

SERIJA IZDANJA SAVETA EVROPE O MEDIJIMA, br. 2a

Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima

Drugo dopunjeno izdanje

European Agency for Reconstruction
and
Council of Europe



Agence européenne de Reconstruction
et
Counseil de l'Europe

Projekat finansira Evropska unija
preko Evropske agencije za obnovu i razvoj

Zvanična engleska i francuska verzija tekstova
sadržanih u Zborniku mogu da se nađu na
veb sajtu Komiteta ministara Saveta Evrope:
[http://www.coe.int/T/E/Committee of Ministers/Public/](http://www.coe.int/T/E/Committee_of_Ministers/Public/) ili
na sajtu Odeljenja za medije Saveta Evrope:
<http://www.humanrights.coe.int/media>.

Izdavač
Savet Evrope
Kancelarija u Beogradu
Sindelićeva 9, 11000 Beograd
Tel. +11 3088411
www.coe.int

Za izdavača
Denis Huber

Urednik
Vladan Joksimović

Tiraž
1.000 primeraka

ISBN 86-84437-28-4

Priprema i štampa
Sprint, Beograd

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.727(4)
32.019.5(4)

ZBORNİK pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima / [urednik Vladan Joksimović]. - 2. dopunjeno izd. - Beograd : Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2006 (Beograd : Sprint). - 320 str. ; 24 cm. - (Serija Izdanja Saveta Evrope o medijima ; br. 2a)

Tiraž 1.000. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 86-84437-28-4

а) Право на информисање - Међународна заштита б) Масовне комуникације - Слобода изражавања
COBISS. SR - ID 136840716

Sadržaj

	<i>Strana</i>
Rezolucija (74) 26	
<i>O pravu na odgovor - položaj</i>	5
Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja	
<i>Usvojena 29. aprila 1982. godine</i>	9
Preporuka br. R (91) 5	
<i>O pravu na kratko izveštavanje o događajima od izuzetnog značaja u slučajevima kada su isključiva prava za njihovo televizijsko emitovanje dobijena u prekograničnom kontekstu</i>	13
<i>Obrazloženje uz Preporuku br. R (91) 5</i>	17
Preporuka br. R (94) 13	
<i>O merama za promovisanje transparentnosti medija</i>	27
<i>Obrazloženje uz Preporuku br. R (94) 13</i>	32
Preporuka br. R (95) 1	
<i>O merama protiv tonske i audio-vizuelne piraterije</i>	49
<i>Obrazloženje uz Preporuku br. R (95) 1</i>	53
Preporuka br. R (96) 4	
<i>O zaštiti novinara u situacijama sukoba i napetosti</i>	91
Preporuka br. R (96) 10	
<i>O garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije</i>	99
<i>Obrazloženje uz Preporuku br. R (96) 10</i>	105
Preporuka br. R (97) 19	
<i>O prikazivanju nasilja u elektronskim medijima</i>	127
<i>Obrazloženje uz Preporuku br. R (97) 19</i>	136
Preporuka br. R (97) 20	
<i>O „govoru mržnje”</i>	145
<i>Obrazloženje uz Preporuku br. R (97) 20</i>	150
Preporuka br. R (97) 21	
<i>O medijima i promovisanju kulture tolerancije</i>	161
<i>Obrazloženje uz Preporuku br. R (97) 21</i>	166
Preporuka br. R (99) 15	
<i>O merama u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama</i> . . .	175
<i>Obrazloženje uz Preporuku br. R (99) 15</i>	180

Preporuka br. R (2000) 7	
<i>O pravu novinara da ne otkriju svoje izvore informacija</i>	191
Obrazloženje uz Preporuku br. R (2000) 7.	196
Preporuka br. R (2000) 23	
<i>O nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije</i>	213
Obrazloženje uz Preporuku br. R (2000) 23.	219
Preporuka br. R (2002) 2	
<i>O uvidu u službene dokumente</i>	233
Obrazloženje uz Preporuku br. R (2002) 2.	239
Preporuka br. R (2001) 7	
<i>Komiteta ministara državama članicama o merama za zaštitu autorskih i srodnih prava i borbu protiv piraterije, naročito u digitalnom okruženju.</i> . . .	251
Preporuka br. R (2001) 8	
<i>Komiteta ministara državama članicama o samostalnom donošenju regulative koja se odnosi na sajber sadržaj (samostalno donošenje regulative i zaštita korisnika od nezakonitog ili štetnog sadržaja na novim komunikacionim i informatičkim servisima).</i>	257
Preporuka br. R (2002) 7	
<i>Komiteta ministara državama članicama o merama za unapređenje zaštite srodnih prava radio-difuznih organizacija</i>	263
Preporuka br. R (2003) 9	
<i>Komiteta ministara državama članicama o merama za unapređenje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnom emitovanju</i>	267
Deklaracija o slobodi komunikacije na internetu	275
Deklaracija o pružanju informacija o krivičnim postupcima putem medija . .	279
Preporuka br. R (2003) 13	
<i>Komiteta ministara državama članicama o pružanju informacija koje se odnose na krivične postupke putem medija</i>	283
Deklaracija o slobodi političke rasprave u medijima	291
Preporuka br. R (2004) 16¹	
<i>Komiteta ministara državama članicama koja se odnosi na pravo na odgovor u novom medijskom okruženju</i>	295
Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja u medijima u okviru borbe protiv terorizma	299
Deklaracija komiteta ministara o ljudskim pravima i vladavini prava u informatičkom društvu	305

REZOLUCIJA (74) 26

O PRAVU NA ODGOVOR - POLOŽAJ POJEDINCA U ODNOSU NA ŠTAMPU

*(usvojio Komitet ministara 2. jula 1974.
na 233. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara,

Imajući u vidu da pravo na slobodu izražavanja obuhvata slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez uplitanja organa vlasti i bez obzira na granice, kako je to predviđeno članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima;

Imajući u vidu da na osnovu te odredbe ostvarivanje te slobode podrazumeva dužnosti i odgovornosti, naročito u vezi sa zaštitom ugleda ili prava drugih;

Imajući u vidu da je poželjno da se pojedincu stave na raspolaganje odgovarajuća sredstva da se zaštiti od informacija koje sadrže netačne činjenice koje se na njega odnose i da mu se obezbedi pravno sredstvo protiv objavljivanja informacija - uključujući činjenice i mišljenja - koje predstavljaju uplitanje u njegov privatni život ili napad na njegovo dostojanstvo, čast ili ugled, koje su stavljene na raspolaganje javnosti bilo putem štampe, radija i televizije, bilo putem nekog drugog javnog glasila periodičnog karaktera;

Imajući u vidu da je takođe u interesu javnosti da dobija informacije iz različitih izvora, čime se garantuje da će primiti potpunu informaciju;

Imajući u vidu da, u te svrhe, ista načela treba da se primenjuju na sve medije, iako sredstva stavljena na raspolaganje pojedincu mogu da se razlikuju u zavisnosti od toga da li je reč o štampi, radiju ili televiziji;

Imajući u vidu da u ovom trenutku treba voditi računa samo o položaju pojedinca u odnosu na medije periodičnog karaktera, kao što su štampa, radio i televizija, i da treba posebno razmotriti zaštitu pojedinca od uplitanja u njegov privatni život ili od napada na njegovo dostojanstvo, čast ili ugled,

Preporučuje vladama članicama da, kao minimum, položaj pojedinca u odnosu na medije bude u skladu sa sledećim načelima:

1. Kada je reč o informacijama koje se odnose na pojedince i koje je objavio bilo koji medij, dotični pojedinac će imati ostvarivu mogućnost da objavi, bez nepotrebnog odlaganja, ispravku netačnih činjenica koje se na njega odnose, a za koje je on opravdano zainteresovan da budu ispravljene, s tim da te ispravke dobiju, u meri u kojoj je to moguće, isti značaj koji je imala prvobitno objavljena informacija.

2. Kada je reč o informacijama koje se odnose na pojedince i koje je objavio bilo koji medij, dotični pojedinac će imati na raspolaganju efikasno pravno sredstvo protiv objavljivanja činjenica i mišljenja koji predstavljaju:

i. uplitanje u privatni život, osim ako viši, legitimni javni interes to ne opravdava, ako je pojedinac izričito ili prećutno odobrio objavljivanje ili ako je objavljivanje u datim okolnostima u skladu sa praksom koja je opšteprihvaćena i nije u suprotnosti sa zakonom;

ii. napad na njegovo dostojanstvo, čast ili ugled, osim ako informacija nije objavljena uz izričito ili prećutno odobrenje dotičnog pojedinca, ili ako objavljivanje opravdava viši, legitimni javni interes i ako je reč o opravdanoj kritici zasnovanoj na tačnim činjenicama.

3. Nijedno od navedenih načela ne može da se tumači kao opravdanje za cenzuru.

4. U gorenavedenim načelima:

i. izraz „pojedinac“ podrazumeva svako fizičko i pravno lice, kao i sva druga tela, bez obzira na državljanstvo ili prebivalište, sa izuzetkom države i drugih organa vlasti;

ii. izraz „medij“ se odnosi na sva sredstva komunikacije periodičnog karaktera namenjena za širenje informacija javnosti, kao što su novine, radio i televizija;

iii. izraz „ostvariva mogućnost ispravke“ znači svaku mogućnost koja može da bude iskorišćena kao sredstvo zaštite, bilo pravno bilo drugačije, kao što su pravo na ispravku, pravo na odgovor ili pravo na podnošenje žalbe savetima za štampu;

iv. izraz „pravno sredstvo“ podrazumeva oblik zaštite, bilo pravne bilo drugačije, predviđen zakonom o kleveti, ili pravo na žalbu savetima za štampu, kojim raspolaže svaki pojedinac bez neopravdanih ograničenja, kao što su, na primer, nerazumno visoki troškovi.

5. Gorenavedena načela treba da se odnose na sve medije bez razlike. To ne isključuje razlike u primeni tih načela na posebne medije, kao što su radio i televizija, kada je to neophodno ili opravdano zbog njihove različite prirode.

Preporučuje vladama država članica da, kada pristupe usvajanju zakonskih mera u vezi sa pravom na odgovor, predvide pravo na odgovor u štampi, na radiju i televiziji i u svakom drugom mediju periodičnog karaktera, u skladu sa gorepomenutim načelima, po ugledu na minimalna pravila u aneksu ove rezolucije.

Aneks Rezolucije (74) 26

Minimalna pravila u vezi sa pravom na odgovor u štampi, na radiju i televiziji i u drugim medijima periodičnog karaktera

1. Svako fizičko ili pravno lice, kao i svako drugo telo, bez obzira na državljanstvo ili prebivalište, pomenuto u nekim novinama, periodičnoj štampi, u radio ili televizijskoj emisiji, ili u nekom drugom mediju periodičnog karaktera, u vezi s kojim ili o kome su javnosti postale dostupne informacije za koje ono tvrdi da su netačne, može da ostvari svoje pravo na odgovor kako bi ispravilo činjenice koje se na njega odnose.
2. Na zahtev zainteresovanog lica dotični medij je dužan da objavi odgovor koji mu je to lice dostavilo.
3. Domaći zakon može da predvidi izuzetke od tog pravila tako da medij može da odbije da objavi odgovor u sledećim slučajevima:
 - i. ako zahtev za objavljivanje odgovora nije dostavljen mediju u razumno kratkom roku;
 - ii. ako je odgovor duži nego što je potrebno da se ispravi informacija koja sadrži činjenice za koje se tvrdi da su netačne;
 - iii. ako se odgovor ne ograničava na ispravljanje osporenih činjenica;
 - iv. ako predstavlja kažnjivo delo;
 - v. ako je u suprotnosti sa pravno zaštićenim interesima trećeg lica;
 - vi. ako dotični pojedinac ne dokaže postojanje legitimnog interesa.
4. Odgovor mora da bude objavljen bez neopravdanog odlaganja i mora da dobije, u meri u kojoj je to moguće, isti značaj kao informacija koja je sadržala činjenice za koje se tvrdi da su netačne.
5. Da bi se obezbedilo praktično ostvarivanje prava na odgovor, na osnovu domaćeg zakona će biti određeno lice koje će zastupati svaku publikaciju, izdavačku kuću, radio ili televizijsku stanicu ili drugi medij na čiju adresu treba da bude upućen zahtev za objavljivanje odgovora. Na isti način će biti određeno i lice koje će biti odgovorno za objavljivanje odgovora i to lice neće uživati nikakav imunitet.

6. Gorenavedena pravila će se odnositi na sve medije bez razlike. To ne isključuje razlike u primeni tih načela na posebne medije, kao što su radio i televizija, u onoj meri u kojoj je to potrebno ili opravdano zbog njihove različite prirode.

7. Svako osporavanje primene gorenavedenih pravila biće izneto pred sud koji će moći da naloži hitno objavljivanje odgovora.

DEKLARACIJA O SLOBODI IZRAŽAVANJA I INFORMISANJA

*(usvojio Komitet ministara 29. aprila 1982.
na svom 70. zasjedanju)*

Države članice Saveta Evrope,

1. Imajući u vidu da načela istinske demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava predstavljaju osnovu njihove saradnje i da je sloboda izražavanja i informisanja osnovni element ovih načela;
2. Imajući u vidu da je ova sloboda proklamovana državnim ustavima i međunarodnim instrumentima, a posebno članom 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
3. Podsećajući da su ovom konvencijom ministri preduzeli korake za kolektivno primenjivanje slobode izražavanja i informisanja tako što su poverili kontrolu njene primene organima čije je osnivanje predviđeno ovom konvencijom;
4. Imajući u vidu da je sloboda izražavanja i informisanja neophodna za društveni, ekonomski, kulturni i politički razvoj svakog ljudskog bića i da predstavlja uslov za harmoničan napredak društvenih i kulturnih grupa, nacija i međunarodne zajednice;
5. Ubeđene da neprekidan razvoj informativne i komunikacione tehnologije, bez obzira na granice, treba da služi unapređivanju prava da se izražavaju, traže, primaju i saopštavaju informacije i ideje, bez obzira na njihov izvor;
6. Ubeđene da države imaju obavezu da spreče narušavanje slobode izražavanja i informisanja i da usvoje politiku koja podstiče, u najvećoj mogućoj meri, raznovrsnost medija i mnogobrojnost izvora informacija, čime se omogućava pluralizam ideja i mišljenja;

7. Konstatujući da su profesionalne organizacije u oblasti masovnih medija, pored zakonski propisanih mera pomenutih u stavu 2 člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, dobrovoljno usvojile i primenjuju etičke kodekse;

8. Svesne da slobodan protok i široko cirkulisanje svih vrsta informacija preko granica predstavljaju važan faktor za međunarodno sporazumevanje, uspostavljanje veza među narodima, kao i za uzajamno obogaćivanje kultura,

I Potvrđuju čvrstu privrženost načelima slobode izražavanja i informisanja kao osnovnom elementu demokratskog i pluralističkog društva;

II Saopštavaju da u domenu informisanja i masovnih medija nastoje da ostvare sledeće ciljeve:

a. zaštitu prava svakog pojedinca, bez obzira na granice, da izrazi svoje mišljenje, da traži i prima informacije i ideje iz bilo kog izvora, kao i da ih saopštava pod uslovima navedenim u članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima;

b. odsustvo cenzure ili bilo kakve samovoljne kontrole ili ograničavanja aktivnosti učesnika u informativnom procesu, medijskog sadržaja ili prenošenja i širenja informacija;

c. sprovođenje otvorene informativne politike u javnom sektoru, uključujući pristup informacijama da bi se povećala sposobnost pojedinca da razume politička, društvena, ekonomska i kulturna pitanja i o njima slobodno raspravlja;

d. postojanje velike raznolikosti nezavisnih i samostalnih medija, čime se omogućava izražavanje različitih ideja i mišljenja;

e. dostupnost, pod razumnim uslovima, odgovarajućih sredstava za prenošenje i širenje informacija i ideja na domaćem i međunarodnom planu i pristup tim sredstvima;

f. unapređenje međunarodne saradnje i pomoći, posredstvom javnih i privatnih kanala, sa ciljem da se obezbedi slobodan protok informacija i unapredi komunikaciona infrastruktura i ekspertiza;

III Odlučuju da intenziviraju svoju saradnju u nameri da:

a. odbrane pravo svakog pojedinca da ostvari slobodu izražavanja i informisanja;

b. unapređuju, kroz podučavanje i obrazovanje, efikasno ostvarivanje slobode izražavanja i informisanja;

c. unapređuju slobodan protok informacija i na taj način doprinose međunarodnom razumevanju, boljem poznavanju uverenja i tradicija drugih, poštovanju različitosti mišljenja i uzajamnom obogaćivanju kultura;

d. podele svoje iskustvo i znanje u oblasti medija;

e. obezbede, tamo gde je to moguće, efikasno korišćenje novih komunikacionih i informacionih tehnika i servisa u cilju širenja obima slobode izražavanja i informisanja.

Preporuka br. R (91) 5

Komiteta ministara državama članicama o pravu na kratko izveštavanje o događajima od izuzetnog značaja u slučajevima kada su isključiva prava za njihovo televizijsko emitovanje dobijena u prekograničnom kontekstu

*(usvojio Komitet ministara 11. aprila 1991.
na 456. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Ističući da je razvoj prekograničnih televizijskih servisa naveo radio-difuzne organizacije koje njima upravljaju da pribave isključiva televizijska prava za događaje od izuzetnog značaja izvan svoje matične zemlje;

Podsećajući da član 10 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđuje slobodu izražavanja i slobodu da se primaju i prenose informacije;

Podsećajući, takođe, na član 9 Evrpske konvencije o prekograničnoj televiziji, koji se odnosi na pristup javnosti događajima od izuzetnog značaja, u skladu sa kojim će „svaka strana razmotriti zakonske mere da bi se izbeglo da se pravo javnosti na informacije ugrozi usled isključivog prava radio-difuzne organizacije na emitovanje ili reemitovanje, u okviru značenja iz člana 3, događaja od velikog javnog interesa, što istovremeno ima za posledicu da je veliki deo javnosti u jednoj ili više drugih strana ugovornica lišen prilike da prati taj događaj preko televizije”.

