MINISTERS' DEPUTIES Recommendations
DÉLÉGUÉS DES MINISTRES Recommandations
CM/Rec(2016)4 13/04/2016

Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors

Unofficial translation into Bosnian

Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors

Traduction non officielle en bosniaque

Preporuka Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera

(Usvojio Komitet ministara 13. aprila 2016.

na 1253. sjednici zamjenika ministara)

© Council of Europe [April 2016], original English and French versions

© [your establishment] [Month, year], [language] translation

Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.

* * * * *

© Conseil de l'Europe [avril 2016], versions originales en anglais et français

© [votre établissement] [mois, année], [langue] traduction

Le texte original provient du Conseil de l'Europe et est utilisé avec l'accord de celui-ci. Cette traduction est réalisée avec l'autorisation du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur.

Preporuka CM/Rec(2016)4[1]
Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera

(Usvojio Komitet ministara 13. aprila 2016.
na 1253. sjednici zamjenika ministara)

1. Alarmantno je i neprihvatljivo da su novinari i ostali medijski akteri u Evropi sve izloženiji prijetnjama, uznemiravanju, stavljanju pod nadzor, zastrašivanju, proizvoljnom lišavanju slobode, fizičkim napadima, mučenju, pa čak i ubistvima zbog svog istraživačkog rada, mišljenja ili izvještavanja, a naročito kada se u svom radu bave zloupotrebom ovlaštenja, korupcijom, kršenjem ljudskih prava, kriminalnim aktivnostima, terorizmom i fundamentalizmom. Pomenuta zlostavljanja i krivična djela opsežno su dokumentovana u zvaničnim izvještajima koje su objavili mediji, nevladine organizacije i branioci ljudskih prava.

2. Novinari i ostali medijski akteri često su meta napada zbog spola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, etničkog identiteta, pripadnosti manjinskoj grupi, vjere ili drugih posebnih karakteristika koje ih mogu izložiti diskriminaciji i opasnostima prilikom obavljanja posla. Novinarke i druge žene

medijski akteri suočavaju se s posebnim, rodno zasnovanim opasnostima, uključujući seksističko, mizigonističko zlostavljanje i ponižavanje, prijetnje, zastrašivanje, uznemiravanje, i seksualnu agresiju i nasilje. Ovakve vrste uznemiravanja sve se više odvijaju na internetu. Potrebni su hitni, odlučni i sistematični odgovori.

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

4. Ova zabrinjavajuća situacija nije ograničena samo na profesionalne novinare i ostale tradicionalne medijske aktere. Kao što su Evropski sud za ljudska prava i brojna međuvladina tijela prepoznala, uključujući i Ujedinjene nacije u Akcionom planu za sigurnost novinara i pitanje nekažnjivosti, kao i Komitet za ljudska prava u Općem komentaru br. 34, definicija medijskih aktera je proširena kao rezultat novih oblika medija u digitalnom dobu. Stoga ona obuhvata i druge koji doprinose javnoj raspravi i koji obavljaju novinarsku djelatnost ili ulogu javnog čuvara.

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

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

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

i. hitno i putem svih ogranaka vlasti, provedu smjernice utvrđene u dodatku ovoj preporuci, pri tome u potpunosti uvažavajući principe koji su u njoj navedeni;

ii. pregledaju odgovarajuće domaće zakone i da ih, po potrebi, izmijene kako bi se osigurala usklađenost sa obavezama država iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;

iii. promoviraju ciljeve ove preporuke na nacionalnom nivou, te da se povežu i sarađuju sa svim zainteresiranim stranama kako bi se ovi ciljevi ostvarili.

Dodatak Preporuci CM/Rec(2016)4

I. Smjernice

Ove su smjernice osmišljene kako bi se savladao višeslojni izazov osiguravanja efektivne zaštite novinarstva i sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera, što zahtijeva usklađene, komplementarne strategije država članica. Zasnovane su na principima utvrđenim u ovom dodatku i čine sastavni dio preporuke. Smjernice su organizirane u okviru četiri stuba: sprječavanje, zaštita, krivično gonjenje (uključujući usmjerenje na, konkretno, nekažnjavanje) i promoviranje informisanja, obrazovanja i podizanja svijesti. U sklopu svakog stuba zemljama članicama su date detaljne smjernice o načinu na koji ispuniti odgovarajuće obaveze, uz korištenje pravnih, administrativnih i praktičnih mjera.

Sprječavanje

1. Zemlje članice trebaju, u skladu sa svojom ustavnom i zakonodavnom tradicijom, osigurati nezavisnost medija i očuvati pluralizam medija, uključujući nezavisnost i održivost javnih servisa i medija zajednice, koji predstavljaju neophodne elemente okruženja pogodnog za slobodu izražavanja.

2. Zemlje članice trebaju donijeti sveobuhvatan zakonski okvir kojim se omogućava da novinari i ostali medijski akteri učinkovito i bez straha doprinose javnim raspravama. Takav okvir treba da odražava principe utvrđene u ovom dodatku i na taj način garantuje javni pristup informacijama, zaštitu privatnosti i podataka, povjerljivost i sigurnost komunikacije i zaštitu novinarskih izvora i lica koja prijavljuju korupciju. Zakonodavni okvir, uključujući odredbe krivičnog prava koje se bave zaštitom fizičkog i moralnog integriteta osoba, trebaju se provoditi učinkovito, uključujući i korištenjem upravnih mehanizama i priznavanjem posebne uloge novinara i ostalih medijskih aktera u demokratskom društvu. Zakonodavni okvir i njegova provedba trebaju garantovati djelotvornu zaštitu novinarki i drugih žena medijskih aktera od rodno zasnovanih opasnosti u obavljanju njihovog posla. Dužnu pažnju treba posvetiti važnosti odgovarajućih zakona o radu i zapošljavanju radi zaštite novinara i ostalih medijskih aktera od proizvoljnog otkaza ili osvete, kao i od nesigurnih uslova rada koji ih mogu izložiti nedopuštenim pritiscima da odstupe od prihvaćene novinarske etike i standarda.

