bezbednosti novinara sa licima koja obavljaju javnu funkciju, uključujući predstavnike sudstva, organa gonjenja, kao i organa nadležnih za sprovođenje zakona.⁷⁴

9. Uspostavljanje i održavanje kontrole od strane nezavisnih tela

Uvođenje i redovno sprovođenje kontrola/ocena nacionalnog zakonskog okvira i prakse koja se tiče zaštite novinara od strane jednog ili više nezavisnih tela. Ova tela bi trebalo da budu nadležna za donošenje obavezujućih odluka, kao i da imaju na raspolaganju odgovarajuća finansijska sredstva. Kao kontrolna tela uglavnom se pojavljuju nacionalne komisije za ljudska prava, ombudsman i/ili druga nezavisna tela osnovana za specifične prethodno navedene ciljeve/svrhe. Preporukom SE predlaže se da kontrolna tela imaju izričitu nadležnost da pribavljaju informacije iz svih izvora, kao i da im se omogući optimalan pristup dokumentima, kao i svim službenicima, bez obzira na granu vlasti kojoj pripadaju. Kontrolni postupak treba da bude transparentan i da uključuje javnu raspravu, predstavnike građanskog društva, kao i predstavnika novinarskih organizacija, medija i drugih zainteresovanih strana.⁷⁵ Date izveštaje je potrebno podneti nadležnom ministarstvu na mišljenje.⁷⁶

10. Uspostavljanje i unapređivanje mehanizama koji dovode do efektivne istrage napadača i njihovih procesuiranja.⁷⁷

Efektivne istrage treba da sprovode nezavisni, nepristrasni i objektivni državni organi. Ako država ne može da privede pravdi lica koja izvrše napad na novinare, onda mora ustanoviti specijalizovano nezavisno telo koje će sprovesti istragu.⁷⁸

11. Dekriminalizacija klevete

Nalaže se da države naročito preispitaju svoje krivično zakonodavstvo zakonike i obezbede ove principe kroz zakonske i upravne mehanizme. Posebna pažnja posvećena je pitanju klevete i potrebi dekriminalizacije ovog krivičnog dela, koje u velikoj meri sputava novinare u njihovom istraživačkom radu. Ako kleveta ipak postoji u krivičnom zakonodavstvu neke države, odnosno, ako je inkriminisana, mora se voditi računa o tome da to bude u skladu sa svim relevantnim

⁷⁴ EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, p. 7.

⁷⁵ Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, p. 2, para. 4.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 5.

⁷⁷ Komitet za ljudska prava UN, **Opšti komentar br. 34**, Human Rights Committee 102nd session Geneva, 11-29 July 2011, General comment No. 34, dostupan na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>; UN **Rezoluciju** 2013. godine koja poziva države da obezbede zaštitu novinara i efektivne istrage http://www.inter-justice.org/pdf/Sejal_Parmar_Protection_and_Safety_of_Journalists.pdf.

⁷⁸, Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, para. 25. p 3; EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, p. 6.



međunarodnim dokumentima i kao i srazmernosti propisane sankcije; kazna zatvora bila bi dopustiva samo u najtežim slučajevima, mada se načelno može smatrati da je neprihvatljiva.⁷⁹

12. Unapređivanje policijske zaštite

Državama se nalaže da obezbede efikasnu zaštitu novinarima i to naročito policijsku zaštitu onda kada za to postoje osnovani razlozi, a naročito kada sam novinar, zbog pretnji upućenih njemu, to i zahteva. Prilikom lišavanja slobode novinara, neophodno je da se poštuju sva prava. Preporučuje se državama da donesu protokole i obezbede treninge i obuke za predstavnike vlasti odgovorne za zaštitu bezbednosti novinara.⁸⁰

4. Zaštita novinara u Srbiji i planirane izmene propisa i prakse kao sastavni deo procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji

Pitanje slobode izražavanja, kao jednog od osnovnih ljudskih prava, predstavlja sastavni deo Poglavlja 23 u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji. Nakon održanog eksplanatornog i bilateralnog skrininga za ovo Poglavlje, Evropska unija je objavila i izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, koji sadrži i konkretne preporuke za unapređenje zakonodavstva i prakse u Srbiji radi njihovog usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije. Preporuke iz ovog izveštaja inkorporisane su u Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23., koji je usvojila Vlada Srbije na sednici održanoj 27. aprila 2016. godine.

U izveštaju o skriningu za Poglavlje 23⁸¹, prilikom davanja opisa trenutnog stanja vezanog za osnovna prava u Republici Srbiji, rečeno je da su česte pretnje i nasilje nad novinarima prepoznati kao ozbiljna pretnja slobodi izražavanja i medijskom pluralizmu. Da bi se ovaj izazov prevazišao, istaknuto je kako je neophodna jača koordinacija i saradnja svih nadležnih organa kao i podizanje svesti o značaju zaštite novinara.

Jedna od konkretnih preporuka iz izveštaja o skriningu odnosi se na osiguravanje zaštite novinara od pretnji nasilja i to kroz primenu efektivnih istraga i sankcionisanjem izvršenih napada. Rezultat sprovođenja ove preopruke treba da bude efikasnija zaštita novinara kada su u pitanje pretnje i nasilje vršeno nad njima. Akcionim planom za pregovaranje Poglavlja 23 predviđeno je da će se ova efikasnija zaštita će se postići kroz unapređenje sistema preventivnih mera koje se preduzimaju u zaštiti novinara kao i kroz uvođenje prioritnog postupanja u istragama pretnji i nasilja nad novinarima u cilju efikasnog sankcionisanja izvršenih napada.

Akcionim planom je predviđeno preduzimanje sledećih konkretnih aktivnosti kako bi se ostvario potrebni rezultat:

1. Aktivnost 3.5.1.1- Analiza relevantnih odredaba Krivičnog Zakonika u cilju ocene potrebe za izmenama i dopunama koje bi dovele do višeg nivoa zaštite novinara od pretnji nasiljem.

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU, dostupan na <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>. Više o



Aktivnost je planirana za IV kvartal 2015. Rezultat je izrađena analiza Krivičnog Zakonika sa preporukama za uspostavljanje višeg nivoa zaštite novinara od pretnji nasiljem.

2. Aktivnost 3.5.1.2- Nastavak rada Komisije za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom ubistava novinara. Planirano je da ova aktivnost bude kontinuirana, a rezultat bi bio Godišnji izveštaj Komisije predat nadležnim telima i redovno postupanje nadležnih tela u skladu sa preporukama Komisije kroz sprovođenje istrage i optuženja.

3. Aktivnost 3.5.1.3- Izmena i dopuna Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima u pogledu načina vođenja evidencije učinilaca krivičnih dela izvršenih na štetu novinara i napada na internet stranice i označavanje ovih krivičnih dela kao prioriternih u postupanju. Aktivnost je planirana za III i IV kvartal 2015.

4. Aktivnost 3.5.1.4- Izrada i potpisivanje sporazuma o saradnji Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova kojim će biti propisano kao prioriterno postupanje u istragama pretnji i nasilja nad novinarima u cilju unapređenja efikasnosti istraga o napadima na novinare i krivično gonjenje izvršilaca napad. Aktivnost je planirana za IV kvartal 2015. Rezultat bi bio povećan broj radnji Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova na osnovu sprovođenja sporazuma o saradnji, što dovodi do efikasnije istrage.