Svestan značaja pitanja koja pokreće praksa isključivih prava na događaje od izuzetnog značaja, posebno iz perspektive manjih radio-difuznih organizacija u Evropi, konkretno onih u zemljama sa ograničenim geografskim ili jezičkim područjem;

Rešen da nastavi razmatranje tih pitanja u cilju utvrđivanja mogućnosti za postizanje dodatnih zakonskih rešenja u toj oblasti,

Preporučuje vladama zemalja članica da uzmu u obzir doleđnvedena načela prilikom razrade i usvajanja mera za očuvanje prava javnosti na pristup informacijama o događajima od izuzetnog značaja tamo gde su isključiva prava na njihovo televizijsko emitovanje pribavljena u prekograničnom kontekstu;

Nalaže generalnom sekretaru da prenese ovu preporuku državama potpisnicama Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji koje nisu članice Saveta Evrope.

Definicije

Za potrebe ove preporuke:

„Događaj od izuzetnog značaja” označava svaki događaj za koji neka radiodifuzna organizacija ima isključiva prava na televizijsko emitovanje i za koji jedna ili više radio-difuznih organizacija iz drugih zemalja smatraju da je od posebnog interesa za njihovu (njenu) publiku.

„Isključiva prava” označavaju prava koja je radio-difuzna organizacija na osnovu ugovora dobila od organizatora događaja od izuzetnog značaja i/ili vlasnika lokacija na kojima se on odvija, kao i od autora ili drugih nosilaca prava, sa ciljem isključivog televizijskog emitovanja od strane te radio-difuzne organizacije za datu geografsku zonu.

„Primarna radio-difuzna organizacija” označava radio-difuznu organizaciju koja ima isključiva prava na televizijsko emitovanje događaja od izuzetnog značaja.

„Sekundarna radio-difuzna organizacija” označava svaku radio-difuznu organizaciju koja nije iz matične zemlje primarne radio-difuzne organizacije, a želi da pruži informacije, putem kratkih izveštaja, o događajima od izuzetnog značaja na koje primarna radio-difuzna organizacija ima isključiva prava.

„Kratak izveštaj” označava kratke tonske i vizuelne priloge o događajima od izuzetnog značaja koji omogućavaju publici sekundarne radio-difuzne organizacije da stekne dovoljan uvid u ključne aspekte takvog događaja.

Načela

Načelo 1

Uslovi za ostvarivanje prava javnosti na informisanje

Da bi se javnosti u datoj zemlji omogućilo da ostvari svoje pravo na informisanje, imovinsko pravo primarne radio-difuzne organizacije treba da bude pođložno ograničenjima, u skladu sa doleđnvedenim uslovima.

Načelo 2

Pravljenje kratkih izveštaja

1. Osim ako ne postoje drugi sporazumi između zainteresovanih radiodifuznih organizacija, sve sekundarne radio-difuzne organizacije treba da budu ovlašćene da pružaju informacije o događaju od izuzetnog značaja putem kratkog izveštaja tako što će:

a. snimati signal primarne radio-difuzne organizacije za potrebe pravljenja kratkog izveštaja i/ili

b. imati pristup mestu na kome se odvija događaj od izuzetnog značaja za potrebe pravljenja kratkog izveštaja.

2. Prilikom primene prethodnog načela, treba uzeti u obzir sledeće aspekte:

a. ako se organizovani događaj od izuzetnog značaja sastoji od nekoliko organizaciono zasebnih elemenata, svaki zasebni element treba smatrati događajem od izuzetnog značaja;

b. ako organizovani događaj od izuzetnog značaja traje nekoliko dana, treba da postoji pravo da se napravi najmanje jedan kratak izveštaj za svaki dan;

c. dozvoljeno trajanje kratkog izveštaja treba da zavisi od vremena koje je potrebno da se prenese informativni sadržaj o događaju od izuzetnog značaja.

Načelo 3

Korišćenje kratkih izveštaja

Prilikom utvrđivanja uslova za korišćenje kratkih izveštaja sekundarne radio-difuzne organizacije ili sekundarnih radio-difuznih organizacija, treba imati u vidu sledeće:

a. kratak izveštaj treba da koristi isključivo sekundarna radio-difuzna organizacija i to samo u informativnim emisijama redovnog programa;

b. u slučaju organizovanog događaja od izuzetnog značaja, kratak izveštaj ne treba da bude emitovan pre nego što je primarna radio-difuzna organizacija imala priliku da emituje glavni prilog o događaju od izuzetnog značaja;

c. ukoliko se zainteresovane radio-difuzne organizacije nisu drugačije dogovorile, kratak izveštaj treba da sadrži naziv i/ili logo primarne radio-difuzne

organizacije, kao izvora materijala, u slučaju kada je kratak izveštaj napravljen na osnovu signala primarne radio-difuzne organizacije;

d. kratak izveštaj koji je već emitovan ne treba kasnije ponovo koristiti, osim ako ne postoji direktna veza između njegovog sadržaja i nekog drugog aktuelnog događaja;

e. sav originalni programski materijal korišćen za pravljenje kratkog izveštaja koji poseduje sekundarna radio-difuzna organizacija treba uništiti nakon što je izveštaj napravljen i o njegovom uništavanju treba obavestiti primarnu radio-difuznu organizaciju;

f. kratki izveštaji mogu da se čuvaju u arhivama, ali ne smeju da budu ponovo korišćeni, osim u okolnostima navedenim u stavu d.

Načelo 4

Finansijski uslovi

1. Osim ako između njih nije drugačije dogovoreno, primarna radio-difuzna organizacija ne bi smela da naplaćuje kratak izveštaj sekundarnoj radio-difuznoj organizaciji. U svakom slučaju, od sekundarne radio-difuzne organizacije ne bi trebalo zahtevati nikakvu finansijsku nadoknadu vezanu za korišćenje televizijskih prava.

2. Ako je sekundarnoj radio-difuznoj organizaciji omogućen fizički pristup mestu događaja, organizator događaja ili vlasnik lokacije treba da ima mogućnost da naplati sve neophodne dodatne troškove koji iz toga proizilaze.

Obrazloženje

Uvod

1. Povećanje broja nacionalnih i prekograničnih radio-difuznih organizacija u Evropi širi polje slobode izražavanja, pluralizma informacija i mogućnosti razmene između nosilaca različitih mišljenja i kultura koje postoje na nivou Evrope; istovremeno, to povećanje dovodi do sve većeg nadmetanja između radio-difuznih organizacija radi pridobijanja publike.
2. To se nadmetanje naročito ogleda kroz sve rašireniju praksu da radio-difuzne organizacije pribavljaju isključiva prava na televizijski prenos događaja od izuzetnog značaja, naročito onih sportskih.
3. Naročito radio-difuzne organizacije koje deluju u prekograničnom kontekstu pribavljaju ta prava za zemlje koje nisu njihova matična zemlja.
4. U vreme kada televizija predstavlja jedan od glavnih izvora informacija za javnost, ostvarivanje isključivih prava na televizijske prenose događaja od izuzetnog značaja u prekograničnom kontekstu moglo bi da se pokaže kao štetno za pravo javnosti na pristup informacijama u jednoj ili više zemalja koje pokriva radio-difuzna organizacija koja ima isključiva prava.
5. Pravo javnosti na informisanje proizilazi iz člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima¹ i izričito je priznato u članu 9 Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji².

1 Član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima glasi:
„1. Svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu mišljenja i primanja i objavljivanja informacija i ideja bez uplitanja organa vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da radio-difuzna, bioskopska ili televizijska preduzeća podvrgnu režimu dozvola.

2. Pošto ostvarivanje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono može da bude podvrgnuto formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama koji su propisani zakonom i neophodni u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, za sprečavanje nereda ili zločina, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu ugleda ili prava drugih, za sprečavanje otkrivanja poverljivih informacija ili za očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.“

2 Član 9 Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, naslovljen sa „Pristup javnosti događajima od izuzetnog značaja“ glasi:

„Svaka strana će razmotriti zakonske mere da bi se izbeglo da se pravo javnosti na informacije ugrozi usled isključivog prava radio-difuzne organizacije na emitovanje ili reemitovanje, u okviru značenja iz člana 3, događaja od velikog javnog interesa, što istovremeno ima za posledicu da je veliki deo javnosti u jednoj ili više drugih strana ugovornica lišen prilike da prati taj događaj preko televizije.“

6. Ipak, mora se uspostaviti ravnoteža između ovog prava i prava:

- radio-difuzne organizacije koja ima isključivo pravo („primarna radio-difuzna organizacija”; videti definiciju u daljem tekstu);
- vlasnika lokacija na kojima se odvija događaj od izuzetnog značaja;
- organizatora događaja od izuzetnog značaja;
- autora i drugih vlasnika prava na dela koja se koriste u okviru događaja od izuzetnog značaja.

7. Naročito je važno da se izbegne preterano ugrožavanje imovinskih prava primarne radio-difuzne organizacije. Treba, međutim, naglasiti da pravo javnosti na pristup informacijama naročito podrazumeva pravo ostalih radio-difuznih organizacija („sekundarne radio-difuzne organizacije”; videti definiciju u daljem tekstu) na prenošenje informacija o događaju koji je predmet isključivih prava.

8. U ovoj fazi, izabran je oblik preporuke kako bi se države članice podstakle u njihovom delovanju na nacionalnom nivou, a u korist prava javnosti na pristup informacijama o događajima od izuzetnog značaja u slučajevima kada su isključiva prava na njihovo televizijsko emitovanje pribavljena u prekograničnom kontekstu. Dakle, ova preporuka ima za cilj da obezbedi smernice za nacionalne zakone ili propise u tom domenu.

9. Ova preporuka predstavlja prvi korak u okviru šireg razmatranja pitanja koja je pokrenula praksa pribavljanja isključivih prava na događaje od izuzetnog značaja. Razmatranje će se nastaviti da bi se utvrdile mogućnosti za pronalaženje dodatnih pravnih rešenja u toj oblasti, pri čemu će se posebno voditi računa o manjim radio-difuznim organizacijama u Evropi, naročito onim iz zemalja sa ograničenim geografskim ili jezičkim područjem.

Definicije

10. Najvažniji upotrebljeni izrazi definisani su za potrebe ove preporuke.

„Događaj od izuzetnog značaja“

11. Pod događajem od izuzetnog značaja podrazumeva se svaki događaj, organizovan ili ne, za koji primarna radio-difuzna organizacija ima isključiva prava televizijskog emitovanja i koji - po mišljenju jedne ili više radio-difuznih organizacija iz drugih zemalja - ima poseban značaj za njenu (njihovu) publiku. Pojam „iz drugih zemalja“ znači iz zemalja koje nisu matična zemlja primarne radio-difuzne organizacije.

12. Javnost može biti javnost u celini ili delovi javnosti koji imaju posebne oblasti interesovanja, u zavisnosti od njihovih profesionalnih i vanprofesionalnih delatnosti, uzrasta itd.

13. Činjenica da je radio-difuzna organizacija pribavila isključiva prava na neki događaj ukazuje da je dati događaj od izuzetnog značaja. U praksi, pak, važnost događaja određuje sekundarna radio-difuzna organizacija, čija bi publika mogla da bude lišena prava na pristup informacijama. U stvari, sekundarna radio-difuzna organizacija je u najboljem položaju da proceni konkretna očekivanja svoje publike u pogledu datog događaja.

14. Događaji od izuzetnog značaja mogu da budu organizovani ili ne:

- organizovani događaj od izuzetnog značaja označava svaki događaj od izuzetnog značaja sportskog, kulturnog, društvenog, političkog i drugog karaktera, koji nastaje na inicijativu organizatora, a koji organizuju javna ili privatna fizička ili pravna lica. U slučaju kada je publici zabranjen ili ograničen pristup mestu događaja (na primer, prilikom određenih događaja od izuzetnog značaja kulturnog ili društvenog karaktera), televizijski prenos događaja može da poprimi veći značaj. U tom slučaju, ostvarivanje isključivih prava može da ima naročito veliki uticaj na pravo publike na pristup informacijama;

- pod neorganizovanim događajem od izuzetnog značaja podrazumevaju se u prvom redu aktuelni događaji, kao što su oni koji se obično prenose u okviru televizijskih dnevnika ili informativnih emisija (na primer, nesreća, prirodna katastrofa, oružani sukob). U većini slučajeva, svaka radio-difuzna organizacija može da izveštava o takvoj vrsti događaja kome je pristup slobodan; na primer, prilikom pojave naftne mrlje. S druge strane, u određenim slučajevima pristup je ograničen prvenstveno odlukom vlasnika lokacije na kojoj se događaj odvija (uprava rudnika može, na primer, da se suprotstavi tome da više od jedne radio-difuzne organizacije uđe u unutrašnjost rudnika u kome se dogodila katastrofa). Takvo ograničenje može takođe da proistekne iz odluke državnih organa, donete iz bezbednosnih razloga (na primer, davanje dozvole samo jednoj radio-difuznoj organizaciji da prati spasilačku ekipu), ili odluke učesnika događaja (otmičari aviona koji posle sletanja aviona iz tehničkih razloga dopuštaju samo jednoj radio-difuznoj organizaciji da uđe u oteti avion).

15. U takvim situacijama, kada je isključivo pravo *de facto* dato jednoj radio-difuznoj organizaciji, opravdano je da se drugim radio-difuznim organizacijama pruži mogućnost da svoju publiku o tome informišu putem kratkog izveštaja.

„Isključiva prava“

16. Ova preporuka definiše isključiva prava kao prava koja je radio-difuzna organizacija stekla na osnovu ugovora s organizatorom događaja od izuzetnog

značaja i/ili, ako je potrebno, s vlasnikom lokacije na kojoj se događaj odvija, s autorima i ostalim nosiocima prava, a u cilju isključivog televizijskog emitovanja za određenu geografsku zonu od strane te radio-difuzne organizacije.

17. Po pravilu, svaki organizovani događaj od izuzetnog značaja može da bude predmet ugovora o isključivom televizijskom emitovanju. Takav ugovor se sklapa između organizatora događaja i radio-difuzne organizacije koju isti odabere u okviru slobodne konkurencije između radio-difuznih organizacija.

18. Treba ipak podsetiti da vlasti u nekim evropskim zemljama neke događaje od izuzetnog značaja izdvajaju iz okvira slobodnog ugovaranja. One prave spiskove događaja koje može da emituje samo radio-difuzna organizacija koju dotične vlasti za to odrede. Pravljenje takvog spiska na evropskom nivou je teško zamisliti, s obzirom na različite nacionalne pristupe u domenu politike medija i s obzirom na različita očekivanja publike u različitim zemljama.

„Primarna radio-difuzna organizacija“

19. Reč je o radio-difuznoj organizaciji koja ima isključiva prava na televizijsko emitovanje događaja od izuzetnog značaja.

20. Treba napomenuti da može da postoji više primarnih radio-difuznih organizacija (na primer, kada se više radio-difuznih organizacija udruži radi dobijanja isključivih prava na sportski događaj od izuzetnog značaja).

„Sekundarna radio-difuzna organizacija“

21. Reč je o svakoj radio-difuznoj organizaciji, iz zemlje koja nije matična zemlja primarne radio-difuzne organizacije, koja putem kratkog izveštaja želi da pruži informaciju o događaju od izuzetnog značaja na koji neka druga radio-difuzna organizacija ima isključivo pravo. Ona koristi ograničenja koja se odnose na prava primarne radio-difuzne organizacije kako bi svojoj publici osigurala pristup informacijama.

22. Iz gorenavedene definicije, kao i iz definicije događaja od izuzetnog značaja (videti gore u tekstu stav 11), proizilazi da ovom preporukom nisu obuhvaćene situacije čisto nacionalnog karaktera. (Naime, ako radio-difuzna organizacija iz zemlje A obezbedi ekskluzivno pravo za tu zemlju, ostale radio-difuzne organizacije iz zemlje A imaće ili neće imati pravo na kratak izveštaj, u zavisnosti od nacionalnih zakona ili propisa zemlje A).

23. Prema tome, svaka radio-difuzna organizacija iz zemlje koja nije matična zemlja primarne radio-difuzne organizacije – nezavisno od toga da li njen signal pokriva ili ne pokriva zemlju za koju su pribavljena isključiva prava - ima pravo

na kratak izveštaj. (Ako, na primer, radio-difuzna organizacija iz zemlje A dobije isključivo pravo za zemlje A, B i C, radio-difuzne organizacije iz zemalja B i C, kao i one iz drugih zemalja, imaju pravo na kratak izveštaj, čak i ako radio-difuzna organizacija A nema nikakvo isključivo pravo za te druge zemlje).

24. To je neizbežno; činjenica da pravo na kratke izveštaje važi za radio-difuzne organizacije sa sedištem u određenoj zemlji ili zoni ili za one koji pokrivaju određenu zemlju ili zonu može da dovede do neravnopravnog odnosa između prekograničnih i nacionalnih radio-difuznih organizacija.

25. Do takvog neravnopravnog odnosa dolazi naročito u kontekstu satelitskog emitovanja. Na primer, ako je pravo na kratke izveštaje ograničeno na radiodifuzne organizacije iz zemalja pokrivenih isključivim pravima, dolazi do toga da, kada radio-difuzna organizacija iz zemlje A obezbedi isključivo pravo za zemlju B, a satelitska televizija iz zemlje B emituje kratak izveštaj - na koji ima pravo - u zemlji C, radio-difuzne organizacije iz zemlje C nemaju pravo na kratak izveštaj zato što radio-difuzna organizacija A nije pribavila nikakvo isključivo pravo za zemlju C. Te radio-difuzne organizacije su uskraćene u odnosu na radio-difuznu organizaciju B.