3. Pomenuti zakonodavni okvir treba biti predmetom nezavisnog, sadržajnog preispitivanja kako bi se osiguralo da su garancije za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja postojane i učinkovite u praksi i da je zakonodavstvo podržano efikasnim provedbenim mehanizmom. Nakon prvog pregleda, ostali pregledi se trebaju obavljati u redovnim vremenskim razmacima. Preispitivanjem zakona i praksi treba se procijeniti usklađenost zakonodavnog okvira i njegove primjene sa mjerodavnim evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući sve odgovarajuće pozitivne obaveze države, i treba sadržati preporuke na osnovu glavnih nalaza. Pregledima treba obuhvatiti postojeće propise, propise koji su u nacrtu, uključujući i one koji se odnose na terorizam, ekstremizam i nacionalnu sigurnost, kao i bilo koje druge propise koji utiču na pravo na slobodu izražavanja novinara i ostalih medijskih aktera, te bilo koja druga prava koja su presudna da se osigura efikasno ostvarivanje prava na slobodu izražavanja.

4. Preglede može vršiti jedno ili više odgovarajućih novih ili postojećih nezavisnih tijela koja imaju odgovarajući mandat i dovoljno sredstava. Nacionalna tijela se pozivaju da uspostave povoljne uslove u kojima se mogu odvijati takvi pregledi, dozvoljavajući da detaljan javni nadzor i sastavljanje preporuka vrše organizacije i stručnjaci koji djeluju nezavisno od uticaja vlasti, političkog, vjerskog, trgovačkog ili drugog stranačkog uticaja. Tijelo, odnoso tijela zadužena za pregled mogu biti nacionalna komisija za ljudska prava, institucija ombudsmena i/ili drugo nezavisno tijelo uspostavljeno za posebne, ranije opisane namjene. Preporučuje se da tijelo ili tijela zadužena za pregled imaju izričit mandat da prikupljaju, primaju i koriste informacije iz bilo kojih izvora i da im se da optimalan pristup dokumentima i službenicima u svim državnim tijelima. Proces pregleda treba biti transparentan i obuhvatati javne rasprave, omogućavajući puno i aktivno učešće civilnog društva, uključujući prestavnike novinarskih organizacija, medija i drugih aktera.

5. Treba se predvidjeti da se izvještaji o pregledu službeno dostavljaju mjerodavnim državnim tijelima, naročito ministarstvima, i da se njima traži blagovremen odgovor tih tijela, uključujući i, prema potrebi, korektivne radnje ili druge mjere za praćenje nalaza i preporuka sadržanih u datim

pregledima. Nalazi i preporuke sadržane u pregledima trebaju također biti sistematično usmjerene na stalno izvještavanje, praćenje ili razmjenu informacija prema Vijeću Evrope, odnosno, na primjer, prema Komitetu ministara, Parlamentarnoj skupštini i Komesaru za ljudska prava. Također mogu biti, u slične svrhe, stavljeni na raspolaganje drugim međuvladinih organizacija, kao što su Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Univerzalni periodični pregled Vijeća Ujedinjenih nacija za ljudska prava, UNESCO, Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava i predstavnik za slobodu medija Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE).

6. Kao dio pregleda zakona i praksi, zemlje članice koje imaju zakone o kleveti trebaju osigurati da ti zakoni obuhvataju zaštitu slobode izražavanja u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući odbranu istine, javnog interesa, odnosno pravednog komentiranja i zaštite od nepravilne upotrebe i zloupotrebe, u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i principom proporcionalnosti kako je utvrđeno u odgovarajućim presudama Evropskog suda za ljudska prava. Nadalje, s obzirom na odvraćajući učinak koji propisi kojima se određeni oblici izražavanja određuju kao krivično djelo imaju na slobodu izražavanja i javnu raspravu, države se trebaju suzdržati od primjene takvih propisa, gdje isti postoje. U tom pogledu države se trebaju voditi Evropskim sudom za ljudska prava koji je utvrdio da je izricanje zatvorske kazne za kazneno djelo u novinarstvu dopustivo samo u izuzetnim okolnostima, odnosno kada su druga osnovna prava ozbiljno narušena, na primjer, u slučaju govora mržnje ili poticanja na nasilje. Takvi propisi trebaju biti predmetom sličnog kritičkog pregleda u kontekstu pregleda zakona i praksi.

7. Zemlje članice trebaju pojasniti pravnu osnovu za državni nadzor i presretanje podataka u komunikacijama, kao i proceduralne mjere zaštite od nepravilne upotrebe i zloupotrebe, kao što su mogućnost pregleda od strane nadležnog pravosudnog tijela, propisani postupak i obavještavanje korisnika. Zemlje članice trebaju osigurati efikasan rad mehanizama državnog nadzora nad komunikacijama kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost za opseg i prirodu takve prakse. U takvim nadzornim tijelima trebaju biti zastupljeni različiti zainteresirani akteri, uključujući novinare i njihove organizacije, kao i pravne i tehničke stručnjake.

Zaštita

8. Propisi kojima se nasilje nad novinarima određuje kao krivično djelo trebaju biti potpomognuti mehanizmima za primjenu zakona, kao i mehanizmima pravne zaštite za žrtve (i njihove porodice) koji su efikasni u praksi. Potrebno je jasno i na odgovarajući način utvrditi efikasne oblike sudskih naloga i preventivnih oblika privremene zaštite onih koji se suočavaju s prijetnjama nasilja.