5. Aktivnost 3.5.1.5- Unaprediti sistem preventivnih mera koje se preduzimaju u cilju zaštite novinara od pretnji nasiljem, kroz: 1) analizu rizika ugroženosti novinara, u saradnji sa reprezentativnim udruženjima novinara 2) -kontinuirano praćenje stanja u pisanim i elektronskim medijima u cilju utvrđivanja rizika ugroženosti bezbednosti novinara. Početak je planiran za III kvartal 2015. godine, a potom će se na aktivnosti raditi kontinuirano. Rezultat bi bio unapredjen sistem preventivnih mera koje se preduzimaju u cilju zaštite novinara od pretnji nasiljem, a postignuto bi bilo i kvartalno izveštavanje o stanju u pisanim i elektronskim medijima u cilju utvrđivanja rizika ugroženosti bezbednosti novinara.

Preporuka broj 3.5.2 iz izveštaja o skriningu zalaže se sagledavanje i izmene i dopune legislative i institucionalnog okvira za zaštitu slobode medija implementacijom strategije o medijima u pogledu prikladnog regulisanja državnog finansiranja i okončavanje kontrole medija od strane države. Takođe, zalaže se i za preduzimanje hitnih mera da se zaustave pretnje i nasilje nad novinarima kao i curenje informacija o tekućim ili planiranim krivičnim istragama. Cilj i krajnji rezultata jeste unapredjenje normativnog i legislativnog okvira.

Aktivnosti:

6. Aktivnost 3.5.2.14- Izrada i potpisivanje sporazuma o saradnji između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i reprezentativnih udruženja novinara (kontakt tačke, informisanje o događajima koji nemaju obeležja krivičnog dela, identifikacija problema, itd.). kako bi se uspostavio veći stepen zaštite bezbednosti novinara. Aktivnost je planirana za IV kvartal 2015.

U nastavku teksta se analiziraju uporedni primeri zakonodavstva i prakse u vezi sa zaštitom novinara i njihova usklađenost sa univerzalnim i regionalnim standardima, kao vid podrške operacionalizaciji rada na sprovođenju navedenih aktivnosti iz Akcionog plana.



5. Uporedni primeri prakse zaštite novinara

Svake godine broj napadnutih novinara se povećava. Uzrok tome mogao bi biti i povećan broj konflikata širom sveta o kojima novinari izveštavaju. Različite međunarodne organizacije kao što su CPJ, UNESCO, RSF sakupljaju statističke podatke o napadima na novinare, dok je Savet Evrope takođe uspostavio posebnu platformu za promovisanje zaštite novinarstva i novinara.⁸² Porast broja pretnji upućenih novinarima primećen je u zemljama gde postoji široka praksa nekažnjavanja učinilaca. Praksa nekažnjavanja za učinioce predstavlja jasnu poruku da je ućutkivanje novinara prihvatljivo. Izveštaj CPJ pokazuje da se čak 35% ubijenih novinara od 1992. godine bavilo i istraživalo pitanja korupcije i kriminala.⁸³ Rizik za novinare je najveći u onim zemljama gde je tanka granica između političara i državnih zvaničnika, sa jedne strane i kriminalnih grupa sa druge.⁸⁴

Na pretnje se mora odgovoriti, a svaka regija u svetu ima svoje primere dobrih praksi i zakonskih rešenja. Primeri dobrih praksi su raznovrsni: organizovani treninzi za novinare, priručnici, SOS brojevi, sigurne kuće, finansijska podrška, praktična pomoć i zaštita, bezbednosni komiteti, pravna pomoć, monitoring, bezbednost i čuvanje poverljivih podataka itd.⁸⁵

5.1. Zaštita novinara u državama regiona

Radi jasnijeg sagledavanja situacije u pogledu zaštite novinara u regionu, u nastavku dajemo kratak prikaz stanja zakonodavstva i prakse u tri države u regionu, koje su ujedno i države članice Evropske unije – Hrvatskoj, Sloveniji i Grčkoj.

1. Hrvatska

Reporteri bez granica (RSF) su još 2002. godine stvorili kriterijume za merenje i evaluaciju slobode medija. Kvalitativna analiza kombinovana je sa kvantitativnim podacima koji se tiču broja napada na novinare i uopšte akata nasilja vršenim nad novinarima. Svako pitanje iz upitnika upućenog državi, tiče se jednog od 6 indikatora, a to su: pluralizam, nezavisnost medija, okruženje i samocenzura, pravni okvir, transparentnost, kvalitet infrastrukture koja podržava protok informacija, a sedmi faktor jeste broj napada i nasilja vršenog nad novinarima. Izveštaj RSF iz 2016. godine Hrvatsku stavlja na 63 mesto od ukupno 180 zemalja, što je rezultat koji je 5 mesta lošiji nego 2015. godine.

Novinari koji istražuju postojanje korupcije, organizovanog kriminala i ratnih zločina često su podložni uznemiravanju. Hrvatski Kazneni zakon⁸⁶ članom 149. i dalje propisuje klevetu kao

⁸² <http://www.coe.int/en/web/media-freedom/home>

⁸³ <https://www.cpj.org/killed/2016/>

⁸⁴ <http://www.newssafety.org/uploads/Good%20Practice%20INSI%20Final%20Feb2014.pdf>

⁸⁵ <http://www.newssafety.org/uploads/Good%20Practice%20INSI%20Final%20Feb2014.pdf>

⁸⁶ Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15



krivično delo, što nije u skladu sa standardom kojim se zahteva dekriminalizacija klevete. Od 2013. godine kažnjivo je i krivično delo sramoćenja (član 148. hrvatskog KZ) koje postoji čak i kada je otkrivena istinita informacija koja je povredila ugled ili čast nekog lica ako objava istine nije od javnog interesa. Novinarka Slavica Lukić prva je optužena za to krivično delo, jer je pisala o medicinskoj kompaniji Medikol i njenom velikom finansijskom dugu koji postoji uprkos dobijanju značajnih državnih subvencija. Presuda je ukinuta, a Ministarstvo pravosuđa Hrvatske promenilo je biće ovog krivičnog dela u hrvatskom KZ i sada se radi o teškom sramoćenju. Opis bića ovog krivičnog dela promenjen izmenama i dopunama KZ iz 2015. godine, zahvaljujući inicijativi Hrvatskog novinarskog društva.⁸⁷ Članom 148a, koji je usvojen istim izmenama i dopunama zakona, propisano je da ovo krivično delo ne postoji ako je biće krivičnog dela ostvareno u stručnom, književnom ili umetničkom delu ili javnoj informaciji, u obavljanju dužnosti propisane zakonom, političke ili druge javne delatnosti, u novinarskom poslu ili odbrani nekog prava, a to je učinio u javnom interesu ili zbog drugih opravdanih razloga. Ipak, ono što ostaje problematično u ovom rešenju je činjenica da će u svakom konkretnom postupku sud odlučivati o postojanju javnog interesa ili drugih opravdanih razloga.