26. Zato bi, po definiciji, trebalo da svaka radio-difuzna organizacija iz zemlje koja nije matična zemlja primarne radio-difuzne organizacije ima pravo na kratak izveštaj, bez obzira na to da li isključivo pravo primarne radio-difuzne organizacije pokriva tu zemlju ili ne.

„Kratak izveštaj”

27. Pod kratkim izveštajem se podrazumevaju kratke sekvence slike i zvuka nekog događaja od izuzetnog značaja koje javnosti uopšte ili relevantnoj javnosti u određenoj zemlji omogućavaju dovoljan uvid u ključne aspekte tog događaja na koji radio-difuzna organizacija iz neke druge zemlje ima isključivo pravo. Takvi kratki izveštaji namenjeni su uključivanju u informativne emisije redovnog programa koje emituju sekundarne radio-difuzne organizacije, što ne isključuje mogućnost da primarna radio-difuzna organizacija koristi kratke izveštaje za svoje vlastite programe ili da ih upotrebi u bilo koju drugu svrhu prema vlastitom nahođenju.

Načela

Načelo 1

Uslovi za ostvarivanje prava javnosti na informisanje

28. U cilju omogućavanja javnosti u datoj zemlji da ostvari svoje pravo na informisanje, ovo načelo ističe da treba da budu uvedena ograničenja imo-

vinskih prava primarne radio-difuzne organizacije. Nije reč o tome da se primarna radio-difuzna organizacija odrekne svojih imovinskih prava, nego da ih ostvaruje uz određena ograničenja.

29. Važno je da se ograničenja primenjuju uz poštovanje pravila utvrđenih međunarodnim konvencijama i nacionalnim zakonima u oblastima kao što su prava ličnosti, autorska i srodna prava.

Načelo 2

Pravljenje kratkih izveštaja

2.1.

30. Ovo načelo naglašava da svaka radio-difuzna organizacija treba da ima pravo da pruža informacije o događaju od izuzetnog značaja putem kratkog izveštaja, napravljenog na određeni način. To znači da, u skladu sa regulatornim okvirom određene države članice, sekundarne radio-difuzne organizacije treba da imaju pristup materijalu primarne radio-difuzne organizacije i/ili događajima o kojima ona izveštava. Ovo načelo je podložno i drugim sporazumima sklopljenim između zainteresovanih radio-difuznih organizacija.

31. U suštini, pravo određene javnosti na informacije može da se ostvari prvenstveno posredstvom sekundarnih radio-difuznih organizacija, koje su u najboljem položaju da ispune očekivanja svoje javnosti. Zato je važno da kratke izveštaje prave sekundarne, a ne primarne radio-difuzne organizacije.

32. Prema tome, svaka sekundarna radio-difuzna organizacija treba da ima na raspolaganju jednu ili obe sledeće mogućnosti:

- da u potpunosti snima signal primarne radio-difuzne organizacije kako bi od njega napravila kratak izveštaj; i/ili
- da sama dođe na mesto odvijanja događaja od izuzetnog značaja kako bi napravila vlastite snimke za pravljenje kratkog izveštaja.

33. Država članica u kojoj se odvija događaj od izuzetnog značaja određuje, u okviru svojih zakona ili propisa, koja se od dve mogućnosti stavlja na raspolaganje sekundarnim radio-difuznim organizacijama ili odlučuje da im se pruže obe mogućnosti.

34. U tom kontekstu, pod „signalom” se podrazumevaju sve slike i zvuci koje radio-difuzna organizacija snimi ili emituje prilikom izveštavanja o nekom događaju.

2.2.

35. U slučaju organizovanog događaja od izuzetnog značaja, broj kratkih izveštaja koje sekundarna radio-difuzna organizacija može da traži zavisi od njegovog sadržaja i trajanja.

36. Ako je reč o događaju koji se sastoji od više zasebnih elemenata sa staništa organizacije - na primer, o takmičenjima u različitim disciplinama na olimpijskim igrama - svaki element treba smatrati događajem od izuzetnog značaja o kome može da se da jedan kratak izveštaj.

37. Ako događaj traje više dana, sekundarna radio-difuzna organizacija treba da ima mogućnost emitovanja barem jednog kratkog izveštaja za svaki dan.

38. Što se tiče trajanja kratkog izveštaja, ono treba da bude ograničeno na vreme potrebno da se prenese informacija o događaju od izuzetnog značaja. Ako se izuzmu odredbe sadržane u sledećim stavovima - prvenstveno u stavu 41 - i vodeći računa o postojećoj praksi, trajanje kratkog izveštaja po pravilu ne bi trebalo da prelazi 90 sekundi.

Načelo 3

Korišćenje kratkih izveštaja

39. Kratki izveštaji imaju za cilj da obezbede javnosti dovoljno informacija o ključnim aspektima događaja od izuzetnog značaja, a ne da pruže dodatne informativne ili zabavne elemente. Prema tome, ovo načelo preporučuje da se utvrde uslovi pod kojima sekundarne radio-difuzne organizacije koriste kratke izveštaje kako bi se obezbedilo da se tim korišćenjem ne postavljaju neopravdana ograničenja prava primarne radio-difuzne organizacije.

40. Prvenstveno je istaknuto da samo sekundarna radio-difuzna organizacija sme da koristi kratak izveštaj. Ona, dakle, ne bi smela da ga ustupa trećoj strana ni uz novčanu nadoknadu, ni besplatno. Kratak izveštaj treba da se emituje samo u okviru informativnih emisija redovnog programa, kao što su televizijski dnevници ili nedeljni pregledi događaja. On ne bi smeo da se emituje u okviru drugih programa, naročito onih koji istovremeno imaju informativni i zabavni karakter. Trebalo bi, međutim, da bude dopušteno da se kratki izveštaji prikazuju u posebnim emisijama sportskog programa.

41. U svakom slučaju, sekundarna radio-difuzna organizacija ne treba da pravi čitav program ili njegov veliki deo na bazi kratkih izveštaja o međusobno

povezanim događajima. Pozivajući se na pravo javnosti na pristup informacijama, ona bi tako proizvodila atraktivne aktuelne programe uz izrazito male troškove, što bi očigledno predstavljalo zloupotrebu.

42. Sekundarna radio-difuzna organizacija ne treba da emituje kratak izveštaj pre nego što primarna radio-difuzna organizacija obavi glavni prenos. Taj glavni prenos bi morao da se obavi u udarnom terminu posle odvijanja svakog zasebnog elementa događaja od izuzetnog značaja (na primer, posle svake discipline za vreme olimpijskih igara). U stvari, opravdano je da primarna radiodifuzna organizacija ima prioritet prenosa u udarnom terminu, bez konkurencije sekundarnih radio-difuznih organizacija.

43. Ukoliko zainteresovane radio-difuzne organizacije ne odluče drugačije, kratak izveštaj sekundarne radio-difuzne organizacije, napravljen na osnovu snimanja signala primarne radio-difuzne organizacije, treba da sadrži, kada je reč o navođenju izvora, naziv i/ili logo primarne radio-difuzne organizacije. Navođenjem ovih podataka zadovoljava se potreba da se televizijski gledaoci informišu o izvoru informacija u meri u kojoj to želi primarna radio-difuzna organizacija. Naime, postoji mogućnost da neke radio-difuzne organizacije ne žele da se njihov naziv i logo pojave u programima koje emituju drugi kanali da bi se izbeglo zbunjivanje gledalaca.

44. Kako je cilj kratkog izveštaja da se publici sekundarne radio-difuzne organizacije obezbede informacije o aktuelnim događajima, to znači da kada događaj od izuzetnog značaja prestane da bude aktuelan, radio-difuzna organizacija nema više nikakvo opravdanje da ponovo emituje isti kratak izveštaj, osim ako ga neki događaj ponovo ne učini aktuelnim. Primera radi, radio-difuzna organizacija koja u svom televizijskom dnevniku želi da informiše o pobi- di fudbalskog tima u fi nalu prvenstva, treba da bude u mogućnosti da ponovo prikaže kratke izveštaje o utakmicama tog tima koje su prethodile njegovoj pobi- di.

45. Da bi se izbegla mogućnost da sekundarna radio-difuzna organizacija zloupotrebi izvorne elemente programa koji su joj na raspolaganju prilikom pravljenja kratkog izveštaja, posle izrade izveštaja ona treba da ih uništi. Pri- marna radio-difuzna organizacija treba o tome da bude obavestena u odgo- varajućem roku. Međutim, sekundarna radio-difuzna organizacija koja iz opravdanih razloga želi da sačuva izvorne elemente programa može to da učini, ali uz izričito odobrenje primarne radio-difuzne organizacije.

46. Što se tiče samog kratkog izveštaja, sekundarna radio-difuzna organi- zacija može da ga stavi u arhivu. Ova odredba se odnosi na situacije nave-

dene u alineji d, u kojima se kratki izveštaj ponovo prikazuje zbog njegove direktne veze sa nekim novim aktuelnim događajem. Ona takođe pokriva obavezu arhiviranja materijala koju neka nacionalna zakonodavstva nalažu radio-difuznim organizacijama.

Načelo 4

Finansijski uslovi

4.1.

47. Budući da je pristup javnosti informacijama o događajima od izuzetnog značaja u potpunosti ostvaren samo ako je besplatan, ovo načelo predviđa da, osim u slučaju drugačijeg međusobnog dogovora, primarna radio-difuzna organizacija ne bi smela da zahteva novčanu nadoknadu za kratak izveštaj od sekundarne radio-difuzne organizacije. U svakom slučaju, od sekundarne radio-difuzne organizacije ne treba tražiti nikakvo finansijsko učešće vezano za televizijska prava. Naime, sekundarnim radio-difuznim organizacijama, naročito onima sa manje sredstava, treba garantovati ravnopravan pristup kratkim izveštajima, pri čemu se podrazumeva da se taj pristup ostvaruje putem dogovora na bazi reciprociteta između zainteresovanih strana.

48. Treba, međutim, precizirati da kada signal primarne radio-difuzne organizacije ne dopire do područja sekundarne radio-difuzne organizacije, dodatni troškovi vezani za prenos signala do tog područja ne treba da padnu na teret primarne radio-difuzne organizacije, nego treba da ih snosi sekundarna radio-difuzna organizacija u skladu sa finansijskim uslovima o kojima su se same dogovorile.

4.2.

49. S druge strane, u slučaju kada je sekundarnoj radio-difuznoj organizaciji dozvoljen pristup mestu odvijanja događaja, organizator događaja od izuzetnog značaja ili vlasnik lokacije na kojoj se događaj održava treba da ima mogućnost da zahteva plaćanje nužnih dodatnih troškova koji iz toga proizilaze. Ovim se uzima u obzir činjenica da organizator događaja ili vlasnik lokacije na kojoj se događaj odvija, time što obezbeđuje dodatnu opremu ili objekte kako bi radiodifuznoj organizaciji omogućio pravljenje kratkog izveštaja, ne mora od toga nužno da ima koristi.

Preporuka br. R (94) 13

Komiteta ministara državama članicama o merama za promovisanje transparentnosti medija

*(usvojio Komitet ministara 22. novembra 1994.
na 521. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Podsećajući da su pluralizam i raznovrsnost medija ključni za funkcionisanje demokratskog društva;

Podsećajući, takođe, da koncentracija medija, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, može da ima ne samo pozitivne, već i štetne posledice po pluralizam i raznovrsnost medija, što može da opravda intervenciju vlada;

Primećujući da regulisanje koncentracije medija pretpostavlja da nadležne službe ili organi imaju informacije koje im omogućavaju da znaju kakve su stvarne vlasničke strukture u medijima i, osim toga, da identifikuju treće strane koje bi mogle da vrše uticaj na njihovu nezavisnost;

Naglašavajući, takođe, da je transparentnost medija neophodna da bi se omogućilo javnosti uopšte da formira mišljenje o vrednosti koju treba dati informacijama, idejama i mišljenjima koje šire mediji;

Podsećajući na odredbe o transparentnosti medija obuhvaćene tekstovima koji su ranije usvojeni u okviru Saveta Evrope, naročito na član 6 Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji;

Uveren da bi dodatne odredbe trebalo da budu razmotrene u svetlu gorepomenutih tendencija da bi se obezbedila ta transparentnost i u tom cilju omogućila razmena informacija između država članica;

Uočavajući potrebu da se očuvaju prava i legitimni interesi svih onih na koje se odnose obaveze o transparentnosti;

Vodeći računa o radu obavljenom u okviru drugih foruma, naročito u okviru Evropske unije,

Preporučuje vladama država članica da razmotre uključivanje u svoje nacionalno zakonodavstvo odredaba koje imaju za cilj da garantuju ili promovišu transparentnost medija, kao i da olakšaju razmenu informacija između država članica na tu temu, inspirišući se smernicama sadržanim u aneksu ove preporuke.

Aneks Preporuke br. R (94) 13

I Opšte odredbe vezane za transparentnost medija

Smernica br. 1: Pristup javnosti informacijama o medijima

Pripadnici javnosti treba da imaju mogućnost ravnopravnog i nepristrasnog pristupa nekim osnovnim informacijama o medijima kako bi formirali mišljenje o vrednosti koju treba dati informacijama, idejama i mišljenjima koje šire mediji;

Saopštavanje ovih informacija javnosti od strane medija ili službi ili organa zaduženih da nadziru njihovu transparentnost treba da se obavlja uz poštovanje prava i legitimnih interesa lica i tela koja podležu zahtevima za transparentnost. Posebnu pažnju treba pokloniti potrebi da se pomire ti zahtevi sa načelom slobode trgovine i industrije, kao i sa imperativima zaštite podataka privatnog karaktera, poslovne tajne, poverljivosti izvora informacija medija i uređivačke tajne.

Smernica br. 2: Razmena informacija o transparentnosti medija između nacionalnih vlasti

Službe ili organi koji su na osnovu nacionalnog zakonodavstva zaduženi da prikupljaju podatke vezane za transparentnost medija treba da budu nadležni da saopštavaju te podatke službama i organima istog tipa koji postoje u drugim državama članicama, pod uslovima i u granicama onoga što je dozvoljeno nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim sporazumima koje je svaka država potpisala. U opravdanim slučajevima, saopštavanje tih podataka može biti uslovljeno izričitim ili prećutnim pristankom zainteresovanih lica. Takva moguća ograničenja treba da budu izričito navedena u nacionalnom zakonodavstvu i sistematski predočavana službama ili organima kojima su informacije namenjene.

Razlozi koji mogu da opravdaju saopštavanje informacija treba da budu izričito navedeni u zakonodavstvu i u svakom zahtevu za pristup tim informacijama od strane službi ili organa drugih država članica treba navesti motiv ili motive za taj zahtev.

Odredbe čiji je cilj da se omogući saopštavanje informacija treba da budu tako sročene da uzmu u obzir sva eventualna pravila o obavezi čuvanja tajnosti zaposlenih u dotičnim službama ili organima i o davanju informacija stranim vlastima. Ako je neophodno, te odredbe treba da se prilagode kako bi se omogućila gorenavedena razmena podataka o transparentnosti medija.

II Posebne mere koje mogu da obezbede transparentnost medija u oblasti radio-difuzije

Smernica br. 3: Otkrivanje informacija kod dodele dozvola za emitovanje radio-difuznim servisima

Transparentnost zahteva za izdavanje dozvole za rad radio-difuznih servisa može da se obezbedi tako što bi se u nacionalno zakonodavstvo uključile odredbe koje obavezuju podnosiocima zahteva da službi ili organu nadležnom za izdavanje dozvole za rad dostave informacije koje su prilično široke u pogledu obima i sasvim precizne u pogledu sadržaja. Informacije koje mogu da budu podložne obavezi otkrivanja šematski mogu da se grupišu u tri kategorije:

- prva kategorija: informacije o identitetu lica ili tela koja učestvuju u strukturi koja upravlja radom servisa i o prirodi i obimu učešća tih lica ili tela u toj strukturi;
- druga kategorija: informacije o prirodi i obimu interesa koje gorenavedena lica i tela imaju u drugim medijima ili preduzećima u oblasti medija, pa čak i u drugim privrednim sektorima;
- treća kategorija: informacije o drugim licima ili telima koja bi mogla da vrše značajan uticaj na programsku politiku dotičnog servisa obezbeđivanjem izvesnih sredstava tom servisu ili licima ili telima uključenim u njegov rad, pri čemu priroda tih sredstava treba da bude jasno navedena u proceduri izdavanja dozvole za emitovanje.

Smernica br. 4: Otkrivanje informacija posle izdavanja dozvole za emitovanje radio-difuznim servisima

Transparentnost upravljanja radio-difuznim servisima može da se obezbedi uključivanjem u nacionalno zakonodavstvo odredaba koje zahtevaju od lica ili tela koja upravljaju radio-difuznim servisom da dostave službi ili telu koje je dozvolilo rad tog servisa informacije koje variraju u pogledu obima i detalja.

Informacije koje mogu da budu otkrivene šematski mogu da se podele na dve velike kategorije:

- informacije koje imaju za cilj da ukažu na promene koje su se dogodile u toku rada servisa u pogledu triju gorepomenutih kategorija podataka;
- informacije koje se odnose na druge kategorije podataka vezanih za funkcionisanje servisa, nakon što je on počeo sa radom.

Smernica br. 5: Obavljanje funkcija službi ili organa koji su zaduženi da obezbede transparentnost rukovođenja radio-difuznim servisima

Zadaci i ovlašćenja službi ili organa zaduženih da obezbede transparentnost funkcionisanja radio-difuznih servisa treba da budu jasno definisani nacionalnim zakonodavstvom. Te službe ili organi treba da imaju ovlašćenja i sredstva koja su im potrebna za efikasno izvršavanje njihovih zadataka, uz poštovanje prava i legitimnih interesa lica ili tela od kojih se traži da otkriju informacije. Oni moraju da imaju mogućnost da, u slučaju potrebe, zatraže pomoć drugih nacionalnih organa ili službi i, eventualno, stručno mišljenje drugih lica ili tela.