9. Državna tijela su dužna da spriječe ili suzbiju krivična djela protiv pojedinaca kada su upoznati, ili su trebali biti upoznati, sa postojanjem stvarnog i neposrednog rizika po život ili fizički integritet tih pojedinaca od krivičnog djela trećeg lica i da poduzmu mjere, u okviru svojih ovlaštenja, kojima se, razumno sudeći, može očekivati da se taj rizik izbjegne. Da bi se to postiglo zemlje članice trebaju poduzeti odgovarajuće preventivne operativne mjere, kao što su pružanje policijske zaštite, naročito kada istu traže novinari ili ostali medijski akteri, ili dobrovoljne evakuacije na sigurno mjesto. Te mjere trebaju biti učinkovite, blagovremene i osmišljene vodeći računa o rodno specifičnim opasnostima s kojima se suočavaju novinarke i žene ostali medijski aktere.

10. Zemlje članice trebaju potaći uspostavljanje mehanizama ranog upozoravanja i brzog odgovora od strane medijskih organizacija ili civilnog društva, i pomoći u njihovom radu, kao što su dežurne telefonske linije, platforme na Internetu ili kontakt tačke za hitne slučajeve dostupne 24 časa na dan, kako bi se osiguralo da novinari i ostali medijski akteri, u slučaju prijetnji, imaju trenutan pristup zaštitnim mjerama. Ukoliko takve mehanizme uspostavi i vodi država, oni trebaju biti predmetom konstruktivnog nadzora civilnog društva i garantovati zaštitu licima koja prijavljuju korupciju i izvorima koji žele ostati anonimni. Zemlje članice se pozivaju da bezrezervno podrže i

sarađuju sa platformom Vijeća Evrope radi promocije zaštite novinarstva i sigurnosti novinara i na taj način pomognu da se ojača kapacitet tijela Vijeća Evrope da upozore i efikasno odgovore na prijetnje i nasilje nad novinarima i ostalim medijskim akterima.

11. U svim slučajevima lišavanja slobode novinara ili ostalih medijskih aktera od strane policije ili drugih službenika za provedbu zakona, moraju se poštivati odgovarajuće proceduralne garancije kako bi se priječio nezakonit pritvor ili zlostavljanje. Pomenute proceduralne garancije trebaju obuhvatati pravo da se treća stana po njihovom izboru informiše, odnosno da bude informisana o lišavanju slobode, mjestu na kojem se nalaze i svakom premještaju, kao i pravo na pristup advokatu, pravo na pristup doktoru, i pravo na osporavanje zakonitosti zadržavanja pred sudom. Osobe uhapšene ili zadržane u vezi sa počinjenjem krivičnog djela moraju se u najkraćem roku izvesti pred sudiju i imaju pravo na suđenje u razumnom roku ili na puštanje na slobodu do suđenja u skladu sa članom 5. Konvencije (pravo na slobodu i sigurnost).

12. Zemlje članice se pozivaju da izrade protokole i programe obuke za državna tijela koja su dogovorna za ispunjavanje obaveza države u vezi sa zaštitom novinara i ostalih medijskih aktera. Ti protokoli trebaju biti prilagođeni prirodi i mandatu uposlenika date državne agencije, na primjer, sudija, tužilaca, policijskih službenika, vojnog osoblja, upravnika zatvora, službenika za imigraciju i uposlenika drugih državnih tijela, prema potrebi. Protokoli i programi obuke trebaju se koristiti kako bi se njima osiguralo da su uposlenici svih državnih agencija u potpunosti svjesni odgovarajućih obaveza države u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima i humanitarnim pravom, kao i šta te obaveze u praksi znače za svaku agenciju. Protokoli i programi obuke trebaju uvažavati važnu ulogu koju novinari i ostali medijski akteri imaju u demokratskom društvu, kao i rodna pitanja.

13. Zemlje članice moraju biti oprezne i osigurati da se propisi i sankcije ne primjenjuju na novinare ili ostale medijske aktere na diskriminirajući ili proizvoljan način. Također trebaju poduzeti zakonodavne i/ili druge mjere potrebne radi sprječavanja površnog ili zlonamjernog korištenja zakona i pravnog postupka ili njihove zloupotrebe u svrhe zastrašivanja i ušutkivanja novinara i ostalih medijskih aktera. Zemlje članice na sličan način trebaju biti oprezne i osigurati da se administrativne mjere kao što su registracija, akreditacija i sistemi oporezivanja ne koriste za uznemiravanje novinara i ostalih medijskih aktera ili da se osujeti njihova sposobnost da efikasno doprinesu javnoj raspravi.

14. Zemlje članice trebaju uzeti u obzir posebnu prirodu i demokratsku vrijednost uloge koju novinari i ostali medijski akteri imaju u određenim kontekstima, kao što je u vrijeme krize, tokom izbornog perioda, tokom javnih demonstracija i u područjima zahvaćenim sukobima. U ovim kontekstima naročito je važno da tijela zadužena za provođenje zakona poštuju ulogu novinara i ostalih medijskih aktera koji izvještavaju o demonstracijama i drugim skupovima. Novinarske ili sindikalne kartice, odgovarajuće akreditacije i novinarska obilježja državna tijela trebaju prihvatiti kao novinarske isprave, a kada nije moguće da novinari i ostali medijski akteri predoče svoje zvanične isprave, državna tijela trebaju poduzeti sve moguće napore da se potvrdi njihov status. Također, potiče se dijalog između državnih tijela i novinarskih organizacija kako bi se izbjegle nesuglasice ili sukobi između policije i predstavnika medija.