Kazneni zakon Hrvatske propisuje skoro iste mere zaštite kao i srpski. Relevantni članovi su 127, kojim štiti sloboda mišljenja i izražavanja misli i član 139, koji se odnosi na krivično delo pretnje. Inače je kazna za krivično delo pretnje zatvor do 1 godine, ali ako je učinjeno prema novinaru kazna je od 6 meseci do 5 godina. Novinari u Hrvatskoj nemaju status službene osobe, koji je definisan u članu 87 tačka 3.⁸⁸ Što se tiče primera dobre prakse, u Hrvatskoj od 2010. godine javno tužilaštvo vodi evidenciju o napadima na novinare, i posvećuje posebnu pažnju progonu izvršilaca ovih krivičnih dela. Nadalje, javno tužilaštvo i obaveštava ministarstvo informisanja o ovim predmetima – broj predmeta, radnje koje je preduzeo javni tužilac, opis događaja, ishod postupka. Izveštaj o napadima na novinare i vlasnike medija je 2011. godine podnet i hrvatskom udruženju novinara. Izveštajem je obuhvaćeno 11 pravnosnažnih presuda (7 osuđujućih presuda, 1 oslobađajuća presuda, 3 odbijajuće presude) i 4 nepravnosnažne presude.⁸⁹

⁸⁷ <http://rsf.org/en/croatia>

⁸⁸ <http://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>

⁸⁹ Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review, Twenty-second session, 4-15 May 2015, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, Croatia, str. 9



Nesumnjivo je da vođenje posebne evidencije o krivičnim delima protiv novinara predstavlja primer dobre prakse koji bi Srbija mogla da sledi, i koji, po svojoj prilici, i planira da sprovede (Aktivnost 3.5.1.3. Akcionog plana za pregovaranje Poglavlja 23). Ipak, drugi podaci govore o tome da nivo zaštite novinara u Hrvatskoj još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Stoga je neophodno da, ukoliko Srbija bude usvojila ovu praksu, ona bude transparentna i sprovedena u saradnji sa novinarskim udruženjima koja već samostalno vode online baze podataka o napadima na novinare i medije. Uostalom, praksa je pokazala da je u onim državama u kojima postoji visok stepen ostvarivanja slobode izražavanja i pluralizma medija ovakva praksa zapravo počiva na visokoj svesti javnosti i predstavnika izvršne i zakonodavne vlaste o tome da novinari, a naročito istraživački novinari, obavljaju posao koji je u javnom interesu. Otuda smatramo neophodnim da se sprovođenje ove mere aktivnog doprinosa procesuiranju krivičnih dela učinjenih protiv medijskih poslenika dopuni sistemskim merama obuke i podizanja svesti javnosti o načinu ostvarivanja slobode izražavanja i pluralizma medija, što je u potpunosti u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima.

2. Slovenija

U izveštaju RSF, Slovenija se 2016. godine našla na 40. mestu dok je 2015. bila na 35. mestu. Kleveta je i dalje kažnjiva u Sloveniji⁹⁰, a poznati i uticajni političari često tuže novinare. Zakon o medijima⁹¹ je 2006. godine uneo odredbu koja se tiče prava na ispravku, koja daje pravo svakome ko se oseća uvređeno od strane novinara da zahteva izdavanje ispravke tog novinarskog članka. Takođe, sud može narediti novinaru da otkrije svoj izvor informacija.⁹²

Slovenačka vlada je 2008. godine je preduzela nazadni korak tako što je u novi KZ unela odredbu koja onemogućava novinarima da objavljuju tajne podatke čak i kada su one od javnog interesa.⁹³ Zbog ovoga, četiri novinara su bila optužena. Dva od četiri novinara su otkrivala određene poverljive informacije o Sovi- slovenačkoj obaveštajnoj agenciji. Za vreme predizborne kampanje 2011. godine, jedna novinarka otkrila je postojanje veze između vladajuće demokratske partije i ekstremne desnice i optužena je za odavanje poverljivih informacija iako su one bile od javnog interesa. Ove odredbe sadašnjeg KZ Slovenije ugrožavaju slobodu medija. Veza između

⁹⁰ Kazenski zakonik (KZ-1) Uradni list RS, št. 55/2008, član 159.

⁹¹ Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečišćeno besedilo, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT in 22/16), Uradni list RS, št. 32/2012

⁹² <http://rsf.org/en/slovenia>. Vid. takođe član 244. Zakon o kazenskom postupku (uradno prečišćeno besedilo) (ZKP-UPB8), kao I R. Čeferin I M. Poler Kovačić, "Varstvo novinarskih zaupnih virov: pravna ureditev in stališča slovenskih novinarjev", TEORIJA IN PRAKSA let. 52, 4/2015, 631-950. Čeferin i Poler Kovačić, ipak ukazuju na to da pravo novinara da ne otkrivaju svoje izvore u konkretnim sudskim postupcima zapravo proističe neposredno iz člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, iako predlažu i konkretne izmene normi slovenačkog ZKP kao Zakona o medijima. Oni ujedno ukazuju i na to da sami novinari nemaju dovoljno znanja o svojim pravima.

⁹³ Član 260 KZ.



slovenačkih tajkuna koji drže medije u svojim rukama i obaveštajne službe jeste prepreka za istraživačko novinarstvo u Sloveniji.

U maju 2013, slovenački bloger bio je osuđen na kaznu zatvora od 6 meseci zbog vređanja dva novinara na svom blogu. Problem u Sloveniji predstavlja postojanje klevete kao krivičnog dela koje je čak kažnjivo zatvorom. Slovenija je potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravima koja jasno kaže da kazne za uvredu i klevetu moraju biti ograničene i proporcionalne, a kazna zatvora svakako to nije.

Novinaru slovenačkog Dnevnika, ispred kuće u Kranju bio je zapaljen auto koji je napravio štetu od nekoliko hiljada evra. Ovaj novinar inače je istraživao postojanje korupcije i trgovine drogom u Kranju i tvrdio je da je napad bio povezan i usmeren na njegovo novinarsko angažovanje. Ipak, policija je ovaj slučaj tretirala kao prouzrokovanje materijane štete na svojini drugog lica.⁹⁴

3. Grčka

Prema izveštaju o slobodi medija RSF-a (reporteri bez granica) za 2015. godinu, Grčka se našla na 91. mestu od ukupno 180 zemalja, što predstavlja značajan pad, ako imamo u vidu da je 2005. godine ova zemlja bila na 18. mestu. Uzrok leži u finansijskoj, političkoj i društvenoj krizi koja je Grčku zahvatila još početkom 2009. godine.

U ovakvoj situaciji, građani su počeli da ukazuju sve veće nepoverenje prema svim državnim institucijama, državnim zvaničnicima, ali isto tako počeli su da preispituju i svoje poverenje prema obrazovnom sistemu, pravdi pa i novinarima i grčkim medijima. Novinari su postajali mete uvreda i sve učestalijih fizičkih napada za vreme masovnih protesta koji su obeležili Grčku poslednjih nekoliko godina.

Nasilje nad novinarima dostiglo je tačku ključanja tokom protesta 2013. godine. Tada su dokumentovani svi napadi policije i specijalnih snaga usmereni na novinare i fotoreportere. Policija je išla daleko iznad svojih ovlašćenja, upotrebljavajući silu i prema ljudima koji su samo mirno protesvovali.

Problem procesuiranja napadača otežan je odredbama grčkog zakona o krivičnom postupku koji omogućava tužiocu da vrlo lako odustane od krivičnog gonjenja već i u predistražnoj fazi. Član 43. omogućava tužiocu da ne podigne optužnicu ako smatra da slučaj "nije vredan toga". Takođe, u svakoj fazi tužilac može odlučiti da tužbu arhivira, a slučaj će se ponovo otvoriti samo naredbom tužioca. Isto tako, tužilac može arhivirati slučaj i ako nema dokaza o identitetu učinioca krivičnog dela.

Osim ovih razloga koji otežavaju kažnjavanje učinilaca krivičnih dela, postoji i interni disciplinski postupak policije koji je takođe kontraverzan. Kada policijac navodno izvrši krivično delo, njegov nadređeni može odlučiti da se sprovede interna istraga umesto tužilačke.