Službe ili organi kojima su namenjene informacije koje su saopštili podnosioci zahteva za dobijanje dozvole za emitovanje i tela koja upravljaju tim službama treba da budu u mogućnosti da deo tih informacija stave na uvid određenim delovima javnosti, s obzirom na to da konsultacije sa istima mogu da budu neophodne za izvršavanje njihovih zadataka.

III Smernica br. 6: Posebne mere koje mogu da obezbede transparentnost medija u oblasti štampe

Transparentnost štampe može da se obezbedi uključivanjem u nacionalno zakonodavstvo odredaba koje zahtevaju od novinskih preduzeća da otkriju skup informacija koje su prilično široke u pogledu obima i sasvim precizne u pogledu sadržaja.

Informacije koje mogu da budu podložne obavezi otkrivanja mogu šematski da se podele u pet kategorija:

- prva kategorija: informacije u vezi s identitetom lica ili tela koja učestvuju u izdavačkoj strukturi neke novinske publikacije, kao i u vezi sa prirodom i obimom učešća tih lica ili tela u dotičnoj strukturi;
- druga kategorija: informacije u vezi s interesima koje izdavačka struktura ili lica ili tela koja učestvuju u njoj imaju u drugim medijima;

- treća kategorija: informacije u vezi s licima ili telima koja nisu direktno uključena u izdavačku strukturu a koja bi mogla da vrše značajan uticaj na uređivačku orijentaciju publikacije ili publikacija kojima ona upravlja;
- četvrta kategorija: informacije o bilo kojim izjavama kojima se izlaže uređivačka politika ili politička orijentacija listova i publikacija;
- peta kategorija: informacije u vezi sa finansijskim rezultatima izdavačke strukture i distribucije njene publikacije ili publikacija;

Obrazloženje

Uvod

1. Sloboda izražavanja i informisanja, kao i slobodan protok informacija i ideja, bez obzira na granice i bez uplitanja organa vlasti, imaju ključni značaj za svaku pravu demokratiju. Pluralizam medija, to jest postojanje mnoštva nezavisnih i samostalnih medija koji odražavaju najširu moguću raznovrsnost mišljenja i ideja neophodni su za praktično ostvarivanje te slobode. Transparentnost medija je glavni uslov za očuvanje i jačanje pluralizma.

2. Sadašnji razvoj koncentracije medija će verovatno stvoriti teškoće na planu transparentnosti medija. Rastuća internacionalizacija kapitala i aktivnosti preduzeća u oblasti medija, razvoj multimedijских grupa i pojava novih igrača u oblasti medija iz drugih grana ekonomske aktivnosti, kao i postepena integracija medija u mnogo veće celine koje pokrivaju čitav proces proizvodnje i distribucije medija, od početka do kraja, imaju dvostruki uticaj na transparentnost medija. Pre svega, vlasničke strukture medija i odnosi kontrole/zavisnosti koji se održavaju kroz kapital tih medija postaju kompleksniji. Osim toga, oni otvaraju put situacijama u kojima mediji postaju zavisni od tela koja, iako nisu ni vlasnici ni akcionari u tim medijima, mogu da vrše značajan i dugotrajan uticaj na njihovu aktivnost, a možda i na sadržaj informacija koje oni emituju ili šire, s obzirom da im obezbeđuju finansijska sredstva, opremu ili nematerijalna sredstva (programe) koji su značajni, ponekad ključni, za njihovu delatnost.

3. Ta pojava, koja se već zapaža u mnogim evropskim zemljama, verovatno će dobiti na zamahu u narednim godinama, sa razvojem novih komunikacionih tehnologija koje mogu da podstaknu tendenciju integracije (na primer, digitalna tehnologija) i pojavu nove vrste operatera u sektoru medija koji raspolažu znatnim finansijskim sredstvima (na primer, telekomunikacione firme i proizvođači elektronske opreme ili opreme za obradu podataka). Štaviše, ta pojava će verovatno poprimiti panevropsku dimenziju, pošto se sektor medija otvara prema tržišnoj privredi u zemljama Centralne i Istočne Evrope.

4. Ta tendencija bi, iz perspektive transparentnosti medija, mogla da stvori dvostruki problem. S jedne strane, javnosti je teže, ili joj može biti teže, da

sazna ko su vlasnici medija koje ona koristi i na osnovu toga formira mišljenje o vrednosti informacija, mišljenja i ideja koje ti mediji emituju ili šire u svetlu identiteta i motiva njihovih vlasnika i onih koji možda iza njih stoje. S druge strane, ta tendencija komplikuje delatnost službi ili organa odgovornih za primenu zakona u oblasti medija, posebno zakona koji se odnose na kontrolu koncentracija medija. To se, na primer, odnosi na službe ili organe nadležne za izdavanje dozvola za emitovanje radio i televizijskim servisima.

5. Ovde izložene smernice imaju za cilj da ponude vladama država članica Saveta Evrope, kao i vladama drugih evropskih zemalja, konkretna rešenja koja garantuju i jačaju transparentnost medija. Te smernice predstavljaju niz regulatornih mera u vezi sa transparentnošću medija od kojih države članice mogu da izaberu one koje smatraju neophodnim i adekvatnim u svetlu vlastitog, specifičnog konteksta. Čineći to, države članice treba da obezbede da mere koje usvoje budu neophodne i srazmerne cilju transparentnosti medija. One takođe treba da obezbede da sve te mere poštuju prava i legitimne interese onih koji podležu obavezama transparentnosti. Države članice treba takođe da uzmu u obzir specifične karakteristike različitih medija prilikom sprovođenja ovih smernica.

6. Svrha ovih smernica nije da se nametne jednoobrazan skup pravila čiji je cilj garantovanje transparentnosti medija, već da se predloži kurs akcije vladama koje ili nemaju pravila o transparentnosti a želele bi da ih unesu u svoje nacionalno zakonodavstvo, ili već imaju takva pravila, ali bi želele da ih izmene ili dopune. Sloboda izbora prepuštena vladama ima za cilj da se uzme u obzir različitost situacija u državama članicama: različitost njihovih ustavnih struktura i raspodele nadležnosti na nacionalnom nivou u domenu propisa o medijima; različitost regulatornih instrumenata i razlike koje na nacionalnom nivou postoje između odredaba vezanih za pravo konkurencije i odredaba vezanih za pravo medija; različitost pravila u okviru prava preduzeća koja su vezana za odredbe o transparentnosti; različitost pravila sa kojima mere u domenu transparentnosti moraju da se usklade (pravila koja se odnose na slobodu trgovine i industrije, zaštitu podataka, poslovnu tajnu i obavezu čuvanja tajnosti koju u odnosu na informacije imaju službenici regulatornih službi ili tela itd). Svrha smernica se takođe ne sastoji u tome da se organi vlasti podstaknu na uplitanje u sadržaj medija ili da se podstakne bilo koji vid kontrole nad njima. Njihov jedini cilj je da se omogući javnosti i nadležnim službama ili organima da dobiju podatke koji su neophodni da bi bili informisani, uz poštovanje gorenavedenih pravila. Treba takođe istaći da pored zakonskih ili regulatornih odredaba, usvajanje samoregulatornih mera od strane samih medijskih preduzeća može takođe da predstavlja način za unapređenje transparentnosti medija.

7. Potrebno je naglasiti da se smernice posebno bave oblastima štampe i radio-difuzije, s obzirom na to da razlike u propisima koji se primenjuju na svaku od ovih oblasti ne dopuštaju sprovođenje odredaba o transparentnosti pod istim

uslovima. Na taj način, za razliku od oblasti štampe, oblast radio-difuzije se odlikuje postojanjem procedure izdavanja dozvola za emitovanje, koja pruža vlastima privilegovanu mogućnost da izdejstvuju otkrivanje informacija. U komentarima koji slede izneta su detaljnija objašnjenja u pogledu razlike između te dve oblasti. Smernice takođe prave razliku između informacija koje mogu da se otkriju službama ili organima nadležnim za donošenje propisa u toj oblasti i informacija koje javnosti mogu da otkriju ili sami mediji ili, eventualno, gorenavedene službe ili organi. Potreba javnosti da bude obavještena o medijima i njihovoj delatnosti ima opšti karakter, dok obavljanje funkcija gorenavedenih službi ili organa može da opravda otkrivanje detaljnijih informacija sa kojima javnost ne mora da bude upoznata. Da bi se pojasnio smisao smernica, svaka je praćena objašnjenjima koja imaju za cilj da olakšaju njihovo razumevanje i primenu.

8. Osim na odredbe koje mogu biti usvojene na nacionalnom nivou da bi se garantovala transparentnost medija, smernice se takođe odnose na razmenu informacija o medijima i njihovoj delatnosti između nadležnih organa u državama članicama. Rastuća tendencija internacionalizacije delatnosti i kapitala firmi u oblasti medija ima za posledicu da nadležni organi u svakoj državi članici, pri obavljanju svoje regulatorne funkcije, dođu u situaciju da zatraže određene informacije o medijima koji postoje u drugim državama članicama. To se posebno odnosi na službe ili organe zadužene za izdavanje dozvola za emitovanje radio ili televizijskog programa kada su suočeni sa zahtevima za izdavanje dozvola strukturama koje obuhvataju strane akcionare ili kada, posle izdavanja dozvole konkretnom servisu, strana firma želi da učestvuje u kapitalu firme koja upravlja tim servisom. Ta vrsta razmene informacija može takođe da bude korisna u slučajevima kada radio-difuzna organizacija iz jedne zemlje namerava da emituje program, putem „programskih prozora“, gledaocima jedne ili više zemalja kojima je taj program specijalno namenjen. Upravo da bi se zadovoljila ta potreba za razmenom informacija na transnacionalnom nivou, Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji, koja je stupila na snagu 1. maja 1993, sadrži u svom članu 6 o transparentnosti proceduru saopštavanja informacija između država potpisnica o prekograničnim radio-difuznim organizacijama pod njihovom jurisdikcijom. Smernice su deo nastavka te odredbe, ali obuhvataju šire polje, pošto se razmena koju one preporučuju odnosi na sve vrste medija.

9. Komentare koji slede o svakoj smernici ne treba smatrati obavezujućim. Oni predstavljaju sugestije autora o tome kako bi smernice mogle da se primene. Na taj način, vlade država članica su slobodne da slede ili ne slede te različite sugestije u zavisnosti od, recimo, uloge koju u domenu transparentnosti imaju različite oblasti prava (pravo medija, pravo preduzeća itd).

I Komentari o smernicama za opšte odredbe o transparentnosti medija

Smernica br. 1: Pristup javnosti informacijama o medijima

10. Pripadnici javnosti treba da imaju mogućnost pristupa, na ravnopravnoj i nepristrasnoj osnovi, izvesnim osnovnim podacima o medijima. Imajući na umu da je cilj transparentnosti, što se javnosti tiče, da zna ko su vlasnici medija kako bi mogla da formira mišljenje o vrednosti informacija koje oni šire, ti podaci pre svega spadaju u prvu kategoriju informacija koje važe za oblasti štampe i radio-difuzije. Oni moraju u najmanju ruku da se odnose na identitet onih koji upravljaju radio-difuznim servisom ili novinskim preduzećem, a tamo gde njima rukovodi pravno lice, na identitet strana koje čine to pravno lice. Ipak, s obzirom da broj tih strana može da bude veoma veliki, jedna mogućnost je da se otkrivanje podataka ograniči na identitet glavnih partnera.

11. Tamo gde je to prikladno, može se predvideti otkrivanje drugih informacija javnosti (podaci o finansijskim rezultatima ili, kada je u pitanju novinsko preduzeće, o tiražu). Posledice davanja takvih informacija trećim stranama moraju pažljivo da se razmotre, naročito kada su finansijski rezultati preduzeća negativni (na primer, rizik da oglašivači izgube poverenje u određene publikacije, što može da pogorša finansijske probleme dotičnog preduzeća).

12. Što se tiče radio-difuznih servisa, te informacije mogu da saopšte bilo službe ili organi kojima su one namenjene ili direktno dotični radio-difuzni servisi na taj način što bi se u nacionalno zakonodavstvo unela odredba po kojoj oni moraju da stave te informacije na raspolaganje javnosti. Saopštavanje izvesnih osnovnih informacija javnosti moglo bi da se zahteva prema određenom vremenskom rasporedu (na primer, jednom godišnje). U svakom slučaju, saopštavanje tih osnovnih informacija trebalo bi da se dogodi kad radio-difuzni servisi počnu da funkcionišu i posle svake promene vlasništva.

13. Što se tiče novinskih preduzeća, informacije koje će se od njih tražiti moraće da prođu kroz posebne kanale u zavisnosti od grane prava koja u nacionalnom zakonodavstvu nameće obaveze transparentnosti. Ti kanali bi mogli da budu bilo administrativne službe (nadležne u oblasti prava konkurencije, prava preduzeća ili prava medija), bilo nezavisni organi specijalno osnovani za te potrebe. Javnost može da ima pristup izvesnim osnovnim informacijama o novinskim preduzećima, tako što će se obratiti gorenavedenim službama ili organima ili što će ih direktno dobiti od dotičnih izdavačkih kuća. Najdirektniji način da se osigura saopštavanje tih informacija javnosti sastojao bi se u tome da se nacionalnim zakonodavstvom predvidi da ti podaci budu objavljeni u listovima koje izdaje dotična izdavačka kuća u vremenskim intervalima koji bi varirali u zavisnosti od dotičnih informacija (na primer, u svakom novom izdanju objavljivali bi se podaci vezani za identitet lica odgovornih za izdavačku

strukturu, a jednom godišnje podaci vezani za finansijske rezultate). U svakom slučaju, potrebno je da postoji sistematsko saopštavanje tih informacija javnosti kad dođe do promene vlasništva u listu.

14. Potrebno je da se informacije saopštavaju javnosti uz poštovanje prava i legitimnih interesa lica ili tela od kojih se traži da otkriju te informacije. Posebno je važno da se to saopštavanje obavlja tako da se vodi računa o slobodi trgovine i industrije, kao i o zahtevima vezanim za poslovnu tajnu. Na sličan način, posebnu pažnju treba obratiti na zaštitu podataka ličnog karaktera, kao i na zaštitu uređivačke tajne i poverljivosti izvora informacija medija. Najzad, nadležne službe ili organi prilikom saopštavanja informacija trećim stranama moraju da vode računa da se poštuju načela neutralnosti i nepristrasnosti tih službi ili organa, kao i obaveza čuvanja tajnosti njihovih službenika (obaveza čuvanja službene tajne).

Smernica br. 2: Razmena informacija o transparentnosti medija između nacionalnih vlasti

15. Internacionalizacija delatnosti i kapitala firmi u oblasti medija ima za posledicu da su službe ili organi nadležni za transparentnost medija sve češće suočeni sa stranim operaterima koji su im - barem neki od njih - manje poznati. Ako se u oblasti radio-difuzije procedure izdavanja i kontrole dozvola za emitovanje smatraju glavnim načinom da se dobiju manje-više detaljne informacije od tih stranih operatera, može se pokazati korisnim obraćanje vlastima u drugim zemljama, posebno vlastima zemlje iz koje potiče strani operater, da bi se kompletirale ili proverile te informacije. Značaj takve razmene informacija još je veći u sektoru štampe gde, za razliku od sektora radio-difuzije, ne postoji procedura izdavanja dozvole. Da bi se obezbedila ova razmena na jasno definisanoj osnovi, vlasti država članica treba da uključe u svoja nacionalna zakonodavstva odredbe koje preciziraju uslove pod kojima može da se vrši ta razmena. U tom cilju, one mogu da se oslone na ovu smernicu. Treba istaći da se ova smernica odnosi na najčešći slučaj u Evropi, gde regulativa vezana za oblast štampe i radio-difuzije potpada pod nadležnost nacionalnih vlasti. Stoga je možda neophodno prilagođavanje ove smernice u saveznim državama u kojima regulatorna ovlašćenja ne pripadaju savezim organima.

16. Saopštavanje podataka o medijima službama ili organima u drugim zemljama od strane nacionalnih službi ili organa koji imaju te informacije u skladu sa propisima o transparentnosti treba da bude, ako je neophodno, smešteno u jasan zakonski okvir. To ima za cilj da se utvrde uslovi pod kojima takvo saopštavanje može da se uskladi sa odredbama nacionalnog zakonodavstva koje bi mogle da nametnu ograničenja tom saopštavanju (pravila koja se odnose na poverljivost administrativnih akata, zaštitu bankarske, poslovne ili uređivačke tajne). Države članice takođe treba da uzmu u obzir odredbe međunarodnih

sporazuma koje su potpisale i koji, između ostalog, regulišu saopštavanje i razmenu informacija na međunarodnom nivou. Posebno treba pomenuti Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca kada je reč o automatskoj obradi ličnih podataka (Serija evropskih ugovora br. 108), a naročito njeno poglavlje III koje se odnosi na prekogranični protok podataka, kao i Evropsku konvenciju o dobijanju informacija i dokaza u inostranstvu o administrativnim pitanjima (Serija evropskih ugovora br. 100). Saopštavanje informacija bi eventualno trebalo da bude predmet izričitog ili prećutnog pristanka lica ili organa na koje se te informacije odnose. Moguća ograničenja transfera informacija službama ili vlastima drugih zemalja treba da budu precizirana zakonom i s tim treba da budu upoznate pomenute službe ili organi onda kad su ta ograničenja relevantna.

17. Isto tako, da bi razmena informacija bila što jasnija, u korist svih zainteresovanih strana, opravdanja za saopštavanje informacija moraju da budu izričito propisana zakonom, a strano telo ili služba koji žele da dođu do te informacije treba da navedu opravdanje (opravdanja) na koje (koja) se pozivaju. Potrebno je naglasiti da su ove smernice napisane isključivo da bi se službama ili organima nadležnim za sprovođenje nacionalnih zakona u oblasti medija omogućilo da u potpunosti obavljaju svoju funkciju. Smernice se stoga ne odnose na zahteve za dobijanje informacija koje bi mogle da potiču od drugih nacionalnih uprava ili organa.