15. Državni službenici i javne ličnosti ne trebaju podrivati ili napadati integritet novinara i ostalih medijskih aktera, na primjer, na osnovu njihovog rodnog ili etničkog identiteta ili optužujući ih za širenje propagande, i na taj način ugrožavati njihovu sigurnost. Niti trebaju tražiti, prisiliti ili pritiskivati, nasiljem, prijetnjama, finansijskim kaznama ili poticajima ili drugim mjerama, novinare i druge medijske aktere da učestvovanjem u širenju propagande ili dezinformacija odstupe od prihvaćenih novinarskih standarda i profesionalne etike. Državni službenici i javne ličnosti trebaju javno i nedvosmisleno osuditi sve slučajeve prijetnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima, bez obzira na izvor tih prijetnji i činova nasilja.

16. Ne zadirući u uređivačku ili operativnu autonomiju, zemlje članice trebaju poticati organizacije medija da ispunjavanju svoje institucionalne obaveze prema svim novinarima i ostalim medijskim akterima koji za njih rade – za platu, honorarno ili u nekom drugom svojstvu. To može obuhvatati usvajanje internih smjernica i procedura za raspoređivanje novinara ili ostalih medijskih aktera na teške ili opasne zadatke, recimo u područja zahvaćena sukobom. Raspoređivanje treba biti dobrovoljno i informisano. Institucionalne odgovornosti također obuhvataju pružanje odgovarajućih informacija novinarima i ostalim medijskim akterima, uključujući i o uključenim rizicima, kao i pružanje neophodne obuke iz svih područja sigurnosti, digitalne sigurnosti i privatnosti, te pružanje životnog, kao i putničkog i zdravstvenog osiguranja kao dijela sveobuhvatnih i pravičnih uslova rada. Pomenute institucionalne dogovornosti obuhvataju i, prema potrebi, pružanje pravne pomoći i zastupanja, kao i savjetovanje nakon traumatičnih iskustava po povratku sa zadatka.

Krivično gonjenje

17. Nužno je da se svi koji su uključeni u ubistva, napade i zlostavljanje novinara i ostalih medijskih aktera izvedu pred lice pravde. Istrage takvih krivičnih djela i krivično gonjenje odgovornih za njih mora, dakle, ispunjavati brojne opće zahtjeve. Kada se oni koji su odgovorni za takve zločine ne izvedu pred lice pravde, može doći po većeg zaživljavanja kulture nekažnjavanja, što zahtijeva posebno postupanje.

Opći zahtjevi

18. Istrage ubistava, napada i zlostavljanja moraju biti učinkovite i, u tu svrhu, poštivati nužne zahtjeve adekvatnosti, temeljitosti, nepristrasnosti i nezavisnosti, brzine i javnog nadzora.

19. Istrage moraju biti učinkovite u smislu da mogu dovesti do utvrđivanja činjenica, identificiranja i na kraju, ako je primjereno, kažnjavanju odgovornih. Vlasti moraju poduzeti sve razumne korake i prikupiti sve dokaze o datom incidentu. Zaključci istrage moraju biti zasnovani na detaljnoj, objektivnoj i nepristrasnoj analizi svih relevatnih elemenata, uključujući utvrđivanje postojanja veze između prijetnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima i obavljanja novinarskih aktivnosti ili nekog drugog doprinosa javnoj raspravi. Državne vlasti su također obavezne da istraže postojanje moguće veze između rasističkih stavova i čina nasilja. Relevantnost rodnih pitanja također se treba istražiti.

20. Da bi istraga bila učinkovita, osobe odgovorne za istragu, odnosno osobe koje je provode moraju biti nezavisne i nepristrasne, po zakonu i u praksi. Svaka osoba ili institucija koja je na bilo koji način upletena u dati slučaj ne smije imati ulogu u istrazi tog slučaja. Štaviše, istrage trebaju provoditi specijalizirane, u tu svrhu uspostavljene jedinice odgovarajućih državnih organa vlasti čije je osoblje pohađalo odgovarajuću obuku iz međunarodnih normi i zaštita ljudskih prava. Istrage moraju biti učinkovite kako bi se održalo povjerenje javnosti u vladavinu prava koju održavaju vlasti, kako bi se spriječila pojava bilo kakvog dosluha u nezakonitim radnjama ili tolerancije tih radnji, a u slučajevima kada su uključeni državni predstavnici ili državna tijela, kako bi se osiguralo utvrđivanje njihove odgovornosti za smrti do kojih je došlo pod njihovom odgovornošću. Istrage također trebaju biti predmetom javnog nadzora i u svim slučajevina najbliži srodnik žrtve mora biti uključen u postupak u onoj mjeri u kojoj je neophodno da se zaštite njegovi ili njeni legitimni interesi.

21. Zemlje članice imaju obavezu da poduzmu sve neophodne korake da počinioce zločina protiv novinara i ostalih medijskih aktera izvedu pred lice pravde, bez obzira da li su oni državni predstavnici ili ne. U istragama i krivičnim gonjenjima trebaju se razmotriti sve različite, stvarne i potencijalne uloge u ovim krivičnim djelima, kao što je uloga onih koji su osmislili krivično djelo, uloga huškača, počinilaca i saučesnika, kao i krivična odgovornost koja proizilazi iz svake od tih uloga.

22. Zemlje članice su obavezne da osiguraju integritet sudskog postupka; moraju garantovati nezavisnost i nepristrasnost sudstva. Također moraju osigurati sigurnost sudija, tužilaca, advokata i svjedoka uključenih u krivično gonjenje za krivična djela počinjena protiv novinara i ostalih medijskih

aktera.

23. Zemlje članice moraju osigurati da su žrtvama, kao i njihovim porodicama, u zavisnosti od slučaja, dostupna efikasna i odgovarajuća obeštećenja, uključujući pravne lijekove, finansijske naknade, medicinsko i psihološko liječenje, promjenu mjesta stanovanja i sklonište. Pomenutim pravnim i drugim lijekovima trebaju se uzeti u obzir kulturni, etički, vjerski, rodni i drugi aspekti. Krivično gonjenje koje je u toku ili treba biti pokrenuto ne treba spriječiti žrtve da traže građanskopravna sredstva zaštite.