Novinari su često pritvarani zloupotrebom zakona koji dozvoljava policiji da u stanicu privede svakoga za koga postoji sumnja o identitetu, to znači da čak i nakon pokazivanja ličnih isprava, policija može posumljati u njihovu autentičnost i privesti lice u stanicu, a grčki zakon o krivičnom

⁹⁴ <http://rsf.org/en/news/slovenian-justice-system-sanctions-journalists-climate-political-hostility-media>



postupku nema nijednu odredbu kojom se kažnjava policajac koji zloupotrebljava svoja ovlašćenja.⁹⁵

Nažalost, evidentno je da države u regionu, uključujući i one sa kojima Srbija deli zajedničku pravnu prošlost, u svojim zakonodavstvima i praksi nemaju razvijene mehanizme zaštite novinara na koje bi se Srbija mogla ugledati kako bi unapredila zaštitu i položaj novinara. Jedini izuzetak predstavlja već navedeni mehanizam evidentiranja krivičnih dela nasilja protiv novinara.

Što se tiče ostalih evropskih država, mora se imati u vidu činjenica da visok stepen medijskih sloboda i poštovanje slobode izražavanja i pluralizma medija nisu nužno uvek posledica niti izričite zakonske regulative niti uspostavljanja posebnih procedura ili protokola. Upravo suprotno, oni često zavise od društvenog i političkog okruženja. Dobar primer za ovu tvrdnju predstavlja Finska, država koja se visoko rangira na listama i indeksima medijskih sloboda, u kojoj sloboda izražavanja i pluralizam medija imaju čvrsto uporište u tradiciji i činjenici da je novinarska profesija u Finskoj tradicionalno nezavisna od vlasti.⁹⁶

5.2. Zaštita novinara – dobre evropske prakse

1. Platforma za zaštitu novinarstva i bezbednosti novinara

Ova Platforma kreirana je pod okriljem Saveta Evrope, sa ciljem da olakša prikupljanje, analizu i širenje podataka o slučajevima kada je došlo do ugrožavanja medijskih sloboda i bezbednosti novinara u državama članicama Saveta Evrope. Platforma bi trebalo da telima i organima Saveta Evrope omogući blagovremeno informisanje o slučajevima ugrožavanja ovih prava, na sistematičan način, i olakša njihovu pravovremen i koordinisan odgovor, kao i da doprinese unapređenju prilikom formulisanja politika u oblasti medijskog prava. Partnerske organizacije Platforme su: Reporter bez granica (Reporters Without Borders), Međunarodna federacija novinara (International Federation of journalists), Evropska federacija novinara (European Federation of journalists), Asocijacija evropskih novinara (Association of European journalists) i Član 19 (Article 19).

Platforma funkcioniše tako što partnerske organizacije prijavljuju pojedinačne slučajeve, procenjujući pri tom:

- da li se radi o ozbiljnoj pretnji,
- da li se ugrožavanje ili kršenje događa u nekoj od država članica Saveta Evrope
- da li je informacija pouzdana i zasnovana na činjecima
- da li je informacija već dostupna javnosti i ako nije, da li su lica na koja se odnosi a čiji je indentitet utvrđen ili se može utvrditi saglasna sa time da se informacija objavi?

⁹⁵<https://issuu.com/internationalpressinstitute/docs/ipi-policeviolence-and-pressfreedom>

⁹⁶ Heikki Kuutti, Riitta Sokka and Pasi Nevalainen "Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Finland", dostupan na <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/05/Finland.pdf>



Kada to okolnosti slučaja omogućavaju, Savet Evrope i država članica na koju se informacija objavljena na platformi neposredno odnosi mogu na platformi objaviti i izveštaje u vezi sa radnjama koje su preduzeli njihovi organi i tela kao odgovor na postavljene informacije.

Platforma je dostupna na internet stranici

<http://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>

5.3. Zaštita novinara u državama članicama Evropske unije

1. Nemačka

Prema izveštaju Reportera bez granica, Nemačka je na 16. mestu, dok je prošle godine bila 12. Ovakva pozicija Nemačke je najverovatnije posledica porasta uticaja desničarskih grupa koje uznemiravaju, prete i vrše nasilje nad novinarima. Drugi uzrok je Zakon o antiterorizmu, koji predstavlja dodatnu brigu za novinare jer policiji daje ovlašćenje da sprovodi tajne operacije nadzora (pretres kuća, hard diskova, telefona) i na taj način ugrožava tajnost novinarskih izvora.⁹⁷

Migrantska kriza dovela je do jačanja ultradesničarskih pokreta, pa je tako na nekoliko protesta koje je organizovala PEGIDA širom Nemačke, bilo povređeno više novinara.

U oktobru 2015. godine na protestu u Drezdenu, nekoliko novinara bilo je povređeno, ali policija nikada nije uhvatila učinioca jer su ostali demonstranti nisu hteli da svedoče, a drugih svedoka nije bilo. U Drezdenu se slična situacija dogodila i u septembru iste godine, kada je novinar napadnut takođe na protestu desničarskih grupa. Policija ni tada nije otkrila ko su izvršio. U sličnim situacijama našli su se novinari i u drugim gradovima Nemačke.⁹⁸

Kleveta je kriminalizovana u Nemačkoj. Članovima 185 do 200 Krivičnog zakonika Nemačke uređeno je ovo krivično delo. Zakonikom je kumulativno predviđena kazna zatvora od 3 meseca do 5 godina i novčana kazna. Tužba se mora podneti u roku od 3 godine računajući od kraja godine kada je publikacija ili emisija sa klevetničkim sadržajem objavljena. Tužilac mora da ubedi sud da je tvrdnja netačna ili da se tiče njegovog privatnog života kako bi sud odlučio da odredi privremenu meru.⁹⁹

2. Holandija

Holandija kao jedna od klevki ljudskih prava i sloboda, štiti slobodu medija. Zakonima se štite satirični tekstovei, a satira je generalno dozvoljena i ne sme biti potiskivana. Izuzetak od pravila koja štite slobodu medija jeste činjenica da se sednice Parlamenta mogu snimati isključivo ako

⁹⁷ <https://rsf.org/en/germany>

⁹⁸ U Berlinu je oktobra 2015. godine, napadnut novinar Tagesspiegel-a nakon objavljivanja kolumne o porastu ksenofobije i pristalica desničarskih organizacija. Istraga o ovom događaju je još uvek u toku, ali novinara je podržalo i nemačko novinarsko udruženje kao i senator za unutrašnje poslove. <https://mappingmediafreedom.org/?k=germany#/>

⁹⁹ <http://kellywarnerlaw.com/germany-defamation-laws/>



postoji eksplicitan sporazum sa poslanicima. Zbog svega ovoga, u izveštaju Reportera bez granica za 2015. godinu, Holandija zauzima drugo mesto, odmah nakon Finske, kada je u pitanju sloboda medija.¹⁰⁰

Ipak, za novinare postoje određene prepreke, kao što je na primer zakon iz 2013. godine koji ne dozvoljava novinarima da se služe dronovima kako bi snimili određene događaje i predstavljali ih na vestima ili u novinama. Sa druge strane, običnim građanima ovo nije zabranjeno, pa su se Sindikat novinara Holandije i Sindikat foto reportera udružili u zahtevima da im se olakša korišćenje dronova prilikom snimanja događaja iz vazduha.¹⁰¹

Kleveta je i dalje krivično delo u Holandiji. Holandski Krivični zakon poznaje: klevetu (čl.261, st. 1), uvredu (čl. 261, st.2), namernu uvredu (čl. 262) i prostu uvredu (čl.266). Kleveta je kažnjiva novčanom kaznom trećeg stepena ili kaznom zatvora do 6 meseci. Uvreda se definiše kao klevetanje učinjeno putem sredstava javnog informisanja i to putem slika ili pisanjem. Kažnjiva je novčanom kaznom trećeg stepena ili zatvorom do godinu dana. Namerna uvreda postoji kada je učinilac znao da je tvrdnja netačna. Kažnjiva je novčanom kaznom četvrtog stepena ili zatvorom do dve godine. Prosta uvreda je kažnjiva novčanom kaznom drugog stepena ili zatvorom do 3 meseca.¹⁰²