18. Najzad, važno je da se prilikom propisivanja odredaba koje omogućavaju saopštavanje informacija stranim službama ili organima posebno vodi računa o pravilima koja se odnose na obavezu čuvanja tajnosti povezanu sa pojedinim funkcijama zaposlenih u službama ili organima od kojih se traži da saopšte željene informacije. Cilj ovog procesa treba da bude da se utvrdi da li ta pravila i propisi sprečavaju ili ograničavaju otkrivanje informacija da bi mogli da se izmene tako da omogućavaju dotičnim službenicima da saopšte te informacije.

II Komentari o smernicama za posebne mere koje mogu da obezbede transparentnost medija u oblasti radio-difuzije

19. Smernice koje se tiču medija u oblasti radio-difuzije mogu da se primene kako na radio, tako i na televizijske servise, bez obzira na načine pristupa (besplatan/plaćen, nekodiran/kodiran), načine emitovanja (preko zemljskog klasičnog analognog sistema, kablovski ili preko satelita) i zone koju pokrivaju (nacionalna, regionalna ili lokalna). S obzirom na to, njihova primena može da se menja u skladu sa posebnim implikacijama specifičnih karakteristika radiodifuznih servisa sa stanovišta transparentnosti medija.

20. Kako je istaknuto u uvodu, procedure za izdavanje dozvola za emitovanje radio-difuznim servisima predstavljaju posebno značajno sredstvo za dobijanje informacija od tela koja su podnela zahtev za dobijanja dozvole za upravljanje

tim servisima. Te informacije su pre svega namenjene službama ili organima zaduženim da odlučuju o izdavanju tih dozvola. Ali, postoji i mogućnost da deo tih informacija bude stavljen na raspolaganje javnosti ili jednom njenom delu, bilo direktno od strane zainteresovanih medija, bilo preko pomenutih službi ili organa, u kontekstu konsultacija koje oni obavljaju dok razmatraju zahteve za dobijanje dozvole. Međutim, transparentnost radio-difuznih servisa ima smisla samo ako počinje od trenutka kada im je izdata dozvola za emitovanje i pokriva čitav period tokom koga ti servisi funkcionišu. U praksi može da se dogodi da se informacije date u trenutku izdavanja dozvole kasnije promene. To će naravno da bude slučaj ukoliko dođe do promene u strukturi kapitala firme koja upravlja radio-difuznim servisom. To će naravno biti slučaj i sa informacijama koje se odnose na treće strane koje vrše uticaj na te servise, s obzirom na činjenicu da su takvi uticaji *a priori* podložni lakšem i bržem menjanju od strukture kapitala nekog servisa. Smernice takođe odvojeno tretiraju davanje informacija pre i posle izdavanja dozvole za emitovanje radio-difuznim servisima. Kad ne postoji procedura za izdavanje dozvola za emitovanje, transparentnost radio-difuznih servisa može da se postigne tako što će se odredbe u tom smislu uključiti u zakone ili regulativu koji se primenjuju na oblast radio-difuzije. Najzad, smernice daju orijentaciju u vezi sa vršenjem funkcija službi ili organa zaduženih da nadziru transparentnost radio-difuznih servisa, kao i za pitanje pristupa javnosti informacijama otkrivenim na osnovu pravila o transparentnosti.

21. Jedno od posebnih pitanja koje pokreće primena pravila o transparentnosti na radio-difuzne servise tiče se prenošenja tih pravila na radio-difuzne organizacije javnog servisa. U principu, ove poslednje ne bi trebalo da budu podvrgnute pravilima o transparentnosti koja su manje stroga od onih koja se primenjuju na druge radio-difuzne servise, naročito s obzirom na činjenicu da obavljanje zadataka javnog servisa od strane tih radio-difuznih organizacija obično prati javno finansiranje. Ipak, procedure koje mogu da se sprovedu da bi se obezbedila transparentnost radio-difuznih organizacija javnog servisa ne mogu da budu iste kao one koje se primenjuju na druge radio-difuzne organizacije. Važno je, naime, da se imaju na umu odredbe uključene u nacionalno zakonodavstvo koje se bave specifičnošću zadataka javnog servisa i mehanizmima njihove odgovornosti, od kojih neki manje ili više direktno odgovaraju cilju transparentnosti tih servisa: odredbe koje se odnose na zastupljenost javnosti u strukturama zaduženim da upravljaju tim servisima ili da ih nadziru, posebna pravila u domenu budžetske i finansijske kontrole, odredbe koje se tiču podnošenja izveštaja o aktivnosti ili završnog računa od strane radio-difuznih organizacija javnog servisa itd. S tim u vezi, treba podsetiti na nacrt rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije koji je pripremila Grupa stručnjaka za javnu radio-difuziju za Četvrtu evropsku ministarsku konferenciju o politici masovnih medija (Prag, decembar 1994.).

22. Osim praćenja njihovih programskih aktivnosti, jedan od osnovnih elemenata transparentnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa tiče

se njihovih finansijskih sredstava i rezultata. To se u prvom redu odnosi na radio-difuzne organizacije javnog servisa koje se samo delimično finansiraju od pretplate i koje mogu da se pozovu i na druge izvore finansiranja (reklame, sponzorstvo itd). Ali, to može takođe da se odnosi na radio-difuzne organizacije javnog servisa koje se u potpunosti finansiraju od pretplate. Treba, naime, istaći da ovim drugim, kao uostalom i onim prvim, može da bude dozvoljeno da osnivaju filijale, čak zajednička preduzeća sa drugim telima u domenima vezanim za njihove radio-difuzne aktivnosti. S tim u vezi, dole navedena uputstva o transparentnosti finansijskih izveštaja radio-difuznih servisa čije je korišćenje podložno izdavanju dozvola za emitovanje (videti dole navedene stavove 35 i 36) mogu da predstavljaju primer za ugled. Osim ovog pitanja aktivnosti vezanih za osnovnu aktivnost radio-difuzije, još jedan aspekt relevantan sa stanovišta transparentnosti može da se tiče programskih servisa koje su radio-difuzne organizacije javnog servisa formirale pored osnovnog servisa i koji imaju zadatak da publici ponude: dopunske servise stvorene na njihovu inicijativu ili u saradnji sa spoljnim partnerima. Kada je o ovome reč, kao i u napred navedenom slučaju, gore navedena pravila u vezi sa servisima podložnim izdavanju dozvola mogu da posluže kao koristan primer za ugled.

Smernica br. 3: Otkrivanje informacija prilikom davanja dozvola za emitovanje radio-difuznim servisima

Prva kategorija informacija

23. Prva kategorija informacija ima za cilj da se dobije više ili manje potpuna i precizna slika o strukturi koja će koristiti servis i o onima koji će biti u vezi sa tom strukturom. Te informacije vezane za identitet lica ili tela, domaćih ili stanih, koja učestvuju u strukturi koja treba da koristi servis mogu da obuhvataju: njihovo ime, ako je reč o fizičkom licu, ili naziv, ako je reč o pravnom licu (firma, udruženje), njihovu adresu ili sedište, državljanstvo, pravni status (vrsta firme ili nekomercijalne strukture: fondacija, udruženje), njihovu profesiju ili društvenu ulogu. Kada je reč o pravnim licima, treba istaći da mogu da se traže neke vrste dopunskih informacija. Te informacije mogu da se odnose na njihove organe uprave i organe koji kontrolišu poštovanje statuta (na primer, sastav upravnog ili nadzornog odbora, identitet predsednika ili generalnog sekretara itd), njihov finansijski položaj (računi, bilans itd. za jednu ili više godina unazad) da bi se dobio precizniji uvid u njihove strukture i aktivnosti.

24. Kada je reč o informacijama vezanim za prirodu i visinu učešća lica ili tela koja učestvuju u strukturi koja treba da upravlja servisom, one u prvom redu treba da se odnose na raspodelu kapitala između akcionara kada je ta struktura komercijalna kompanija (preduzeće). Element povezan s raspodelom kapitala

koji može da bude uzet u obzir tiče se glasačkih prava vezanih za akcije. Naime, glasačka prava mogu da variraju i samim tim u većoj meri utiču na upravljanje servisom nego što bi se moglo pretpostaviti na osnovu same raspodele kapitala (akcije sa višestrukim pravom glasa).

25. Osim otkrivanja informacija o njegovoj raspodeli, jedan od načina koji mogu da obezbede transparentnost kapitala može da se sastoji u tome da se predvidi da akcije firme koje konkurišu za upravljanje radio-difuznim servisom glase na ime. Informacije, eventualno, takođe mogu da se odnose na druge vrste doprinosa koje organizaciji daju njeni članovi (na primer, doprinosa u vidu stavljanja na raspolaganje osoblja ili tehničkih sredstava ili u vidu usluga) kako bi se dobio precizniji uvid u način na koji će struktura funkcionisati. Naime, osim raspodele učešća u kapitalu neke firme i sastava njenih upravnih struktura, ravnoteža između partnera može u znatnoj meri da bude modifikovana nefinansijskim doprinosima nekih od njih. Takođe, partner koji naizgled ima sekundarnu ulogu zato što je u maloj meri zastupljen u kapitalu ili upravnim organima budućeg servisa može, u stvari, da ima veći uticaj nego što se to može zaključiti na osnovu navedenih pokazatelja zato što će servisu davati neke ključne materijalne (osoblje ili tehnika) ili nematerijalne doprinose (obezbeđivanje programa za emitovanje). Ovo upućuje na pojam „moć uticaja“ koji se detaljnije razmatra u stavovima 30 do 33.

26. Najzad, pored akcija koje obezbeđuju deo vlasništva u strukturi koja je podnela zahtev za upravljanje radio-difuznim servisom ili već upravlja tim servisom, obaveza transparentnosti može eventualno da se proširi na lica koja, na osnovu ugovora ili drugih prava, imaju ovlašćenja da usmeravaju funkcionisanje te strukture ili da njome upravljaju ili da je nadziru. Ta obaveza ne mora da važi samo za dokumente koji praktično daju ovu vrstu ovlašćenja, već i za dokumente koji će u budućnosti davati takva ovlašćenja (na primer, obećanje da se izvrši prenos upravljanja servisom).

Druga kategorija informacija

27. Ova druga kategorija informacija ima za cilj da omogući službama ili organima nadležnim za izdavanje dozvola za emitovanje da procene u kojoj su meri organizacija koja upravlja servisom ili članovi te strukture uključeni u druge medije ili druga preduzeća u oblasti medija. Otkrivanje tih informacija može da se smatra neophodnim da bi se obezbedila transparentnost medija u pogledu razvoja uzajamnog vlasništva nad medijima, multimedijske koncentracije i internacionalizacije delatnosti preduzeća u oblasti medija.

28. Taj zahtev za transparentnost može da varira u većoj ili manjoj meri tako što će nametnuti otkrivanje svakog interesa u drugim medijima, bez obzira na njegovu formu (finansijsku ili drugu) i njegov značaj, ili samo interesa koji omogućavaju

da se vrši uticaj na te druge medije. U ovom drugom slučaju, obaveza otkrivanja odnosiće se, na primer, samo na učešća u kapitalu koja prelaze određeni iznos koji omogućava da se usmeravaju odluke organa uprave ili kontrole. Osim toga, taj zahtev može takođe da bude formulisan u zavisnosti od vrste medija koje treba uzeti u razmatranje. Primera radi, ta obaveza može da se odnosi samo na medije koji su iste vrste kao servis koji je predmet zahteva za izdavanje dozvole (na primer, drugi televizijski servisi u slučaju kada se zahtev za izdavanje dozvole odnosi na upravljanje televizijskim servisom). Isto tako, moći će da bude ograničena na medije koji pokrivaju istu geografsku zonu koju pokriva servis koji je predmet zahteva za izdavanje dozvole kako bi se procenio združeni uticaj tih različitih medija u dotičnoj zoni emitovanja. Najzad, taj zahtev za informacije može da bude proširen na interese u oblastima vezanim za medije koje mogu da utiču na uspostavljanje veza ili omoguće njihovo uspostavljanje bilo sa servisom koji je predmet zahteva za izdavanje dozvole, bilo sa drugim medijima, ili čak između servisa koji je predmet zahteva za izdavanje dozvole i tih drugih medija (na primer, interesi u firmama zaduženim za reklamnu aktivnost medija, proizvodnju programa za emitovanje na radiju ili televiziji ili distribuciju ili emitovanje tih servisa na druge načine, putem videa, kablovski ili putem satelita).

29. Pored otkrivanja informacija o odnosima sa drugim oblastima delatnosti vezanim za medije, može da se razmotri i mogućnost da se, na jednom opštijem nivou, od podnosilaca zahteva za upravljanje radio-difuznim servisima traži da dostave informacije o interesima koje imaju u drugim privrednim sektorima. Ovaj zahtev za transparentnost, kao i u prethodnom slučaju, može da bude u većoj ili manjoj meri striktan, na primer tako što će nametati samo otkrivanje informacija o učešću u kapitalu drugih preduzeća koje prelazi određeni prag.

Treća kategorija informacija

30. Treća kategorija informacija treba da omogući službama ili organima nadležnim za izdavanje dozvole za emitovanje nekom radio-difuznom servisu da identifikuje lica ili tela koja, pored onih koja su zvanično navedena kao operateri servisa, mogu u značajnoj meri da utiču na uređivačku nezavisnost tog servisa i eventualno utiču na informacije koje on objavljuje ili na njegovu programsku politiku. Ovaj zahtev, koji ima za cilj što veću stvarnu transparentnost, neosporno je najdelikatniji od zahteva koje treba sprovesti u delo, s obzirom da je teško precizno definisati pojam „moć uticaja“.

31. U najboljem slučaju, mogu se definisati neki elementi koji obezbeđuju tu moć:

- jedan od tih elemenata može da bude davanje značajnih finansijskih sredstava za osnivanje servisa ili njegovo funkcionisanje. U tom kontekstu, može da bude prikladno da se od podnosilaca zahteva za emitovanje radio-difuznih servisa traži da preciziraju koji su izvori finansiranja na koje se oslanjaju kada

je reč o tim servisima. Taj element takođe omogućava da se proceni finansijska održivost ovih servisa;

- drugi element može da bude obezbeđivanje značajnih ljudskih ili tehničkih resursa za upravljanje dotičnim servisom (na primer, stavljanje osoblja ili opreme na raspolaganje);

- poslednji element može da bude obezbeđivanje značajne količine programa od strane trećih lica za emitovanje preko dotičnog servisa: obezbeđivanje audio-vizuelnih programa i filmova od strane produkcijskih kuća ili firmi koje drže kataloge programa, kakvih je sada sve više i više u Evropi; obezbeđivanje muzičkih spotova muzičkim kanalima od strane diskografskih kuća; obezbeđivanje tematskih programa specijalizovanim kanalima (sportski programi namenjeni kanalima specijalizovanim za sport, reklamni programi namenjeni kanalima specijalizovanim za kupovinu preko televizije itd). U ovom kontekstu može da se ukaže na ugovore o trampu (barter) na osnovu kojih treće lice besplatno daje programe radio-difuznom servisu u zamenu za reklamni prostor. Jedan od načina da se obezbedi transparentnost odnosa sa tim budućim snabdevačima servisa može da se sastoji u tome da se od podnosioca zahteva za izdavanje dozvole za korišćenje radio-difuznih servisa traži da preciziraju, u zavisnosti od sadržaja koji je planiran za budući servis, kako će se on snabdevati i, ukoliko je potrebno, da otkriju podatke o sporazumima ili ugovorima sklopljenim u te svrhe, ukoliko to dozvoljava domaće zakonodavstvo. Samo se po sebi podrazumeva da se transparentnost tih odnosa ne tiče samo faze osnivanja radio-difuznih servisa, već i faze koja sledi posle osnivanja (videti dalji tekst).

32. Poslednja pretpostavka je ona po kojoj potencijalno ostvarivanje moći uticaja na neki radio-difuzni servis nije vezano za pružanje nikakvih usluga od strane trećeg lica, već je jednostavno vezano za posebne odnose koji postoje između tog trećeg lica i onih koji će upravljati budućim servisom. To je, na primer, slučaj sa porodičnim odnosima koji mogu da postoje između nekog značajnog akcionara u firmi koja je podnela zahtev za upravljanje radio-difuznim servisom i osobe koja ima značajne interese u drugim medijima ili srodnim sektorima delatnosti koji bi mogli da održavaju veze sa budućim servisom. To takođe može da bude slučaj sa poslovnim odnosima koje dva lica ili firme održavaju u sektorima delatnosti koji ne obuhvataju medije. Krajnji vid ove vrste odnosa jeste onaj kada je podnosilac zahteva za upravljanje radio-difuznim servisom „paravan“ za neko drugo lice ili firmu.

33. Kad je reč o ovim različitim situacijama, reperi za način na koji treba tretirati pitanje ostvarivanja moći uticaja mogu da se nađu u nekim nacionalnim zakonima koji se odnose na medije ili u pravilima koja, na jednom opštijem planu, mogu da se primene na sve firme (pravo preduzeća, pravo konkurencije).