Nekažnjavanje

24. Kada se ne pokrene, ili se na različite načine ometa, krivično gonjenje za krivična djela počinjena protiv novinara i ostalih medijskih aktera, dolazi do neprihvatljivih kašnjenja u zadovoljavanju pravde i može doprinijeti zaživljavanju nekažnjavanja odgovornih za ta krivična djela. Dakle, kada je državni predstavnik optužen za krivično djelo koje obuhvata zlostavljanje, od izuzetne je važnosti da nema zastare krivičnog postupka i izrečene kazne. U cilju održavanja povjerenja javnosti u pravosudni sistem, mjere kao što su amnestiranje ili pomilovanje ne treba predvidjeti niti prihvatiti bez uvjerljivih razloga. Zakonom se treba predvidjeti primjena dodatnih ili strožih kazni za javne službenike, koji, nemarom, saučesništvom ili namjerno, djeluju na način na koji se sprječava ili ometa istraga, krivično gonjenje ili kažnjavanje odgovornih za krivična djela protiv novinara i ostalih medijskih aktera zbog njihovog rada ili doprinosa javnoj raspravi.

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

26. Zemlje članice trebaju poboljšati saradnju i razmjenu informacija, stručnosti i dobrih praksi sa drugim zemljama svaki put kada krivična djela protiv novinara i ostalih medijskih aktera obuhvataju prekograničnu dimenziju ili dimenziju interneta, što podliježe zaštiti prava na privatnost, prava na zaštitu podataka i pretpostavke nedužnosti.

27. Zemlje članice trebaju proaktivno i odlučno raditi na ostvarivanju prioriteta zaštite novinara i ostalih medijskih aktera i borbe protiv nekažnjavanja u svim relevantnim regionalnim i međunarodnim međuvladinim forumima i, općenito, u svojoj vanjskoj politici i vanjskim odnosima. To može obuhvatati punu saradnju sa inicijativama koje se bave prikupljanjem informacija i podizanjem svijesti, kao i sa drugim inicijativama koje koordiniraju međunarodne i regionalne međuvladine organizacije, a koje se bave sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera, a naročito u procesima periodičnog izvještavanja država prema, na primjer, Komitetu Ujedinjenih nacija za ljudska prava, u sklopu Univerzalnog periodičnog pregleda Vijeća Ujedinjenih nacija za ljudska prava, kao i prema generalnom direktoru UNESCO-a o radnjama koje se poduzimaju radi sprječavanja nekažnjavanja počinilaca, kao i vezano za status sudskih istraga svakog ubistva novinara koje je UNESCO osudio. To bi također obuhvatilo uloge i odgovornosti država članica u pogledu nadgledanja izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope i davanja brzih i potpunih odgovora na *ad hoc* zahtjeve komesara Vijeća Evrope za ljudska prava i predstavnika OSCE-a za slobodu medija.

Promocija informisanja, obrazovanja i podizanja svijesti

28. Zemlje članice trebaju promovirati prevođenje (na nacionalne i na jezike manjina date zemlje) i najveće moguće širenje ove preporuke, kao i podizanje svijesti o njenom sadržaju u različitim promotivnim materijalima. Strategije informisanja i podizanja svijesti trebaju obuhvatati posebne kampanje kojima će se iskoristiti mogućnosti promocije tokom međunarodnih dana posvećenih ovoj

temi kao što su Svjetski dan slobode medija (3. maj), Međunarodni dan borbe protiv nekažnjivosti zločina nad novinarima (2. novembar) i Međunarodni dan prava javnosti da zna (28. septembar). Zemlje članice trebaju u potpunosti sarađivati sa inicijativama koje se bave prikupljanjem informacija i podizanjem svijesti, kao i sa drugim inicijativama koje koordiniraju međunarodne i regionalne međuvladine organizacije, a koje se bave sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera. Pri tome trebaju proaktivno isticati, prema potrebi, rodna pitanja i pitanja koja se odnose na nedopuštene osnove za diskriminaciju.

29. Zemlje članice trebaju poticati odgovarajuća tijela da pridaju dovoljan značaj ovoj preporuci – i obrazovnim materijalima koji se bave svim pitanjima obuhvaćenim preporukom, uključujući i rodna pitanja – u programima obuke u školama novinarstva te kao dio kontinuirane edukacije novinara, kao i u medijskim inicijativama i inicijativama za informacijsku pismenost.

30. Zemlje članice trebaju uspostaviti partnerstva sa civilnim društvom i medijima radi promocije dobrih praksi za zaštitu novinara i ostalih medijskih aktera i za borbu protiv nekažnjavanja. Time se treba obuhvatiti provođenje principa otvorene vlasti i otvorene pravde u djelo, kao i usvajanje konstruktivnog i odgovornog stajališta prema civilnom društvu i medijima koji izvještavaju o prijetnjama i nasilju nad novinarima i ostalim medijskim akterima, uz isticanje rodnih i drugih pitanja, prema potrebi. Treba se također obuhvatiti i aktivna saradnja u objavljivanju i edukaciji o relevantnim pitanjima i standardima.

II. Principi

Prethodna preporuka, uključujući njene smjernice, zasnovana je na opsežnoj grupi principa koji su ugrađeni u Evropsku povelju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i sadržani u odgovarajućim presudama i odlukama Evropskog suda za ljudska prava. Odabir odgovarajućih principa utvrđen je i stavljen u kontekst u narednim stavovima. Principi su grupisani u sljedeće kategorije: sloboda izražavanja; poticajno okruženje; sigurnost, osiguranje, zaštita; doprinos javnoj raspravi i odvraćajući učinak.