3. Francuska

U Francuskoj se može reći da su novinari generalno slobodni, i da postoje zakoni koji brane i štite slobodu medija i uopšte rad novinara. Ipak, vlasnici medijskih kuća, nekada imaju druge ciljeve u planu, a ne samo zaštitu izdavačke nezavisnosti.¹⁰³ Prema Izveštaju Reportera bez granica primetan je porast političkog i finansijskog pritiska na novinarsku delatnost.¹⁰⁴

U februaru, 2016. u Skupštini je razmatran predlog da se poveća uloga CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel), tela koje je ustanovljeno 1989. godine i čija je uloga da reguliše elektronske medije u Francuskoj kao što su radio i televizija. Ovo telo treba da garantuje medijsku slobodu i nezavisnost, ali njegove članove upravo bira Vlada, pa su predstavnici Sindikata novinara reagovali protiv ovog predloga Skupštine.¹⁰⁵

U februaru 2015. donet je Zakon koji daje ovlašćenje francuskom premijeru da vrši jači nadzor nad francuskom stanovništvom i to bez sudske kontrole. Ovaj zakon daje velika ovlašćenja premijeru i obaveštajnim službama i na taj način u velikoj meri ograničava pravo na privatnost, a Zakon nije povezan sa zaštitom od terorizma. Protiv Zakona, ustale su mnoge nacionalne, ali i međunarodne organizacije jer se na ovaj način smanjuju ovlašćenja i mogućnosti delovanja ne samo novinara nego i uzbunjivača.¹⁰⁶

Najveća tragedija koja je zadesila evropsko novinarsko, desila se upravo u Francuskoj kada je ubijeno 9 novinara satiričnog lista Šarli Ebdo. Prema izveštaju Komiteta za zaštitu novinara (CPJ)

¹⁰⁰ <https://rsf.org/en/netherlands>

¹⁰¹ <https://mappingmediafreedom.org/?k=germany#/122>

¹⁰² <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/netherlands/>

¹⁰³ <https://rsf.org/en/france>

¹⁰⁴ <https://rsf.org/en/france>

¹⁰⁵ <https://mappingmediafreedom.org/?k=germany#/1790>

¹⁰⁶ <https://mappingmediafreedom.org/?k=germany#/1002>



iz 2015. godine odmah posle Sirije, Francuska je zbog ove tragedije bila na drugom mestu najsmrtonosnijih zemalja kada je u pitanju bavljenje novinarstvom.¹⁰⁷

Nakon ovih napada u zemlji je proglašeno vanredno stanje i stupio je na snagu Zakon iz '55 godine koji reguliše vanredno stanje i koji podrazumeva jaču kontrolu i manju nezavisnost novinara za vreme trajanja vanrednog stanja i dozvoljava policiji da bez naloga pretresa kancelarije novinara, dozvoljava vlastima preduzimanje svih mera potrebnih za kontrolu medija i povećava ovlašćenja koja imaju vojni sudovi. Vanredno stanje je produženo za još tri meseca, ali su ukinute odredbe koje se odnose na medije pa je poboljšan status medija i za vreme vanrednog stanja.¹⁰⁸

Posmatrano na globalnom nivou, Francuska zauzima 45. mesto od ukupno 180 zemalja kada je u pitanju sloboda medija, prema izveštaju Reportera bez granica.

Kleveta je kriminalizovana francuskim zakonima, a ono što karakteriše ovo krivično delo u Francuskoj jeste veliki broj proceduralnih formalnosti koje moraju biti ispunjene da bi učinilac bio kažnjen, što predstavlja veliku olakšicu za tuženog. Takođe, predviđen je i kratak rok za podizanje tužbe, od svega 3 meseca od dana kada je kleveta učinjena putem medija ili putem izdate publikacije.¹⁰⁹ Kleveta je kažnjiva isključivo novčanim kaznama.¹¹⁰

4. Italija

Italija zauzima 77. mesto u izveštaju Reportera bez granica o slobodi medija. Novinari se često suočavaju sa pretnjama i nasiljem i stanje u ovoj zemlji je dosta zabrinjavajuće. Dnevni list La Republica je objavio da je između 30 i 50 novinara pod policijskom zaštitom jer su se suočavali sa pretnjama, psihičkim ili fizičkim nasiljem.¹¹¹

Najugroženiji su novinari koji istražuju i izveštavaju o korupciji i organizovanom kriminalu. U oktobru 2015. čak 97 novinara je optuženo pred Krivičnim sudom u Rimu zbog nepoštovanja zabrane objavljivanja sudskih dokumnata i nepoštovanja etičkog kodeksa (član 114 italijanskog KZ). Ovi novinari istraživali su povezanost između vlasti Rima i kriminalnih organizacija kao i pronevere državnih fondova.¹¹² Novinari se suočavaju sa brojnim pretnjama i napadima kada izveštavaju o kriminalnim grupama.¹¹³

U 2015. godini Vatikan se suočio sa dva skandala: Vatiliks i Vatiliks 2, a upravo sudski sistem Vatikana sprečava novinare i njihove medijske slobode u izveštavanju. Dva novinara se suočavaju sa mogućnošću da provedu 8 godina u zatvoru zbog izveštavanja o korupciji unutar

¹⁰⁷ <https://cpj.org/killed/europe/france/>

¹⁰⁸ <https://rsf.org/en/news/national-assembly-eliminates-media-controls-state-emergency-law>

¹⁰⁹ <http://kellywarnerlaw.com/france-defamation-laws/>

¹¹⁰ <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/france/>

¹¹¹ <https://rsf.org/en/italy>

¹¹² <https://mappingmediafreedom.org/?k=germany#/1517>

¹¹³ Dva novinara su u avgustu 2015. godine primila brojne pretnje smrću kada su izveštavali u sahrani mafija bosa Vitoria Kazamonike. Novinar Mateo Vivijani primio je anonimne poruke na svom telefonu nakon objavljivanja njegovog teksta o zaplenjenoj robi mafije.¹¹³ Novinaru dnevnog lista Il Roma, auto je bio oštećen čak 4 puta u roku od dva meseca nakon izveštavanja o kriminalnoj organizaciji Kamora. <https://mappingmediafreedom.org/?k=germany#/1185>



Svete Stolice.¹¹⁴ OEBS, CPJ kao i Evropska Federacija novinara pozivaju Vatikan da odbaci ove optužbe naglašavajući da je pravo novinara da zaštite svoje izvore.¹¹⁵

U Italiji je kleveta idalje kriminalizovana i predviđena je kazna zatvora i za klevetu i za uvredu (Krivični zakon Italije, članovi 594 i 595)¹¹⁶. Ovo u velikoj meri ograničava slobodu medija, s obzirom da nije retka situacija da novinari završe u zatvoru upravo zbog ovog krivičnog dela. U maju 2013. godine, tri novinara nedeljnog magazina Milan su kažnjena ukupnom kaznom zatvora od jedne godine i 8 meseci a uz to im je određeno da plate novčanu kaznu od 20.000 evra, a sve zbog pisanja o postojanju veze između mafijaške porodice Mesineo i javnog tužioca Palerma.¹¹⁷

Iako navedeni primeri država osnivača Evropske unije ne predstavljaju primere praksi koje su u potpunosti primenjivi u Srbiji, interesatno je uočiti da u svim ovim državama kleveta jeste kriminalizovana i da u pojedinim, kao što je Italija predstavlja ograničenje slobode medija i slobodnog izveštavanja novinara. Ovaj primer pokazuje da se rešenja za Srbiju moraju prilagoditi širem društvenom kontekstu, stepenu razvoja demokratije u društvu i prihvaćenosti demokratskih vrednosti. Iz primera Nemačke, vidi se da je neophodno da represivni državni organi reaguju na vreme, kako bi zaštita novinara koja je utvrđena propisima imala svoju praktičnu vrednost i sudski epilog. Takođe, jačanje borbe protiv terorizma vodi ograničavanju opšteprihvaćenih standarda zaštite ljudskih prava, tako da je u Srbiji neophodno ispratiti da li se predlogom Nacionalne strategije za prevenciju i borbu protiv terorizma za period 2016-2021 ne narušava sloboda medija i bezbednost novinara.