Smernica br. 4: Otkrivanje informacija posle izdavanja dozvola za emitovanje radio-difuznim servisima

Otkrivanje informacija o promenama koje su se dogodile u vezi sa podacima saopštenim u trenutku izdavanja dozvole za emitovanje

34. Cilj odredaba unetih u nacionalno zakonodavstvo sastojace se od nametanja obaveze operateru radio-difuznog servisa da obavesti sluzbu ili organ koji su mu izdali dozvolu o svim promenama koje su se eventualno dogodile u odnosu na situaciju koja je poslužila kao osnova za izdavanje dozvole. Što se tiče otkrivanja informacija prilikom izdavanja dozvola za emitovanje radio-difuznim servisima, ovaj zahtev za transparentnost može u izvesnom stepenu da varira. Tako, recimo, nacionalno zakonodavstvo može da propiše da odgovarajuća služba ili organ moraju da budu obavesteni o svakoj promeni koja se dogodila u pogledu tri kategorije informacija koje su bile predmet otkrivanja kada je dozvola izdata (na primer, obaveza da se otkrije svaka promena u strukturi kapitala ili barem svaka promena koja se smatra vrednom spomena, iako se ne odnosi na promenu upravne strukture servisa; obaveza da se otkriju promene u sastavu upravnih i nadzornih organa servisa, čak i ako te promene na njih ne utiču). S druge strane, mogu da budu podložne otkrivanju samo promene koje mogu da povuku za sobom promenu u upravljanju servisom ili njegovoj orijentaciji (na primer, obaveza da se otkriju promene u strukturi kapitala i sastavu organa uprave koje su vezane za prenošenje kontrole upravljanja servisom). Izbor između jedne ili druge opcije zavisiće od cilja koji ima zahtev za transparentnost nametnut radio-difuznim servisima: da se dobije što precizniji uvid u promene kroz koje oni prolaze tokom svog postojanja ili, nasuprot tome, da se dobiju samo informacije o najznačajnijim promenama zato što one, na primer, mogu da opravdaju preispitivanje uslova za dobijanje dozvole za emitovanje ili čak sam princip izdavanja dozvole.

Otkrivanje informacija o drugim kategorijama podataka

35. Cilj odredaba unetih u nacionalno zakonodavstvo biće da se omogući nadležnoj službi ili organu da budu informisani o svim elementima vezanim za funkcionisanje servisa koji nisu bili predmet otkrivanja u trenutku izdavanja dozvole, pošto servis tada jednostavno nije postojao. To će se pre svega odnositi na podatke vezane za finansijsko stanje servisa (poreklo i visina sredstava, profit), što je nekim nacionalnim zakonima već predviđeno, barem delimično, odredbama prava preduzeća. Sadržaj informacija koje podležu otkrivanju može takođe znatno da varira. One mogu da budu ograničene na otkrivanje osnovnih dokumenata (bilans stanja i uspeha, poslovne knjige) ili proširene tako da obuhvataju detaljnije izjave o finansijskom stanju praćene, ako je potrebno, obrazloženjima u kojima se detaljnije izlaže raspodela i poreklo različitih kategorija sredstava (reklamiranje, sponzorstvo, prodaja programa ili pružanje usluga trećim stranama itd).

36. Element koji posebno treba istaći u ovom kontekstu odnosi se na slučaj radio-difuznih servisa koji imaju ogranke specijalizovane u domenima povezanim sa glavnom delatnošću određenog servisa (na primer, ogranci specijalizovani za distribuiranje programa servisa u formi videograma, ogranci specijalizovani za upravljanje reklamnim odeljenjem servisa) ili koji su osnovali zajednička preduzeća sa drugim medijima u srodnim sektorima. Da bi se imao što jasniji uvid u aktivnosti i finansijske rezultate tih srodnih sektora, relevantno je da se obaveza transparentnosti delatnosti i finansijskih sredstava radio-difuznih servisa proširi na te ogranke i zajednička preduzeća. Najzad, kao što je već istaknuto u vezi sa informacijama koje bi mogle da budu predmet otkrivanja prilikom podnošenja zahteva za dozvolu za emitovanje (videti stav 31), dodatni element informacije koji bi mogao da se otkrije, ako to dopušta nacionalno zakonodavstvo, tiče se odnosa koje servis održava s trećim stranama koje mu obezbeđuju određene resurse (finansijska sredstva, programe itd.). U tom pogledu, kao i u pogledu drugih pravila transparentnosti, pitanja koja treba rešiti odnose se na vrstu odnosa koji treba da podležu otkrivanju (sve vrste odnosa ili samo one, recimo, koji prelaze određeni finansijski iznos) i operativne procedure otkrivanja (na inicijativu operatera servisa ili na zahtev službe ili nadzornog organa, putem jednostavne izjave ili dostavljanja kopije pravnih akata potpisanih između korisnika servisa i trećih strana na *ad hoc* ili, nasuprot tome, na periodičnoj osnovi).

Smernica br. 5: Vršenje funkcija službi ili organa zaduženih za obezbeđivanje transparentnosti funkcionisanja radio-difuznih servisa

37. Važno je da zadaci i ovlašćenja organa ili službi zaduženih za obezbeđivanje transparentnosti funkcionisanja radio-difuznih servisa budu jasno definisani zakonom. Jasnost je neophodna ne samo za te službe ili organe, koji moraju da znaju što je preciznije moguće okvir i ograničenja svoje delatnosti, već i za lica ili tela od kojih se traži da im otkriju informacije, a koji takođe treba da budu obavešteni o tim ovlašćenjima i ograničenjima.

38. Takođe je značajno da te službe ili organi dobiju ovlašćenja koja im omogućavaju da imaju pristup informacijama neophodnim za obavljanje njihovih funkcija i da procenjuju sadržaj i tačnost tih informacija, s tim da se osigura ravnoteža između tih ovlašćenja i prava i legitimnih interesa onih od kojih se traži da otkriju podatke (na primer, zaštita podataka, zaštita poslovne i bankarske tajne, poverljivosti izvora informacija medija i uređivačke tajne). U tom kontekstu, jedna mogućnost bi bila da tela koja podležu zahtevu za otkrivanje informacija moraju da pruže nadležnim službama ili organima svu pomoć potrebnu za obavljanje njihovih funkcija. Vlasti svake zemlje treba da unesu u svoje nacionalno zakonodavstvo odredbe koje smatraju adekvatnim za slučaj da radio-difuzni servisi odbiju da otkriju informacije koje su obavezni da dostave po domaćem zakonu (novčane kazne, privremeno oduzimanje dozvole za emitovanje itd).

39. Može se desiti da te službe ili organi nemaju na raspolaganju resurse neophodne za prikupljanje određenih vrsta informacija i, naročito, za analizu tih informacija, posebno kada su one prilično kompleksne (finansijski podaci, na primer). Stoga bi možda bilo korisno da se u nacionalnom zakonodavstvu navede kojim organima (upravnim ili sudskim) ili drugim licima ili telima (stručnjacima za knjigovodstvo, revizorima itd) te službe ili organi mogu da se obrate, za koju vrstu zadataka, u skladu sa kojim modalitetima i pod kojim uslovima i garancijama.

40. Službe ili organi nadležni za primenu propisa o radio-difuziji, naročito oni koji su zaduženi za izdavanje dozvola za emitovanje radio-difuznim servisima mogu da dođu u situaciju, u toku obavljanja svojih funkcija, da saopšte trećim stranama neke od informacija koje dobijaju od podnosilaca zahteva za upravljanje radio-difuznim servisima ili od operatera tih servisa. To bi, na primer, moglo da se odnosi na organ koji bi želeo da se konsultuje s organizacijama koje predstavljaju audio-vizuelni sektor o karakteru koji lice ili telo koji podnose zahtev za upravljanje radio-difuznim servisom nameravaju da daju tom servisu da bi mogli da procene izvodljivost i uticaj celog projekta. To bi takođe moglo da se odnosi na službu ili organ koji bi želeli da povere specijalizovanom telu ili službi razmatranje finansijskih dokumenata koje je radio-difuzni servis predočio prilikom primene pravila o transparentnosti. Da bi te konsultacije bile moguće, bilo bi korisno da se u nacionalno zakonodavstvo unesu odredbe vezane za to pitanje. Imajući, međutim, u vidu činjenicu da lica ili organi koji su izvor informacija moraju da vode računa o svojim legitimnim interesima, što opravdava ograničavanje saopštavanja informacija trećim licima, treba jasno izložiti ograničenja mogućnosti za njihovo otkrivanje trećim licima. Te mogućnosti bi, štaviše, trebalo da budu strogo ograničene na ono što je neophodno za vršenje funkcija dotičnih službi ili organa i da budu predmet jasno definisanih procedura. Najzad, ukoliko bi te mogućnosti bile iskorišćene, sa njima bi prethodno trebalo da se upoznaju dotična lica ili organi koji treba da imaju mogućnost da iznesu komentare, eventualne rezerve ili primedbe na saopštavanje nekih podataka trećim licima.

III Komentari o smernici br. 6 za posebne mere koje mogu da osiguraju transparentnost medija u oblasti štampe

41. Kao što je istaknuto u uvodu, odredbe koje bi mogle da se unesu u nacionalno zakonodavstvo da bi se obezbedila transparentnost štampe ne mogu da budu iste kao one koje važe za oblast radio-difuzije. Ta razlika postoji zbog toga što procedure za dostavljanje informacija ne mogu da budu iste za te dve oblasti, s obzirom na to da osnivanje novinskih preduzeća ne može da bude podvrgnuto sitemu dozvola kao što je to slučaj sa radio-difuznom oblašću.

42. Pored unošenja posebnih odredaba u nacionalno zakonodavstvo, druga relevantna mogućnost mogla bi da se sastoji u usvajanju samoregulatornih mera

o transparentnosti na inicijativu novinskih preduzeća. Samoregulatora bi mogla da se uvede putem kodeksa ponašanja, profesionalnih povelja ili drugih sporazuma.

43. Sadržaj informacija čije bi otkrivanje mogle da zatraže nacionalne vlasti može znatno da varira u zavisnosti od njihovih ciljeva, ali i u zavisnosti od ograničenja koja su im nametnuta. Što se ciljeva tiče, neke nacionalne vlasti bi mogle da se odluče za to da, iz različitih razloga, osiguraju veoma visok stepen transparentnosti novinskih preduzeća (na primer, u sektoru štampe ne postoji nijedna struktura slična javnom servisu radio-difuzije koja može da osigura pluralizam). Druge nacionalne vlasti bi mogle da poželeva da podvrgnu novinska preduzeća samo nekim minimalnim pravilima transparentnosti, naročito s obzirom na mogućnost šireg pristupa tržištu u oblasti štampe. Što se tiče ograničenja, treba istaći da neke od tih vlasti nemaju ovlašćenje da propišu pravila u domenu transparentnosti.

44. Osim četvrte kategorije informacija, informacije koje mogu da budu predmet otkrivanja u oblasti štampe suštinski se ne razlikuju po sadržaju od onih iz domena radio-difuznih servisa. Komentari koji slede imaju za cilj da ukažu na određene karakteristike štampe koje moraju da se uzmu u obzir prilikom poređenja sa oblašću radio-difuzije.

Prva kategorija informacija

45. Informacije koje mogu da budu predmet otkrivanja na osnovu ove prve kategorije mogu da se modifikuju u slučaju kada je novinska struktura pravno lice. Tamo gde je ta struktura organizovana kao preduzeće, zahtev da se otkrije njen identitet može da se proširi na sve akcionare ili, nasuprot tome, da se ograniči na one koji imaju znatan udeo u kapitalu kompanije. Znatna akcionarski udeo može da se definiše na osnovu posedovanja određenog procenta kapitala (na primer, akcionari sa više od 10 odsto kapitala) ili na osnovu broja akcionara u konkretnom slučaju (recimo, pet glavnih akcionara). Pored akcija koje obezbeđuju udeo u vlasništvu izdavačke strukture, zahtev za transparentnost bi takođe mogao da se proširi na lica koja imaju, na osnovu ugovora ili drugih prava, moć usmeravanja ili rukovođenja ili pravo da ocene funkcionisanje te strukture. Najzad, taj zahtev može da se primeni ne samo na akte koji obezbeđuju udeo u vlasništvu ili moć usmeravanja ili rukovođenja ili pravo ocenjivanja funkcionisanja strukture, već i na akte koji bi i u budućnosti sve to podrazumevali (na primer, obećanje vezano za prodaju ili prenos upotrebe nekog izdanja).

Druge kategorije informacija

46. Informacije koje mogu da budu predmet otkrivanja u okviru ove druge kategorije imaju za cilj da osiguraju transparentnost interesa koje izdavačke strukture štampe (ili lica ili tela koja su deo tih struktura) imaju u drugim

medijima (domaćim ili stranim). To se pre svega odnosi na učešće u kapitalu drugih izdavačkih kuća. Međutim, to takođe može da se odnosi na interese koje novinska preduzeća imaju u kapitalu radio-difuznih servisa (radija i televizije) da bi se uzeli u obzir razvoj uzajamnog vlasništva nad medijima i multimedijske koncentracije. Te odredbe bi eventualno mogle da se prošire na interese u preduzećima koja obavljaju delatnosti u srodnim oblastima (na primer, učešće u kapitalu firmi koje se bave reklamnim aspektom drugih štampanih ili radio-difuznih medija). Najzad, zahtev za transparentnost bi mogao da se proširi, tamo gde je to prikladno, na učešća u drugim ekonomskim sektorima koji nemaju veze sa oblašću medija.

Treća kategorija informacija

47. Možda je relevantno da se otkrije ko su lica ili tela koja, pored zvanično prijavljenih operatera izdavačke strukture jednog ili više listova, publikacija itd, mogu da imaju znatan uticaj na njihovu uređivačku politiku. Takav uticaj bi, na primer, mogli da imaju oglašivači. Pitanja izneta u stavovima od 30 do 33 koja se odnose na moć uticaja i ovde se pokreću na isti način, iako ta moć uticaja može da ima drugačiji karakter (tako, recimo, uticaj na osnovu isporuka materijala za štampu neće, *a priori*, biti relevantan).

Četvrta kategorija informacija

48. Može se desiti da na aktivnost publikacija utiču izjave u kojima se izlaže uređivačka politika ili politička orijentacija te publikacije (povelja redakcije itd.). Otkrivanje tih tekstova moglo bi da predstavlja adekvatan način da se ostvari jedan od glavnih ciljeva transparentnosti, to jest da se omogući javnosti da formira mišljenje o vrednosti koju treba dati informacijama iz medija na osnovu jasnog poznavanja njihove uređivačke politike.

Peta kategorija informacija

49. Otkrivanje informacija iz ove kategorije javnim organima može biti opravdano u dva posebna slučaja. Prvo, otkrivanje može biti način da službe ili organi zaduženi za dodeljivanje direktne pomoći novinskim preduzećima utvrde, na osnovu kriterijuma ustanovljenih za dodeljivanje te pomoći, koja preduzeća mogu, a koja ne mogu da imaju pravo na tu pomoć na taj način što bi im se pružio kompletan uvid u njihovu finansijsku situaciju. Drugo, otkrivanje se može pokazati neophodnim prilikom primene nacionalnih antimonopolskih propisa u slučaju da ti propisi postavljaju plafon za tiraž ili obrt publikacija, preko koga je koncentracija zabranjena ili mora prethodno da dobije odobrenje. Otkrivanje tih informacija može da omogući nadležnim službama ili organima da provere da li je pomenuti plafon dostignut ili nije. Treba istaći da otkrivanje takvih informacija

može da bude propisano u okviru raličitih oblasti prava (opšte pravo preduzeća ili pravo medija).

50. Saopštavanje tih informacija javnosti može takođe da se pokaže korisnim da bi joj se omogućilo da predvidi eventualne promene vlasništva u novinskim preduzećima zbog loših finansijskih rezultata tih publikacija. Treba pri tom imati na umu rizike koje bi otkrivanje tih informacija javnosti moglo da povuče za sobom (videti stav 11).

Preporuka br. R (95) 1

Komiteta ministara državama članicama o merama protiv tonske i audio-vizuelne piraterije

*(usvojio Komitet ministara 11. januara 1995.
na 525. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i podstakao njihov ekonomski i društveni napredak;

Zabrinut zbog oživljavanja tonske i audio-vizuelne piraterije u Evropi;

Imajući u vidu da je oživljavanje piraterije pre svega prouzrokovano:

a. krupnim političkim, ekonomskim i društvenim promenama koje su se dogodile u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kao i teškom ekonomskom situacijom u mnogim evropskim zemljama;

b. tehničkim razvojem, naročito digitalizacijom, koji olakšava:

- reprodukciju, često odličnog kvaliteta, fonograma, audio-vizuelnih dela, radio i televizijskih emisija i kompjuterskog softvera vezanog za audio-vizuelnu produkciju (naročito takozvanih multimedija i video-igara);

- proizvodnju opreme za dekodiranje i drugih sličnih sredstava koja se koriste da bi se zaštitio pristup delima i drugim zaštićenim priložima;

Konstatujući da piraterija šteti pravima i interesima autora, proizvođača audio-vizuelnih dela, izvođača, proizvođača fonograma i radio-difuznih organizacija, kao i profesija iz oblasti kulture i uopšte srodnih industrija i javnosti u celini;

Konstatujući sve veću internacionalizaciju tonske i audio-vizuelne piraterije;

Uviđajući da je akcija na nivou zakonodavstva i formiranja svesti javnosti neophodna za efikasnu borbu protiv svih vidova tonske i audio-vizuelne piraterije;

Rešen da promoviše efikasnu akciju u toj oblasti;

Ubeđen da svaka takva akcija mora da se zasniva na usvajanju odgovarajućih mera na nacionalnom nivou, kao i na međunarodnoj saradnji;

Imajući na umu rad koji je u drugim forumima, naročito u okviru Evropske unije, Uneska i Svetske organizacije za intelektualnu svojinu, obavljen ili se obavlja u cilju jačanja zaštite prava;

Imajući takođe na umu rad koji je obavljen ili se obavlja u drugim forumima u cilju ostvarivanja prava, posebno Sporazum o aspektima prava intelektualne svojine koji su povezani sa trgovinom, uključujući i trgovinu krivotvorenim robom (sporazum TRIPS), zaključen u okviru GATT-a, i rad u okviru Evropske unije, naročito propise koji sadrže mere koje se preduzimaju na granici da bi se sprečio uvoz krivotvorenih proizvoda;

Ističući, s tim u vezi, potrebu za efikasnim sprovođenjem postojećih preporuka, koje je već usvojio u toj oblasti, a to su:

- Preporuka br. R (88) 2 o merama za borbu protiv piraterije u domenu autorskog i drugih srodnih prava;
- Preporuka br. R (91) 14 o pravnoj zaštiti kodiranih televizijskih servisa; i
- Preporuka br. R (94) 3 o promovisanju edukacije i svesti u oblasti autorskog prava i srodnih prava vezanih za stvaralaštvo;

Svestan potrebe da se na kontinuiran i odgovarajući način rešava pitanje tonske i audio-vizuelne piraterije, posebno određenih vidova piraterije u uslovima brzog tehnološkog razvoja;

Ističući stoga da, pored sprovođenja gore pomenutih preporuka, treba imati na umu izvestan broj drugih elemenata u cilju efikasne akcije protiv tonske i audio-vizuelne piraterije,

Preporučuje da vlade država članica:

- intenziviraju akciju protiv tonske i audio-vizuelne piraterije;
- obezbede u tom cilju brzu i efikasniju akciju na nacionalnom i međunarodnom nivou protiv vidova tonske i audio-vizuelne piraterije pomenutih u aneksu ove preporuke;
- uzmu u obzir elemente sadržane u aneksu ove preporuke prilikom razrade svoje politike suzbijanja piraterije;

Aneks Preporuke br. R (95) 1

1. U Evropi se može konstatovati oživljavanje raznih oblika tonske i audio-vizuelne piraterije, kao što su:

a. nedozvoljeno snimanje nastupa uživo u komercijalne svrhe, kao i neovlašćena reprodukcija i distribucija tih snimaka u komercijalne svrhe;

b. reprodukcija, distribucija i javno izvođenje i emitovanje fonograma, uz kršenje relevantnih postojećih prava nosilaca prava i u komercijalne svrhe;

c. reprodukcija, distribucija i javno izvođenje i emitovanje audio-vizuelnih dela u komercijalne svrhe uz kršenje isključivih prava nosilaca prava;

d. nezakonito reemitovanje, kablovska distribucija, snimanje i reprodukcija u komercijalne svrhe i nezakonita distribucija kopija radio-difuznih emisija u komercijalne svrhe;

e. neovlašćena proizvodnja i distribucija u komercijalne svrhe opreme za dekodiranje i drugih sličnih sredstava koja omogućavaju nezakonit pristup radovima i zaštićenim priložima;

f. neovlašćena reprodukcija i distribucija u komercijalne svrhe kompjuterskog softvera povezanog sa audio-vizuelnim produkcijama, naročito u domenu takozvanih multimedija i video-igara.