Sloboda izražavanja

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

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

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

4. Premda pravo na slobodu izražavanja nije neograničeno, narušavanje ovog prava je dozvoljeno samo ako je propisano zakonom, ako se nastoji ostvariti jedan od legitimnih ciljeva utvrđenih članom 10, stav 2 Konvencije, ako je neophodno u demokratskom društvu – što podrazumijeva da odgovara preovlađujućoj društvenoj potrebi – i proporcionalno je legitimnim ciljevima koji se nastoje ostvariti. Ovi ciljevi su: nacionalna sigurnost, teritorijalni integritet ili javna sigurnost, sprječavanje nereda ili zločina, zaštita zdravlja ili morala, zaštita ugleda ili prava drugih, sprječavanje razotkrivanja povjerljivih informacija ili očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

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

6. Sva ljudska prava su općevažeća, nedjeljiva, međusobno zavisna i međusobno povezana, a između prava na slobodu izražavanja i ostalih ljudskih prava postoji važna veza, koju čine pravo na slobodu misli, savijesti i vjeroispovjesti, pravo na slobodu okupljanja i udruživanja i pravo glasa na slobodnim i poštenim izborima.

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

8. Konvencija je živ instrument kojeg treba tumačiti u svjetlu današnjih uslova i na način kojim se osigurava da sva prava koja su njom zagarantovana ne budu teoretska ili iluzorna već praktična i učinkovita, kako u pogledu suštine prava tako i lijekova raspoloživih u slučaju njihovog kršenja.

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

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

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

12. Stvarno, učinkovito ostvarivanje slobode izražavanja može zahtijevati različite pozitivne mjere zaštite, čak i u sferi odnosa između pojedinaca. Ove pozitivne obaveze obuhvataju, između ostalih, i stvaranje povoljnog okruženja za učešće u javnoj raspravi za sve i omogućavanje izražavanja ideja i

mišljenja bez straha; uvođenje efikasnog sistema zaštite autora i novinara; osiguravanje zaštite od fizičkog nasilja i zastrašivanja; zaštitu života; istrage smrtnih slučajeva; i dužnost da se spriječi mučenje i zlostavljanje.

Poticajno okruženje

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

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

15. Medijski pluralizam i raznolikost medija neophodni su za funkcioniranje demokratskog društva i nužan su rezultat osnovnog prava na slobodu izražavanja i informisanja zagarantovanog članom 10. Konvencije. Države imaju pozitivnu obavezu da garantuju pluralizam u medijskom sektoru, što podrazumijeva osiguravanje da se mogu čuti raznovrsni glasovi, uključujući i kritiku. Nezavisna regulatorna tijela za medije mogu imati važnu ulogu u održavanju medijske slobode i pluralizma, dok države trebaju štititi njihovu nezavisnost. Usvajanje i učinkovita primjena regulative o vlasništvu nad medijima također ima važnu ulogu u ovom pogledu. Takvom se regulativom treba osigurati transparentnost vlasništva nad medijima i spriječiti njegova koncentracija kada je to štetno za pluralizam. Regulativa se treba baviti pitanjima kao što je indirektno vlasništvo nad medijima i vlasništvo nad više medija, kao i odgovarajućim ograničenjima vlasništva nad medijima za osobe koje obavljaju javnu dužnost.

16. Tokom obavljanja svog rada, novinari i ostali medijski akteri često se suočavaju sa posebnim rizicima, opasnostima i diskriminacijom po osnovu njihovog spola, rodnog identiteta, seksualnog opredjeljenja, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja ili drugih okolnosti. Štaviše, objavljivanje određenih priča i izvještavanje o određenim pitanjima (kao što su osjetljive političke, vjerske, ekonomske i društvene teme, uključujući zloupotrebu ovlasti, korupciju i kriminalne radnje) novinare i ostale medijske aktere također može izložiti prijetnjama, napadima, zlostavljanju i uznemiravanju od strane državnih i nedržavnih aktera. Nedržavni akteri mogu, recimo, biti terorističke ili kriminalne grupe. Ove se posebne situacije trebaju uzeti u obzir prilikom osiguravanja učinkovitih preventivnih ili zaštitnih mjera.

17. Novinarke i žene ostali medijski akteri se, tokom obavljanja svog posla, suočavaju sa posebnim rodno zasnovanim opasnostima, kao što su prijetnje, (seksualna) agresija i nasilje, na ciljane načine, u kontekstu seksualnog nasilja ili seksualnog zlostavljanja u pritvoru povezanog sa mafijom. Različiti faktori često pogoršavaju ove opasnosti, kao što su neprijavljivanje, nepostojanje dokumentacije, nedostatak pristupa pravdi, društvene prepreke i ograničenja u pogledu rodno zasnovanog nasilja, uključujući stigmatizaciju, nepriznavanje ozbiljnosti ovog problema i diskriminatorske stavove ekstremističkih slojeva društva. Za sprječavanje i borbu protiv ovih posebnih opasnosti potreban je

sistematičan, rodno osjetljiv pristup, kao i za borbu protiv temeljnih društvenih običaja, praksi, rodnih stereotipa, predrasuda i diskriminacije koje potiču. Glavna odgovornost za izradu takvih strategija leži na državnim tijelima, ali mediji, organizacije civilnog društva i korporativne organizacije također imaju važnu ulogu: rodna perspektiva treba biti glavno obilježje svih mjera i programa koji se bave zaštitom novinara i ostalih medijskih aktera i borbom protiv nekažnjivosti.