¹¹⁴ <https://rsf.org/en/italy> Optužbe se baziraju na Zakonu iz 2013. Koji predviđa da je krađa poverljivih dokumenta krivično delo. Ova odluka Svete Stolice o procesuiranju dva novinara ima negativan efekat na slobodu medija ali i na odnose između Vatikana i Italije.

¹¹⁵ <https://mappingmediafreedom.org/?k=germany#/1563>

¹¹⁶ <http://legaldatabase.at/legal-database/italy/>

¹¹⁷ <https://www.article19.org/resources.php/resource/37122/en/italy:-urgent-need-to-reform-defamation-laws>.



5.4. Zaštita novinara u državama van Evropske unije

1. Kolumbija

Tokom '90ih godina u Kolumbiji je ubijeno oko 50 novinara, pa je pritisak na Vladu postajao sve veći. Prvi korak bio je da se donese Program hitne zaštite. 1997. godine donet je Zakon br. 418 koji je predvideo da Državni tužilac zajedno sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom pravde donese specijalizovane programe koji bi štitali onaj deo populacije koji obavlja posao visokog rizika.

Program zaštite novinara donela je kolumbijska Vlada 2000. godine. Cilj je bio zaštititi novinare koji se suočavaju sa pretnjama i rizicima obavljajući svoj posao. Organizacije civilnog društva doprinele su na taj način što su prikupljale i istraživale podatke o pretnjama koje su upućene novinarima. Komitet za procenu rizika i regulaciju (CRER), određuje i sprovodi sve neophodne mere zaštite u svakom pojedinačnom slučaju.

U praksi sistem funkcioniše tako što čim novinaru bude upućena određena pretnja, njegov pojedinačni slučaj prolazi kroz proceduru koja ima dve komponente: procena rizika i sprovođenje i monitoring zaštitnih mera.

Pre kreiranja ovog programa veći broj novinara bio je ubijan svake godine u Kolumbiji. Procenat je značajno smanjen.¹¹⁸ Ipak Program se suočava sa određenim problemima u praksi jer nakon što novinar prijavi pretnju i kada se uradi procena rizika, novinaru se dodeljuje policijska zaštita u vidu naoružanih policajaca koji ih prate na svim zadacima. Postavlja se pitanje, u kojoj meri se onda može smatrati da postoji sloboda izražavanja kada je teško zamisliti da će novinar prilikom intervjuisanja zaista dobiti sve potrebne podatke od lica koje intervjuiše kada je sa njim naoražani policajac zadužen za njegovu bezbednost?¹¹⁹

2. Meksiko

Prema Izveštaju RSF (reporteri bez granica), Meksiko se smatra najopasnijom državom na zapadnoj hemisferi. Od 2000. godine u Meksiku je ubijeno čak 80 novinara, a prema izveštaju CPJ većini je najpre bilo prećeno smrću, pa su ubijeni što ustvari znači da su ova ubistva mogla biti sprečena. Jedan od najvećih problema Meksika jeste umešanost vlasti u trgovinu drogom i korupciju, tako da je najveći broj fizičkih napada upravo i bio usmeren na novinare koji su izveštavali o ovim temama. Zbog nedostatka mehanizama zaštite samocenzura je vrlo prisutna.

¹¹⁸ Pre uvođenja programa 10 do 15 novinara je bilo ubijeno u Kolumbiji svake godine. Od uvođenja programa, ovaj broj je sveden na jednog ili nijednog novinara godišnje. V. International News Safety Institute "Journalism Safety:Threats to Media Workers and easures to Protect Them", 44, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804915c0>

¹¹⁹ <http://www.newssafety.org/uploads/Good%20Practice%20INSI%20Final%20Feb2014.pdf>



U prethodnoj deceniji doneto je više zakona koji su uredili položaj novinara i koji su obezbedili zaštitne mehanizme.

- (1) 2006. godine uspostavljeno je **specijalno tužilaštvo za krivična dela učinjena prema novinarima**¹²⁰
- (2) 2007. godine **dekriminalizovana su krivična dela učinjena putem štampe** i to na saveznom nivou
- (3) 2012. godine usvojen je Zakon o zaštiti branilaca ljudskih prava i novinara¹²¹ kojim je uspostavljen mehanizam procene rizika i zaštite novinara na saveznom nivou¹²²

U praksi, primena mehanizama procene rizika i zaštite novinara u Meksiku je dala rezultate koji se ne mogu oceniti sasvim zadovoljavajućim – nedostatak ljudskih kapaciteta Mehanizma zaštite za lica koja se bave zaštitom ljudskih prava i za novinare¹²³ doveo je do toga da zamišljeni mehanizam brzog odgovora na zahteve novinara ne funkcioniše u praksi – u periodu od novembra 2012. godine do kraja januara 2015. godine, podneto je ukupno 197 zahteva za zaštitu, a za 157 zahteva je zaključeno da je potrebno izvršiti detaljnije analize pre nego što bude moguće proceniti rizik.¹²⁴ U praksi su novinari čekali više meseci, pa čak i po godinu dana, pre nego što bi dobili odgovor na svoj zahtev.

¹²⁰ La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra de la Libertad de Expresión

¹²¹ Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, DOF: 25/06/2012

¹²² <http://www.newssafety.org/uploads/Good%20Practice%20INSI%20Final%20Feb2014.pdf>

¹²³ El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

¹²⁴ El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México: desafíos y oportunidades, disponible na http://www.wola.org/sites/default/files/MX/Enero%202015_El%20Mecanismo%20de%20Protecci%C3%B3n%20para%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Periodistas.pdf



Iako navedeni primeri Meksika i Kolumbije ne predstavljaju primere praksi koje smatramo primenjivim u zakonodavstvu Srbije, njihov značaj se ogleda u sistematskom pristupu rešavanju pitanja zaštite novinara, kao i uvođenju institucionalnih mehanizama njihove zaštite. Ipak, praksa je pokazala i nedostatke ovih mehanizama, među kojima ukazujemo na nedovoljne ljudske kapacitete, što u praksi obesmišljava ključne ciljeve uspostavljanja mehanizama zaštite – a to je brza reakcija i omogućavanje novinarima da se nesmetano bave svojim poslom.

Otuda ukazujemo da je prilikom uvođenja mehanizama procene rizika (Aktivnost 3.5.1.5- Akcionog plana za pregovaranje Poglavlja 23) neophodno predvideti i odgovarajuće ljudske resurse kao i kratke rokove za procenu rizika ugroženosti novinara, nakon kojih bi bile preduzimane i konkretne mere. Jedno od mogućih rešenja, koje je i bilo predviđeno u radnim verzijama Zakona o javnom informisanju i medijima, jeste predviđanje prekršajne odgovornosti za slučajeve narušavanja integriteta novinara koji nemaju obeležja krivičnog dela (prekršajna odgovornost odgovornog lica u organu javne vlasti koji povredi slobodu prikupljanja, objavljivanja i primanja informacija zloupotrebom službenog položaja ili javnog ovlašćenja, protivno članu 4. stav 5. Zakona o javnom informisanju i medijima).