2. Ovi novi izazovi mogu da zahtevaju kontinuirano praćenje obima prestupa u domenu tonske i audio-vizuelne piraterije.

3. U borbu protiv tonske i audio-vizuelne piraterije neke države članice su uspešno uvele:

- jedinice za suzbijanje piraterije sastavljene od policajaca specijalizovanih za borbu protiv tonske i audio-vizuelne piraterije;

- specijalna odeljenja u okviru krivičnih sudova i tribunala nadležna za rešavanje pitanja vezanih za tonsku i audio-vizuelnu pirateriju;

4. Kao dopuna postojećem zakonskom okviru koji se bavi prestupima u domenu tonske i audio-vizuelne piraterije, uvođenje tehničke opreme za borbu protiv piraterije može da poveća bezbednost i zaštitu radova i drugih priloga od pretnji tonske i audio-vizuelne piraterije.

5. Kampanja u cilju buđenja svesti pravosudnih organa i organa uprave o potrebi odlučnog delovanja protiv tonske i audio-vizuelne piraterije takođe može da bude

korisna, kao što bi bilo korisno i promovisanje svesti u široj javnosti o ozbiljnosti kažnjivih dela u oblasti tonske i audio-vizuelne piraterije i potrebi poštovanja prava nosilaca autorskih i srodnih prava na radove i druge zaštićene priloge.

6. Koordinacija na međunarodnom nivou je značajna da bi olakšala:

- pravne postupke vezane za aktivnosti u domenu tonske i audio-vizuelne piraterije;

- razmenu informacija između tela koja su u državama članicama zadužena za borbu protiv tonske i audio-vizuelne piraterije.

7. Razmena informacija o tonskoj i audio-vizuelnoj pirateriji između profesionalnih tela uključenih u borbu protiv piraterije takođe je značajna za efikasnu borbu protiv tonske i audio-vizuelne piraterije.

Obrazloženje

Uvod

1. Razvoj telekomunikacija i informativnih tehnologija veoma je olakšao javnosti u Evropi pristup književnim i umetničkim delima, a posebno fonogramima i audio-vizuelnim delima. Na primer:

- tehnike koje omogućavaju individualni prijem emisija koje se emituju preko satelita i/ili distribuiraju kablovski, naročito u kontekstu plaćenih TV usluga (*pay TV*) ili kad se plaća za gledanje pojedinačnih emisija (*pay-per-view*), omogućavaju sve širim slojevima javnosti pristup daleko većem broju emisija i audio-vizuelnih dela, kako domaćih tako i stranih;

- korišćenje kompakt-diskova (posebno interaktivnih diskova) i različitih vrsta kompjuterskog softvera omogućava pojedincima pristup književnim i umetničkim delima, kao i fonogramima i audio-vizuelnim delima, sadržanim u elektronskim i multimedijalnim izdanjima.

2. Na isti način, sve je jednostavnije i dostupnije ostvariti kvalitetne reprodukcije tonskih snimaka, audio-vizuelnih dela, emisija i kompjuterskog softvera zahvaljujući razvoju novih tehnologija, posebno digitalne tehnologije.

3. Međutim, tehnološki razvoj je u Evropi takođe doveo do pojave nezakonitih komercijalnih aktivnosti uperenih protiv dela i drugih priloga zaštićenih zakonom o intelektualnoj svojini. Posebno se mogu uočiti sledeće kategorije neovlašćenih aktivnosti koje se obavljaju u komercijalne svrhe:

- snimanje predstava uživo (često se naziva "*bootlegging*"), na primer, u koncertnim salama, kao i kasnije reprodukovanje i distribuiranje takvih snimaka. Nezakonito snimanje postaje sve učestalija pojava i ono je predmet posebne pažnje u raznim evropskim zemljama;

- reprodukovanje tonskih snimaka (posebno kompakt-diskova), audio-vizuelnih dela, radio-difuznih emisija i kompjuterskih softvera povezanih sa audio-vizuelnim produkcijama (posebno multimedijalnih izdanja i video-igara): sada je, s tehničkog stanovišta, relativno lako reprodukovati u širokim razmerama, a da pri tom nije moguće lako razlikovati kopije od originala;

- proizvodnja opreme za dekodiranje, koja omogućava pristup kodiranim programskim servisima.

4. Aktivnosti o kojima je gore reč vezane su za druge nezakonite aktivnosti, uključujući distribuciju krivotvorenog ili zabranjenog materijala (na primer, nezakonito distribuiranje opreme za dekodiranje). Ovo poslednje ponekad dobija panevropsku dimenziju. Što se tiče opreme za dekodiranje ili drugih sličnih sredstava za zaštitu pristupa delima i drugim zaštićenim priložima, postoje druge nezakonite aktivnosti koje ne treba prevideti, kao što su komercijalna promocija ili reklamiranje proizvodnje, uvoz ili distribucija takve opreme.

5. Ove klasične piratske aktivnosti, kojima je Komitet ministara posvetio pažnju u svojoj Preporuci br. R (88) 2, još uvek su nažalost aktuelne.

6. Štaviše, uz ove aktivnosti, pojavio se još niz vidova nezakonite prakse. U nekim evropskim zemljama, na primer, javnosti se sve više na raspolaganje stavljaju, uz kršenje postojećih prava nosilaca prava a u komercijalne svrhe, tonski snimci (ozvučenje u diskotekama, prodavnicama, hotelima itd.) i audio-vizuelna dela (projekcije u bioskopskim salama, prikazivanje u stambenim zgradama ili stambenim naseljima, barovima, lokalnim klubovima itd; redistribuiranje van domaćinstava koja primaju program preko privatnih kablovskih mreža itd).

7. Takođe treba obratiti pažnju na porast nezakonitog reemitovanja i kablovske distribucije u komercijalne svrhe: piraterija ne samo da ima posledice po audio-vizuelna dela, kao što su filmovi, već i po signale radio-difuznih organizacija. Male privatne radio-difuzne organizacije reemituju bez odobrenja i u komercijalne svrhe programe drugih radio-difuznih organizacija; ili prenose sopstvene programe sačinjene od dela i drugih priloga, a da od nosilaca prava nisu dobili potrebno odobrenje.

8. Ove različite aktivnosti mogu se danas smatrati aktima piraterije. Kad se ovo kaže, pojam piraterije ne treba previše proširiti, pošto bi to moglo da oslabi borbu protiv piraterije. Piraterija se u suštini sastoji od kršenja, u komercijalne svrhe, isključivih prava autora i drugih nosilaca prava. Očigledno je da propust da se plati pravična naknada za korišćenje njihovih dela i drugih priloga takođe predstavlja čin za osudu mada, strogo govoreći, to ne potpada pod kategoriju piraterije. Države članice treba da osiguraju, koristeći sve načine koje nađu opravdanim, da se nosiocima prava plati pravična naknada.¹ Jedno takvo sredstvo moglo bi da bude odbijanje da se obnovi dozvola za emitovanje operateru koji ne ispoštuje obavezu plaćenja pravične naknade.

1 Kad je reč o tome da li je propust da se plati pravična naknada akt piraterije ili nije, treba imati na umu da neki nacionalni zakoni izbegavanje plaćanja smatraju krivičnim delom, dok drugi tretiraju plaćanje kao civilni dug na osnovu običajnog prava. U svakom slučaju, bilo bi poželjno preduzeti mere koje će osigurati efikasno plaćanje naknade.

9. Pažnja bi takođe mogla da se posveti mogućnosti uključivanja u pojam piraterije, u pravom smislu te reči, pokušaja i pripremnih aktivnosti i drugih akata saučesništva u piratskim kažnjivim delima.

10. Najzad, piraterija se mora jasno razlikovati od sasvim odvojene teme kopiranja zaštićenih dela, priloga i predstava od strane pojedinaca u njihove privatne svrhe, tzv. privatnog kopiranja. Pitanja koje nameće piraterija, s jedne strane, i privatno kopiranje, s druge strane, sasvim su različita. Komitet ministara Saveta Evrope već je usvojio pravni instrument o toj temi (videti Preporuku br. R (88) 1 o tonskom i audio-vizuelnom privatnom kopiranju).

11. Krupne političke, ekonomske i društvene promene koje su se desile u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kao i teška ekonomska situacija u mnogim evropskim zemljama, dovode se u vezu sa širenjem raznih oblika piraterije. Javnost u ovim zemljama želi da ima pristup svim tipovima tonskih i audio-vizuelnih snimaka (kako novijih dela, tako i ponovljenih izdanja, posebno dela u vidu kompilacija) i sve većem broju stranih i domaćih emisija (posebno kodiranih). Njihova želja je često osujećena nedostatkom novčanih sredstava. Izgleda da sve ovo podstiče pirateriju, koja nudi mogućnost dobijanja pristupa traženom proizvodu po nižoj ceni ili besplatno.

12. Tonska i audio-vizuelna piraterija pričinjava, direktno ili indirektno, ozbiljnu štetu sasvim različitim interesnim grupama: autorima, kompozitorima, proizvođačima audio-vizuelnih dela², izvođačima, proizvođačima fonograma, radio-difuznim organizacijama, proizvođačima softvera koji su povezani sa audio-vizuelnim produkcijama (multimedijalna izdanja i video-igre), distributerima i prodavcima na malo, vlasnicima bioskopa itd.

13. Imajući u vidu samu prirodu piraterije, nemoguće je izračunati njene tačne razmere u ovim različitim sektorima. Međutim, raspoložive procene govore da se ekonomski gubitak zbog tonske i audio-vizuelne piraterije u Evropi meri milijardama američkih dolara.

14. Piratski proizvodi su često direktna zamena za kupovinu ili iznajmljivanje legalno proizvedenih proizvoda. Kao rezultat toga, piraterija dovodi do značajnog gubitka prihoda autora, izvođača i proizvođača, kao i kompanija uključenih u produkciju i distribuciju dela. Ovo zauzvrat obeshrabruje kulturno stvarlaštvo i buduće investiranje, što šteti raznovrsnosti i kvalitetu raspoloživih proizvoda i može samo da ide na uštrb interesa potrošača u dugoročnom pogledu. Osim toga, države trpe gubitke zbog piraterije ako se ima u vidu da se carinske dažbine i porez na dodatu vrednost, kao i razni porezi na prihod i

2 Izrazi „filmovi“, „video-snimci“ i „audio-vizuelne produkcije“ ne moraju biti identični u različitim nacionalnim zakonima. Stoga se ovi termini mogu razlikovati od zakona do zakona.

socijalni doprinosi koje duguju preduzeća koja se bave piraterijom, retko plaćaju kad su u pitanju piratski proizvodi.

15. Izvesno je da je veliki broj država članica već preduzeo korake da osigura da njihovo zakonodavstvo predvidi pravna sredstva iz krivičnog i građanskog prava koja omogućavaju brzu i efikasnu akciju protiv osoba koje se bave piraterijom, uključujući i one koji se bave uvozom i distribucijom piratskih proizvoda³.

16. Ova pravna sredstva, koja podležu načelima slobodnog protoka robe kojima se regulišu trgovinski odnosi između nekih država članica, rezultirala su efikasnim suzbijanjem nekih oblika piraterije, posebno značajnim povećanjem krivičnih sankcija (zatvorske i novčane kazne). U nekim državama članicama sudovi i tribunali imaju posebna odeljenja koja omogućavaju izvestan stepen usklađivanja sudske prakse koja se tiče kažnjivih dela vezanih za tonsku i audio-vizuelnu pirateriju. Ovaj sistem se pokazao naročito efikasnim. Najzad, jačanje nacionalnih pravnih okvira takođe je obezbedilo dodatnu podršku antipiratskim merama koje preduzimaju zainteresovana profesionalna tela. U nekim državama članicama, na primer, rade antipiratske jedinice. Ove jedinice se sastoje od timova sastavljenih od lica koja su položila zakletvu (na primer, bivši policajci, carinici i policajci) koja kontrolišu prodavnice. Kada se primeće, sumnjivi proizvodi se podvrgavaju tehničkoj i zakonskoj kontroli. Dokazi o kažnjivim delima piraterije imaju za posledicu podnošenje prijave nadležnim tužilaštvima.

17. Međutim, u drugim državama članicama postoje značajni propusti u zakonodavstvu, kao i neadekvatna primena važećih odredaba. Treba imati na umu da se neke firme specijalizuju za korišćenje ovih propusta za nezakonitu proizvodnju kopija tonskih snimaka (poznatu kao piraterija koja koristi rupe u zakonu). Iako je postignut napredak, postojeće pravne odredbe ponekad nailaze na ravnodušnost, pa čak i odbojnost kod onih koji treba da ih primenjuju. Često je u društvu u celini, ili u nekim važnim sektorima društva, prilično rasprostranjen stav da piraterija nije uvek štetna aktivnost koju treba kažnjavati.

18. Iako je izuzetno poželjno ne ograničavati mogućnosti javnosti da koristi tehnološki razvoj da bi imala pristup kreativnim delima - naročito audio-vizuelnim delima - treba takođe istaći da prava i legitimni interesi, kako domaćih tako i stranih nosilaca prava, moraju da budu zaštićeni. Unapređenje zakonskih okvira i uvođenje tehničkih antipiratskih metoda mora da ide ruku pod ruku sa formiranjem svesti, naročito kod pravosudnih (krivičnih i građanskih) i administrativnih (policijskih i carinskih) organa. Štaviše, veliki naponi koji se ulažu u formiranje svesti i informisanje moraju takođe da budu usmereni na korisnike tonskih i audio-vizuelnih dela. Drugim rečima, javnost uopšte mora da postane svesna težine problema piraterije.

3 Videti odgovore vlada država članica na upitnik koji je Savet Evrope sačinio 1994.

19. Prekogranični aspekti piraterije (ilegalan uvoz kompakt-diskova, video-kaseta i opreme za dekodiranje itd; nezakonito reemitovanje stranih emisija itd.) dobijaju sve više na značaju, iako su metode za borbu protiv piraterije još uvek nacionalnog karaktera.

20. Savet Evrope posvećuje posebnu pažnju potrebi za međunarodnom saradnjom na pravnom i političkom planu. Neefikasnost borbe protiv piraterije u jednoj zemlji negativno se odražava na situaciju u susednim zemljama. Osim toga, odsustvo koordinacije na međunarodnom nivou između nosilaca prava čini neefikasnom borbu protiv piraterije (potreba za pokretanjem istovremenih tužbi pred nekoliko nacionalnih sudova, potreba da se dokazi o pirateriji dostave svakom od sudova itd. povlači za sobom znatne troškove). Države članice bi mogle da razmisle o zaključivanju bilateralnih sporazuma kojima bi bile obuhvaćene, tamo gde je to moguće, uzajmne garancije za poštovanje autorskih i srodnih prava, a takođe i obaveza nacionalnih tela nadležnih za borbu protiv piraterije, uključujući ministarstva unutrašnjih poslova i carinske službe, da redovno razmenjuju informacije o borbi protiv piraterije audio-vizuelnih i štampanih dela. Pored međudržavne saradnje, države članice bi takođe trebalo da podstaknu prekograničnu razmenu informacija između profesionalnih tela uključenih u borbu protiv piraterije.

21. Na međunarodnom planu je mnogo učinjeno u cilju jačanja zaštite prava i njihovog ostvarivanja:

- Preporuke br. R (88) 2, br. R (91) 14 i br. R (94) 3 Komiteta ministara Saveta Evrope;

- rad koji se obavlja unutar Evropske unije (naročito Direktive 92/100 i 93/83, kao i predlog Saveta za utvrđivanje mera u cilju zabrane slobodnog prometa, izvoza ili tranzita krivotvorene i piratske robe);

- rad koji se obavlja u Svetskoj organizaciji za intelektualnu svojinu i Unesku;

- Sporazum o aspektima prava intelektualne svojine vezanim za trgovinu, uključujući trgovinu krivotvorenom robom (sporazum TRIPS), zaključen u okviru GATT.