18. Mogućnost ostvarivanja prava na slobodu izražavanja bez straha podrazumijeva da su, najmanje, sigurnost, osiguranje i zaštita u praksi efikasno garantovani za sve, a posebno novinare i ostale medijske aktere, kao i da postoji očekivanje da mogu doprinijeti javnoj raspravi bez straha i da pri tome ne moraju, zbog straha, prilagoditi svoje postupanje. Strah može proistaći iz uznemiravanja na internetu, prijetnji i kibernetičkih napada, kao i drugog nedozvoljenog ponašanja, uključujući namjerno pisanje provokativnih komentara u internetskoj raspravi (trolanje), virtuelno proganjanje i upade u nalog elektronske pošte ili nalog na društvenim mrežama, upad u elektronske medije za pohranu podataka, internet stranice i mobilne telefone ili druge uređaje. Uznemiravanje na internetu, prijetnje, zlostavljanje i kršenje digitalne sigurnosti posebno su usmjereni na novinarke i žene ostale medijske aktere, što zahtijeva posebne rodno zasnovane odgovore. Prijetnje i nasilje nisu, međutim, jedini izvori straha. Strah se može stvoriti i (prijetnjom ili realnim očekivanjem) niza različitih pravnih, političkih, društveno-kulturnih i ekonomskih pritisaka, koji se mogu pogoršati u vrijeme ekonomske krize i finansijske štednje.

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

Sigurnost, osiguranje, zaštita

20. Država mora garantovati sigurnost i fizički integritet za sve u okviru svoje nadležnosti, a to podrazumijeva ne samo negativnu obavezu suzdržavanja od namjernog i nezakonitog oduzimanja života, već i pozitivnu obavezu poduzimanja odgovarajućih koraka zaštite života onih koji su u njenoj nadležnosti. Ova pozitivna obaveza ima materijalne i proceduralne dimenzije.

21. Materijalna dimenzija uključuje osnovnu obavezu države da osigura pravo na život uspostavljanjem učinkovitih odredbi krivičnog zakona radi odvraćanja od činjenja krivičnih djela protiv pojedinaca, podržanih mehanizmima provođenja zakona radi sprječavanja, suzbijanja i kažnjavanja kršenja tih odredbi. To se, u odgovarajućim okolnostima, proširuje i na pozitivnu obavezu vlasti da poduzimaju preventivne operativne mjere radi zaštite pojedinaca čiji su životi ugroženi zbog krivičnih djela drugih pojedinaca. Imajući u vidu poteškoće održavanja reda i mira u modernim društvima, nepredvidivost ljudskog ponašanja i operativne izbore koje se moraju napraviti u pogledu prioriteta i resursa, područje primjene pozitivne obaveze mora se tumačiti na način da se ne nameće nemoguć ili nesrazmjeran teret na date vlasti. Uprkos tome, vlasti trebaju obratiti pažnju na ranjivi položaj u koji se novinari koji izvještavaju o politički osjetljivim temama stavljaju u odnosu na one na vlasti.

22. Neregulisano ili proizvoljno djelovanje državnih predstavnika nespojivo je sa djelotvornim poštivanjem ljudskih prava. To znači da, osim što su odobrene nacionalnim pravom, policijske radnje, uključujući i policijsko djelovanje tokom javnih protesta, moraju biti u dovoljnoj mjeri regulisane datim pravom u okviru sistema odgovarajuće i efikasne zaštite od samovolje i zloupotrebe sile, pa čak i od nesreće koja se može izbjeći. To podrazumijeva potrebu da se u obzir uzmu ne samo radnje uposlenika državnih tijela za provedbu zakona koji zaista upotrebljavaju silu već i sve prateće okolnosti, uključujući i pitanja kao što su planiranje i kontrola radnji koje su predmetom ispitivanja. Pravnim i administrativnim okvirom se trebaju definirati ograničene okolnosti u kojima službenici za provođenje zakona mogu koristiti silu i vatreno oružje, imajući u vidu međunarodne standarde utvrđene u ovoj oblasti. U tom pogledu potreban je jasan lanac zapovjedanja, u kombinaciji sa jasnim smjernicama i kriterijima, pri čemu posebna obuka iz ljudskih prava može pomoći da se te smjernice i kriteriji utvrde. U svakom slučaju, neosporne poteškoće svojstvene borbi pritiv kriminala ne mogu

opravdati ograničavanje zaštite koja se treba osigurati u pogledu fizičkog integriteta pojedinaca, pri čemu se članom 3. Konvencije vlastima ne dozvoljava da odmjeravaju fizički integritet pojedinca u odnosu na cilj održavanja javnog reda.

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

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

25. Država ima obavezu da garantuje stvarnu slobodu za sve u njenoj nadležnosti i u tom cilju mora osigurati da novinari i ostali medijski akteri nisu predmetom proizvoljnog hapšenja, nezakonitog pritvaranja ili prisilnog nestanka.

26. Država ne treba neopravdano ograničavati slobodu kretanja novinara i ostalih medijskih aktera, uključujući kretanje preko granice i pristup određenim područjima, područjima zahvaćenim sukobima, internet stranicama i forumima, prema potrebi, jer su takva mobilnost i pristup važani za vijesti i prikupljanje informacija.

27. Na efikasnost sistema zaštite mogu uticati kontekstulani faktori, kao što su krizne ili konfliktne situacije gdje je pojačan rizik za sigurnosti i nezavisnost novinara i ostalih medijskih aktera, i gdje državne vlasti mogu imati poteškoća u provođenju *de facto* kontrole nad svojom teritorijom. Uprkos tome, odgovarajuće obaveze države primjenjuju se *mutatis mutandis* u takvim specifičnim kontekstima, koje uvijek podliježu međunarodnom pravu o ljudskim pravima i međunarodnom humanitarnom pravu.