Nadalje, kako bi se olakšala procena rizika ugroženosti novinara potrebno je da Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova i reprezentativna udruženja novinara pre početka primene ovog mehanizma izrade odgovarajući priručnik za sprečavanje narušavanja integriteta novinara, u kojima će se, između ostalog, izneti i pravni okvir i standardi za procenu rizika ugroženosti novinara.



6. Preporuke za Srbiju

U cilju što efikasnijeg formulisanja preporuka za unapređenje pravnog okvira i prakse zaštite novinara u Srbiji, u nastavku dajemo preporuke za operacionalizaciju aktivnosti predviđenih Akcionom planom za pregovaranje Poglavlja 23.

1. Analiza relevantnih odredaba Krivičnog Zakonika u cilju ocene potrebe za izmenama i dopunama koje bi dovele do višeg nivoa zaštite novinara od pretnji nasiljem

Ovu analiza bi morala biti dopunjena i analizom politike krivičnog procesuiranja dela iz članova 114, 121, 138. Krivičnog zakonika, uključujući i visine sankcija izrečenih u osuđujućim presudama, kao i tužilačku i sudsku praksu u pogledu priznavanja statusa lica koje se bavi zanimanjem koje je od značaja za javno informisanje. U tom smislu upućujemo na uporedna rešenja u Belgiji (sudska praksa Ustavnog suda) i Finskoj (Zakon o slobodi izražavanja i medijima), gde je puna zaštita zajemčena svim licima koji se bave zanimanjem od značaja za informisanje, bez obzira na to da li se radi o profesionalnim novinarima ili ne.

Nadalje, preporučujemo da se ponovo razmotri mogućnost uvođenja prekršajne odgovornosti u slučajevima ugrožavanja integriteta medijskih poslenika u slučajevima kada ne postoje elementi krivičnog dela. Prekršajna odgovornost kao mera zaštite slobode informisanja je bila predviđena u jednoj od radnih verzija nacрта Zakona o javnom informisanju i medijima¹²⁵ i to kao prekršajna odgovornost odgovornog lica u organu javne vlasti koji povredi slobodu prikupljanja, objavljivanja i primanja informacija zloupotrebom službenog položaja ili javnog ovlašćenja, protivno članu 4. stav 5. (novčana kazna).

2. Nastavak rada Komisije za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom ubistava novinara.

Planirano je da ova aktivnost bude kontinuirana, a rezultat bi bio Godišnji izveštaj Komisije predat nadležnim telima i redovno postupanje nadležnih tela u skladu sa preporukama Komisije kroz sprovođenje istrage i optuženja.

U okviru nastavka rada Komisije, preporučujemo da se osim godišnjih izveštaja uvedu i dodatni mehanizmi za kontrolu sprovođenja preporuka Komisije u vidu periodičnih izveštaja koje bi nadležna tela podnosila Komisiji u vezi sa sprovođenjem istraga i optuženjem u predmetima povodom ubistva novinara, kako bi se osiguralo da se ne stvore procesne pretpostavke za zastarelost postupanja u pojedinim predmetima, kao i da bi se jasno mogao pratiti tok ovih predmeta.

3. Izmena i dopuna Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima u pogledu načina vođenja evidencije učinilaca krivičnih dela izvršenih na štetu novinara i napada na internet stranice i označavanje ovih krivičnih dela kao prioriternih u postupanju.

¹²⁵ "Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 58/2015



Preporučujemo da ova aktivnost bude dopunjena i izmenama pravila o godišnjim izveštajima o radu javnih tužilaštava, tako da postupanje tužilaštva u slučajevima krivičnih dela izvršenih na štetu novinara i slučajevima napada na internet stranice predstavlja jasno izdvojen deo u godišnjim izveštajima o radu tužilaštava. Ujedno, preporučujemo da se, sledeći dobar primer prakse u Hrvatskoj, predvidi da Republičko javno tužilaštvo, na godišnjem nivou podnosi izveštaj ministarstvu nadležnom za informisanje i reprezentativnim udruženjima novinara o postupanju u ovim predmetima i ishodu krivičnog procesuiranja, kako bi se ovi izveštaji mogli uporediti sa bazom podataka o napadima na novinare koje trenutno u Srbiji vodi Nezavisno udruženje novinara Srbije (ili kroz osnivanje jedinstvene platforme za zaštitu novinara) a ishodi krivičnog procesuiranja za ova dela učinili dostupnim javnosti. Nadalje, preporučujemo da se slučajevi nasilja nad novinarima redovno prijavljuju na Platformi za zaštitu novinarstva i bezbednosti novinara ustanovljenoj pod okriljem Saveta Evrope¹²⁶ kako bi se obezbedilo da postupanje u ovim predmetima bude u skladu sa relevantnim standardima Saveta Evrope.

Takođe preporučujemo da se ova aktivnost dopuni sprovođenjem sistematskih obuka za javne tužioce i predstavnike Ministarstva unutrašnjih poslova. Iako smatramo da nema uslova da se u Srbiji uvede posebno tužilačko odeljenje koje bi se bavilo samo pitanjima ugrožavanja integriteta novinara, smatramo da je neophodno da ciljane obuke u vezi sa ovim pitanjem budu organizovane za predstavnike svih tužilaštava (i po teritorijalnoj i po stvarnoj nadležnosti), kako bi se obezbedili neophodni uslovi za valjano prioritarno procesuiranje ovih krivičnih dela.

4. Izrada i potpisivanje sporazuma o saradnji Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova kojim će biti propisano kao prioritarno postupanje u istragama pretnji i nasilja nad novinarima u cilju unapređenja efikasnosti istraga o napadima na novinare i krivično gonjenje izvršilaca napada.

Kao što je istaknuto u prethodnoj preporuci, sastavni deo ovog sporazuma o saradnji morao bi sačinjavati plan zajedničkih obuka za predstavnike svih tužilaštava kao i za predstavnike Ministarstva unutrašnjih poslova, kako bi se obezbedili neophodni preduslovi za valjano prioritarno procesuiranje ovih krivičnih dela.

Nadalje, smatramo da je neophodno da se jasno istakne da će se sporazum odnositi i na prioritarno postupanje u istragama i procesuiranju napada na internet stranice, to jest elektronska izdanja medija, kao i samostalna elektronska izdanja (uređivački oblikovane internet stranice ili internet portali), koji su registrovani u Registru medija, u skladu sa ovim Zakonom o javnom informisanju i medijima.

5. Unaprediti sistem preventivnih mera koje se preduzimaju u cilju zaštite novinara od pretnji nasiljem kroz 1) analizu rizika ugroženosti novinara, u saradnji sa reprezentativnim udruženjima novinara 2) kontinuirano praćenje stanja u pisanim i elektronskim medijima u cilju utvrđivanja rizika ugroženosti bezbednosti novinara.

¹²⁶ <http://www.coe.int/en/web/media-freedom/home>



Iz opisa aktivnosti nije savim jasno da li analiza ugroženosti novinara predstavlja sveobuhvatnu, načelnu analizu, ili se može raditi i u konkretnim slučajevima. Smatramo da je neophodno da se omogući analiza rizika ugroženosti novinara i u konkretnim slučajevima, ali da je za delotvorno sprovođenje ovakve analize neophodno obezbeđivanje dovoljnih ljudskih kapaciteta.

Nadalje, kako bi se olakšala procena rizika ugroženosti novinara potrebno je da Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova i reprezentativna udruženja novinara pre početka primene ovog mehanizma izrade odgovarajući priručnik za sprečavanje narušavanja integriteta novinara, u kojima će se, između ostalog, izneti i pravni okvir i standardi za procenu rizika ugroženosti novinara, što je u uporednoj praksi učinjeno u državama koje su uvodile posebne mehanizme zaštite novinara (npr. Meksiko).

Takođe predlažemo da se analize stanja u pisanim i elektronskim medijima u cilju utvrđivanja rizika ugroženosti bezbednosti novinara redovno čine dostupnim javnosti, pri čemu preporučujemo korišćenje postojeće baze podataka o napadima na novinare koju trenutno u Srbiji vodi NUNS ili uspostavljanje jedinstvene platforme za praćenje pitanja nasilja nad novinarima.

6. Izrada i potpisivanje sporazuma o saradnji između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i reprezentativnih udruženja novinara (kontakt tačke, informisanje o događajima koji nemaju obeležja krivičnog dela, identifikacija problema, itd.) kako bi se uspostavio veći stepen zaštite bezbednosti novinara.

Smatramo da bi jedan deo sadržine ove preporuke mogao biti rešen uvođenjem prekršajne odgovornosti za slučajeve ugrožavanja integriteta medijskih poslenika.

Ipak, takođe smatramo da je korisno da se uz upostavljanje kontakt-tačaka takođe uspostavi mehanizam koji bi omogućio rano upozoravanje, brz odgovor i praćenje postupanja u slučajevima kada je bezbednost novinara ugrožena ili je došlo do napada na internet stranice, tačnije, elektronska izdanja medija ili samostalna elektronska izdanja, po principu *hotline* ili *24 sata*. Na ovaj način, kroz uspostavljanje jedinstvene internet platforme za rano prijavljivanje slučajeva ugrožavanja bezbednosti novinara i napada na internet stranice, i sačinjavanje protokola za dalje postupanje – procena rizika od ugroženosti, postupanje tužilaštva, krivično ili prekršajno procesuiranje – može se unaprediti praksa zaštite novinara u Srbiji.

Na kraju, posebnu pažnju skrećemo na potrebu da se istovremeno sistematski radi na punom ostvarivanju međunarodnih standarda u pogledu slobode informisanja i pluralizma medija na koje smo ukazali u ovom tekstu, budući da unapređenje pojedinih segmenata ne može dati valjane rezultate bez unapređenja celokupnog regulatornog okvira i prakse u ovoj oblasti.



Literatura

1. Članci, monografije, vodiči

Advocacy for Human Rights in Americas, WOLA, El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas desafíos y oportunidades, 2015. dostupno na internet adresi:

http://www.wola.org/es/noticias/el_mecanismo_de_proteccion_para_personas_defensoras_de_derechos_humanos_y_periodistas_en_me, 1/5/2016.

Bech Sillesen, L., „Exploring ethics through journalism hotlines: How news associations are keeping up with changing principles“, *Columbia Journalism Review*, dostupno na internet adresi: http://www.cjr.org/behind_the_news/ethics_hotlines.php, 1/5/2016.

Čeferin R. Poler Kovačić, M. „Varstvo novinarskih zaupnih virov: pravna ureditev in stališča slovenskih novinarjev“, *TEORIJA IN PRAKSA* let. 52, 4/2015, 631-950.

„El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México: desafíos y oportunidades“, dostupno na internet adresi: http://www.wola.org/sites/default/files/MX/Enero%202015_El%20Mecanismo%20de%20Protecci%C3%B3n%20para%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Periodistas.pdf, 1/05/2016.

Haraszti, M., *Vodič za samoregulaciju medija*, Institut za medije Crne Gore, 2008.

International News Safety Institute „Journalism Safety: Threats to Media Workers and easures to Protect Them“, 44, dostupno na internet adresi <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804915c0>, 1/05/2016.

„Italy: Urgent need to reform defamation laws“, *Article 19*, dostupno na internet adresi: <https://www.article19.org/resources.php/resource/37122/en/italy:-urgent-need-to-reform-defamation-laws>, 1/05/2016.

Parmar, S., „The International Human Rights Protection of Journalists“, *Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives*, Council of Europe, 2015.

2. Dokumenti

CSCE Concluding Document of 1986 Vienna Meeting.

Declaration of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors

Deklaracija usvojena na samitu KEBS u Budimpešti (1994),

EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Human Rights Committee 102nd session Geneva, 11-29 July 2011, General comment No. 34, dostupno na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>



Human Rights Committee 102nd session Geneva, 11-29 July 2011, General comment No. 34

Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review, Twenty-second session, 4–15 May 2015, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, Croatia

II Ženevska konvencija o poboljšanju položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika oružanih snaga na moru

III Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima i IV Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica za vreme rata sa Dopunskim protokolima.

Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU

Kazenski zakonik, Slovenija (KZ-1) Uradni list RS, št. 55/2008, član 159.

Kazneni zakon Republike Hrvatske, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15

Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, DOF: 25/06/2012

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Preporuke iz Viljnusa o bezbednosti novinara - Vilnius Recommendations on Safety of Journalists, usvojene na Konferenciji o bezbednosti novinara održanoj u Viljnusu 7. -8. juna 2011. godine ,

Recommendation 1950 (2011) of the CoE Parliamentary Assembly on the protection of journalists' sources

Recommendation CM/Rec (2011)728 of the Committee of Ministers to Member States; Resolution 1 "Internet Freedom", adopted at the Council of Europe Ministerial Conference, held in Belgrade, Serbia, on 7 and 8 November 2013;

Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors

Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information;

Resolution adopted by the Human Rights Council 21/12 Safety of journalists A/HRC/12/L.14/Rev.1 30 September 2009

Resolution of the European Parliament on confidentiality for journalists' sources and the right of civil servants to disclose information, (adopted in 1993, A3-0434/93, reported in The Official Journal of the European Communities on 18 January 1994, No. C 44/34);

Resolution of the European Parliament on confidentiality for journalists' sources and the right of civil servants to disclose information

Samit KEBS u Lisabonu 1996,

UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, CI-12/CONF.202/6, I Ženevska konvencija o poboljšanju položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu

UN Security Council, Resolution 1738 (2006) Protection of Civilians in Armed Conflict, 23 December 2006, S/RES/1738 (2006)



UN Security Council, Resolution 1738 (2006) Protection of Civilians in Armed Conflict, 23 December 2006, S/RES/1738 (2006)

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Zakon o javnom infomisanju i medijima Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 58/2015

Zakon o kazenskom postupku (uradno prečišćeno besedilo) (ZKP-UPB8)

Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečišćeno besedilo, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT in 22/16), Uradni list RS, št. 32/2012

3. Internet stranice

Centre for Media Pluralism and Media Freedom journalism.cmpf.eui.eu

Committee to protect Journalists www.cpj.org/killed/2016/

Council of Europe www.coe.int

Human Rights Watch www.hrw.org/

International News Safety Institute www.newssafety.org

International Press Institute legaldb.freemedia.at/

Kelly Warner kellywarnerlaw.com

Mapping Media Freedom mappingmediafreedom.org

Reporters sans Frontiers rsf.org/

4. Sudska praksa

Kuhnen v Germany (1988) 56 DR 205

Sanoma Uitgevers BV protiv Holandije, Predstavka broj 38224/03, presuda Velikog veća od 9. septembra 2010

Tillack v. Belgium, application no. 20477/05