28. Osiguranje sigurnosti i zaštite novinara i ostalih medijskih aktera preduslov je za osiguranje njihove sposobnosti da efikasno učestvuju u javnoj raspravi. Trajanje zastrašivanja, prijetnji i nasilja nad novinarima i ostalim medijskim akterima, zajedno sa neprivođenjem počinilaca takvih krivičnih djela pravdi, izazivaju strah i imaju odvraćajući učinak na slobodu izražavanja i na javnu raspravu. Države imaju pozitivnu obavezu da zaštite novinare i ostale medijske aktere od zastrašivanja, prijetnji i nasilja bez obzira na njihov izvor, odnosno da li je vladin, sudski, vjerski, ekonomski ili krivični.

Doprinos javnoj raspravi

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

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

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

32. Članom 10. Konvencije štite se ne samo izražene ideje i informacije već i način na koji se one prenose. To podrazumijeva da novinari i ostali medijski akteri imaju slobodu da odaberu sopstvenu tehniku ili stil izvještavanja o pitanjima od javnog interesa, što obuhvata moguće pribjegavanje određenom stepenu preuveličavanja, pa čak i provokacije. Osim izvještavanja, drugi žanrovi doprinose javnoj raspravi na različite načine i zato trebaju biti zaštićeni, kao što su satira, koja je oblik umjetničkog izražavanja i društvenog komentarisanja i čiji je cilj, zbog svojstvenih joj obilježija pretjerivanja i iskrivljavanja stvarnosti, da provocira i uznemiri.

Odvraćajući učinak

33. Odvraćajući učinak na slobodu izražavanja nastaje kada ometanje ovog prava uzrokuje strah, što dovodi do samocenzure i na kraju do osiromašivanja javne rasprave, što je na štetu društva u cijelini. Prema tome, državne vlasti trebaju izbjegavati poduzimanje mjera ili nametanje sankcija koje obeshrabruju učešće u javnoj raspravi.

34. Propisi i način na koji se oni provode u praksi mogu izazvati odvraćajući učinak na slobodu izražavanja i javnu raspravu. Ometanja koja poprime oblik krivičnih sankcija imaju veći odvraćajući učinak od ometanja u obliku građanskopravnih sankcija. Dakle, dominantan položaj državnih institucija zahtijeva od organa vlasti da pokažu suzdržanost u pribjegavanju krivičnim postupcima. Odvraćajući učinak na slobodu izražavanja može nastati ne samo od sankcija, bez obzira da li su one nesrazmjerne ili ne, već i od straha od sankcija, čak i u slučaju eventualnog oslobađanja od krivice, imajući u vidu vjerovatnoću da takav strah obeshrabri osobu da slične izjave daje i u budućnosti.

35. Iako je kažnjavanje u principu stvar nacionalnih sudova, izricanje zatvorske kazne za krivično djelo u novinarstvu smatrat će se da je u skladu sa slobodom izražavanja novinara garantovanom članom 10. Konvencije samo u izuzetnim okolnostima, odnosno kada su druga osnovna prava ozbiljno narušena, kao, na primjer, u slučaju govora mržnje ili poticanja na nasilje.

36. Stvarna zloupotreba, pogrešna upotreba ili zaprijećena upotreba različitih oblika propisa radi sprječavanja doprinosa javnoj raspravi, uključujući propise koji se bave klevetama, borbom protiv terorizma, nacionalnom sigurnosti, javnim redom, govorom mržnje, bogohuljenjem i istorijskim sjećanjem mogu se pokazati efikasnim sredstvom zastrašivanja i ušutkivanja novinara i ostalih medijskih aktera koji izvještavaju o pitanjima od javnog interesa. Površno, zloupotrebljeno i zlonamjerno korištenje zakona i pravnog postupka, uz velike sudske troškove potrebne za pobijanje takvih tužbi, može postati sredstvo pritiska i uznemiravanja, naročito u kontekstu većeg broja tužbi. Uznemiravanje može biti posebno izraženo kada su u pitanju novinari i ostali medijski akteri koji nemaju koristi od iste pravne zaštite ili finansijske i institucionalne podrške kao što su one koje nude velike medijske organizacije. U tom pogledu treba podsjetiti da je za koncept pravičnog suđenja, u građanskom, kao i u krivičnom postupku, izuzetno važno da parničaru nije uskraćena mogućnost da svoje stajalište efikasno predoči sudu i da je u mogućnosti da ostvaruje jednakost stranaka kao i suprotna strana. Prema tome, od država se traži da poduzmu odgovarajuće mjere, koje mogu obuhvatati sistem besplatne pravne pomoći, kako bi se osiguralo da je svakoj strani data razumna mogućnost da iznese svoje stajalište.

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

38. Nadzor novinara i ostalih medijskih aktera, kao i praćenje njihovih aktivnosti na internetu može ugroziti legitimno ostvarivanje slobode izražavanja ako se vrši bez neophodnih zaštita. Time se također može ugroziti sigurnost dotičnih osoba i narušiti zaštita novinarskih izvora. Nadzor i praćenje

su olakšani kada je narušen integritet komunikacija i sistema, na primjer, kada pružaoci usluga ili proizvođači hardvera i softvera u svoje usluge ili sisteme ugrade mogućnost nadzora ili zakulisnog pristupa ili kada su pružaoci usluga umješani u državne prakse nadzora. Da bi sistemi tajnog nadzora bili u skladu sa članom 8. Konvencije, moraju sadržati odgovarajuće i efikasne zaštite od zloupotrebe, uključujući i nezavisni nadzor, jer takvi sistemi koji su napravljeni radi zaštite nacionalne sigurnosti sadrže rizik od podrivanja, pa čak i od uništavanja demokratije, a sve radi odbrane te iste demokratije.

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

---

[1] Prilikom usvajanja preporuke, stalni predstavnik Ruske Federacije naveo je da, u skladu sa članom 10.2c Poslovnika za sastanke zamjenika ministara, zadržava pravo svoje vlade da odluči da ne poštuje preporuku u dijelu koji se odnosi na ostale medijske aktere.