22. Međutim, uprkos delimičnom napretku koji je zabeležen, u zaključku mora da se kaže da postoje značajni propusti u pravnoj zaštiti od piraterije u nekim evropskim zemljama, kao i na panevropskom nivou - kako u pogledu pravne zaštite od piraterije, tako i u pogledu primene postojećih odredaba. Cena koja se zbog piraterije plaća na ekonomskom i kulturnom planu i dalje je visoka (videti rezultate gore pomenutog upitnika). U odsustvu odgovarajućih mera, ovaj problem će se pogoršati.

23. Cilj ove preporuke je da predloži vladama država članica da osiguraju brzu i efikasniju akciju na nacionalnom i međunarodnom planu protiv gore pomenutih oblika piraterije, posebno vodeći računa o odredbama o tonskoj i audio-vizuelnoj pirateriji, sadržanim u Preporukama br. R (88) 2, br. R (91) 14 i br. R (94) 3.

24. Činjenica da je ova preporuka usredsređena na tonsku i audio-vizuelnu pirateriju ne znači da treba potceniti druge akte piraterije i druge nezakonite aktivnosti. Ako bi se takve aktivnosti shvatile kao manje ozbiljne od akata tonske i audio-vizulene piraterije, bilo bi to ozbiljno podrivanje duha ove preporuke.

25. U tri naredna poglavlja preneti su tekstovi tri gore pomenute preporuke, kao i njihova obrazloženja. Valja napomenuti da je obrazloženje uz Preporuku br. R (88) 2 prerađeno da bi se uzeo u obzir razvoj do koga je došlo u ovoj oblasti od njenog objavljivanja.

Poglavlje I - Mere borbe protiv piraterije u oblasti autorskog i srodnih prava

Preambula i načela Preporuke br. R (88) 2, koju je Komitet ministara Saveta Evrope usvojio 18. januara 1988. zajedno sa relevantnim pripadajućim delovima obrazloženja

Preambula

Komitet ministara, na osnovu čl. 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između njenih članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i podstakao njihov ekonomski i društveni napredak;

Svestan da je pojava piraterije u oblasti autorskog i srodnih prava, tj. neovlašćena reprodukcija, distribucija ili stavljanje na raspolaganje javnosti zaštićenih dela, priloga i izvođenja u komercijalne svrhe, postala rasprostranjena;

Konstatujući da ova pojava ozbiljno pogađa mnoge sektore, naročito produkciju i komercijalizaciju fonograma, filmova, video-snimaka, radio-difuznih emisija, štampanih dela i kompjuterskog softvera;

Svestan znatne štete koju piraterija pričinjava pravima i interesima autora, izvođača, proizvođača i radio-difuznih organizacija, kao i kulturnim profesijama i srodnim industrijama u celini;

Shvatajući da ova pojava takođe ima štetne posledice po interese potrošača, naročito zato što obeshrabruje kulturno stvaralaštvo i time šteti raznovrsnosti i kvalitetu proizvoda koji se plasiraju na tržište;

Imajući na umu gubitke koje nacionalni budžeti trpe zbog piraterije;

Vodeći računa o negativnim posledicama piraterije po trgovinu;

Uočavajući veze između trgovine piratskim materijalom i organizovanog kriminala;

Podsećajući na svoju Preporuku br. R (86) 9 o autorskom pravu i kulturnoj politici od 22. maja 1986.;

Imajući na umu rad vezan za borbu protiv piraterije koji se obavlja unutar drugih organizacija, posebno u Svetskoj organizaciji za intelektualnu svojinu, Evropskim zajednicama i Savetu za carinsku saradnju;

Rešen da pokrene efikasnu akciju protiv piraterije, kako preduzimanjem odgovarajućih mera na nacionalnom nivou, tako i saradnjom na međunarodnom planu,

Preporučuje da vlade država članica preduzmu sve potrebne korake u cilju sprovođenja sledećih mera za borbu protiv piraterije u oblasti autorskog i srodnih prava:

Priznavanje prava

1. Države treba da osiguraju da autori, izvođači, proizvođači i radio-difuzne organizacije raspolažu odgovarajućim pravima koja se tiču njihovih dela, priloga i izvođenja da bi, suočeni sa piraterijom, odbranili svoje ekonomske interese. Naročito:

- ako takva prava već ne postoje, izvođačima treba bar dati pravo da odobravaju ili zabranjuju snimanje njihovih nastupa koji nisu snimani, kao i reprodukovanje snimaka njihovih nastupa, a proizvođačima fonograma i video-snimaka bar pravo da odobravaju ili zabranjuju reprodukovanje njihovih fonograma ili video-snimaka;

- autori kompjuterskog softvera treba da imaju koristi od zaštite autorskog prava.

26. Zakoni svih država članica Saveta Evrope nude neke mogućnosti za akciju protiv piraterije. Međutim, da bi mogle efi kasno da se bore protiv piraterije, zainteresovane strane moraju da raspolažu relevantnim konkretnim pravima. Položaj autora u ovom pogledu, u celini gledano, zadovoljavajući je u svim državama članicama; međutim, isto se ne može reći za položaj drugih zainteresovanih strana, naročito izvođača i proizvođača, posebno kad je reč o fonogramima. Dok su u nekim zemljama izvođačima i proizvođačima data konkretna prava na njihove priloge, u drugima takva prava ne postoje i izvođači i proizvođači moraju da pribegavaju opštijim pravnim sredstvima, kao što su ona koja važe u zakonima o nelojalnoj konkurenciji, da bi odbranili svoje interese. Nažalost, uslovi za uspešnu primenu ovih pravnih sredstava često su takvi da ona ne predstavljaju efi kasno sredstvo za borbu protiv piraterije. Iz tog razloga se preporučuje da se izvođačima u svim državama članicama daju konkretna prava vezana za njihove nastupe koji nisu snimani, kao i za reprodukovanje snimaka njihovih nastupa, a proizvođačima fonograma i video-snimaka prava koja se tiču reprodukovanja njihovih fonograma i video-snimaka.

27. Treba ukazati na rad koji se obavlja u Savetu Evrope u cilju poboljšanja pravne zaštite nosilaca srodnih prava, posebno prava izvođača. *Rezultati ovog rada odrazili su se na dokument o raspravi o zaštiti srodnih prava*. U septembru 1993. Komitet ministara je odobrio objavljivanje ovog dokumenta i njegovo široko distribuiranje svim zainteresovanim stranama.

28. Problem priznavanja prava takođe postoji kad je reč o kompjuterskom softveru. Neovlašćeno reprodukovanje kompjuterskog softvera u komercijalne svrhe proširilo se poslednjih godina, posebno sa ekspanzijom ličnih računara. Istovremeno, mnogo se raspravljalo o pitanju da li autora kompjuterskog softvera treba smatrati „autorom” u smislu autorskog prava. Preporukom br. R (88) 2 predviđa se da autori kompjuterskog softvera treba da imaju koristi od zaštite autorskog prava; ovo bi se moglo postići konkretnim zakonom o ovom pitanju ili kroz tumačenje postojećih odredaba o autorskom pravu.

29. Što se tiče priznavanja prava, države članice takođe treba da razmotre pitanje prava koja bi trebalo priznati stranim nosiocima prava, posebno izvođačima i proizvođačima fonograma čija se izvođenja i snimci nastupa reprodukuju u zemljama čiji im pravni sistemi ne pružaju zaštitu.

Pravna sredstva i sankcije

2. Države treba da osiguraju da njihovo nacionalno zakonodavstvo obezbedi pravna sredstva koja omogućavaju preduzimanje brze i efikasne akcije protiv lica koja se bave piraterijom u oblasti autorskog i srodnih prava, ukućujući i ona koja se bave uvozom ili distribucijom piratskog materijala.

30. Uspeh u borbi protiv piraterije pretpostavlja da su raspoloživa pravna sredstva na visini zadatka. Takva pravna sredstva trebalo bi da obuhvate postupke koji omogućavaju brzu akciju u cilju dobavljanja potrebnih dokaza i da dovedu do sankcija koje će obeshrabriti buduće piratske aktivnosti. Preporuka br. R (88) 2 ukazuje na to da ta pravna sredstva treba da obuhvate sva lica uključena u pirateriju, to jest proizvođače ilegalnih kopija, uvoznike i osobe koje se bave distribucijom tih kopija, uključujući i maloprodaju. Efikasna pravna sredstva protiv piraterije treba da postoje i u krivičnom i u građanskom pravu, mada akcenat stavljen na jedan ili drugi tip postupka može da varira od zemlje do zemlje.

3. Na osnovu krivičnog prava treba doneti odredbu o ovlašćenju za pretres prostorija lica za koje se osnovano sumnja da se bave piratskim aktivnostima i za zaplenu svez nađenog materijala koji bi mogao biti relevantan za istragu, uključujući ilegalne kopije i sredstva za njihovu proizvodnju. Takođe treba uzeti u obzir mogućnost zaplene finansijske dobiti ostvarene zahvaljujući tim aktivnostima.

U slučaju osude, treba predvideti ovlašćenja za uništavanje ili konfiskovanje ilegalnih kopija i proizvodnih sredstava zaplenjenih u postupku. Sva konfiskovana finansijska sredstva, ili njihov deo, trebalo bi dodeliti oštećenoj strani kao naknadu za gubitak koji je pretrpela.

Kazne predviđene zakonom za piratska kažnjiva dela treba da budu na odgovarajuće visokom nivou.

31. U kontekstu krivičnog prava, Preporuka br. R (88) 2 ukazuje da policiju treba ovlastiti da vrši pretres prostorija lica za koja se opravdano sumnja da se bave piratskom aktivnošću i da zaplenjuje sav nađeni materijal koji je relevantan za istragu, uključujući ilegalne kopije i sredstva za njihovu proizvodnju. Takođe treba razmotriti mogućnost zaplene finansijskih sredstava stečenih od piratske aktivnosti, pod pretpostavkom da se ona mogu jasno identifikovati.

32. Adekvatna ovlašćenja za pretres i zaplenu predstavljaju osnovno oružje u borbi protiv piraterije; bez njih, dobavljanje dokaza neophodnih za presudu bilo bi izuzetno teško, ako ne i nemoguće. Naravno, ova ovlašćenja moraju da budu praćena odgovarajućim garancijama, imajući posebno na umu odredbe člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima; ovo važi i za ceo postupak pretresa i zaplene, predviđen građanskim pravom (videti dalje u tekstu).

33. Preporuka br. R (88) 2 dalje predviđa usvajanje odredbe prema kojoj bi se, u slučaju osude, omogućilo uništavanje ili konfiskovanje zaplenjenih ilegalnih kopija i sredstava za proizvodnju. Isto tako, trebalo bi predvideti konfiskovanje finansijskih sredstava ostvarenih piratskom aktivnošću. Takođe se preporučuje da se omogući da se sva konfiskovana finansijska sredstva, ili njihov deo, dodele oštećenoj strani kao naknada za gubitak koji je pretrpela. U ovom kontekstu, treba podsetiti da u mnogim zemljama žrtva krivičnog dela može da podnese zahtev za obeštećenje u okviru krivičnog postupka. Drugi pristup bi se sastojao od toga da se krivični sudovi ovlaste da nalože plaćanje naknade u korist oštećene strane posle donošenja presude.

34. Što se tiče preporuke vezane za kaznene mere, treba podsetiti na to da piraterija ne šteti samo interesima dotičnih nosilaca prava, već i interesima široke javnosti i države. Stroge kazne će odvratiti ljude od bavljenja piratskim aktivnostima i istovremeno će ohrabriti nadležne državne organe da izdvoje dovoljna sredstva za borbu protiv piraterije. Nedavno iskustvo u nekoliko država članica pokazuje da su značajan porast visine kazni i efikasna primena kaznene politike od strane sudova postigli stvarni efekat odvratanja. Ove metode odvratanja su još potrebnije kad piratske aktivnosti dobiju prekograničnu dimenziju. To podrazumeva bilateralnu i multilateralnu saradnju između zainteresovanih država.

4. U oblasti građanskog prava treba predvideti efikasna sredstva za pribavljanje dokaza u slučajevima koji se tiču piraterije.

Tužilac bi trebalo da ima, kao alternativu tužbi za naknadu štete usled pretrpljenog gubitka, pravo na potraživanje dobiti ostvarene piratskom aktivnošću.

Treba predvideti odredbu na osnovu koje bi ilegalne kopije i sredstva za proizvodnju, zaplenjeni u postupku, bili uništeni ili dati tužiocu.

35. Što se tiče građanskog prava, Preporuka br. R (88) 2 predviđa postojanje efikasnih mera za pribavljanje dokaza u slučajevima koji se tiču piraterije. Ova

sredstva će, kao odraz pravnih tradicija, neizbežno varirati od zemlje do zemlje i zato je ocenjeno da ne treba davati konkretne preporuke o ovom pitanju. Umesto toga, svaka država članica treba da razmotri da li su sredstva koja stoje na raspolaganju podnosiocu tužbe dovoljna, vodeći pri tom računa o određenim teškoćama vezanim za obezbeđivanje dokaza, koje proističu iz same prirode piratske aktivnosti. U tom pogledu, cilj Preporuke br. R (88) 2 mogao bi da se ostvari kroz odgovarajuću povezanost krivičnog i građanskog postupka.

36. Treba imati na umu da u nekim zemljama tužilac u građanskoj parnici može da dobije ex parte nalog suda kojim se od optuženog zahteva da omogući podnosiocu tužbe da uđe u njegove prostorije i potraži i zapleni dokaze o piratskoj aktivnosti. Podrazumeva se da su takvi nalozi uvek praćeni merama preduzetim sa ciljem da se zaštite legitimni interesi tuženog. Postupci ove vrste pokazali su se kao veoma efikasno sredstvo u borbi protiv piraterije.

37. Obično je krajnje sredstvo u oblasti građanskog prava tužba za naknadu štete koju je pretrpeo tužilac. Međutim, preporučuje se da se tužiocu takođe omogući da traži dobit ostvarenu piratskim aktivnostima onda kada ona može da se utvrdi. Ova mogućnost bi bila naročito korisna u slučajevima kada tužilac nailazi na teškoće kada želi da prikaže tačnu visinu pretrpljene štete.

38. Što se tiče sudbine ilegalnih kopija i sredstava za proizvodnju, zaplenjenih u okviru građanskog postupka, Preporuka br. R (88) 2 kaže da ih treba ili uništiti ili predati podnosiocu tužbe.

5. Treba razmotriti potrebu utvrđivanja ili jačanja pretpostavki vezanih za postojanje i uživanje autorskih i srodnih prava.

39. Kad je reč o stavu 5 Preporuke br. R (88) 2, treba imati na umu da je često veoma teško i skupo utvrditi činjenice koje se tiču postojanja ili uživanja autorskih i srodnih prava. Stoga, pravni postupci protiv lica koja se bave piratskim aktivnostima mogu biti ozbiljno ometeni osporavanjem posedovanja autorskog prava i srodnih prava na delo o kome je reč. Da bi se odgovorilo na preterana osporavanja od strane tuženih, preporučuje se razmatranje potrebe za uvođenjem ili jačanjem - u zavisnosti od slučaja - pretpostavki u ovoj oblasti. Ilustracije radi, države bi mogle da usvoje odredbe kojima se predviđa, privremenom odlukom, da se pretpostavlja postojanje ili uživanje autorskih ili srodnih prava, osim ako se ne podnese čvrst dokaz u prilog suprotnom. Naravno, kada je konkretnije reč o uživanju autorskog prava, već sada se u većini zemalja lice čije se ime pojavljuje na nekom delu i koje se predstavlja kao autor smatra njegovim autorom u odsustvu dokaza u prilog suprotnom.

6. Države treba da razmotre mogućnost većeg uključivanja svojih carinskih organa u borbu protiv piraterije i ovlašćivanja tih organa da, *inter alia*, smatraju zabranjenom robom sve oblike piratskog materijala namenjenog uvozu ili tranzitu.

40. Carinski organi bi takođe mogli da pruže značajan doprinos borbi protiv piraterije. Međutim, u ovom trenutku ti organi u mnogim državama članicama nemaju neophodna ovlašćenja u tom smislu. Stav 6 Preporuke br. R (88) 2 poziva države da razmotre mogućnost intenzivnog uključivanja tih organa u borbu protiv piraterije i posebnu pažnju skreće na činjenicu da bi bilo poželjno da im se daju takva ovlašćenja kako bi mogli da spečavaju uvoz ili tranzit piratskog materijala u svim njegovim oblicima. U praksi, akcija carinskih organa u ovoj oblasti mogla bi u velikoj meri da zavisi od mogućnosti nosilaca prava da unapred obaveste o dolasku piratskog materijala. Međutim, carinski organi bi takođe mogli da dobijaju informacije koje se tiču isporuka piratskog materijala iz drugih izvora, na primer, od svojih kolega u drugim zemljama i trebalo bi da, u meri u kojoj je to moguće, preduzimaju akcije na osnovu tih podataka.

Saradnja između državnih organa i između tih organa i nosilaca prava

7. Države treba da ohrabre saradnju na nacionalnom nivou između policije i carinskih organa u borbi protiv piraterije u oblasti autorskih i srodnih prava, kao i između ovih organa i nosilaca prava.

41. Stav 7 Preporuke br. R (88) 2 ističe značaj saradnje na nacionalnom nivou između policije i carinskih organa, s jedne strane, i između tih organa i nosilaca prava, s druge strane. Osnivanje organizacionih struktura u tu svrhu nije neophodno, mada treba da postoje jasni i brzi načini komunikacije; važno je da se stvori klima saradnje između raznih zainteresovanih strana.

42. Ključna uloga koju imaju nosioci prava u pružanju podrške akciji državnih organa zaslužuje da bude istaknuta. Kao što je već pomenuto, carinski organi iz praktičnih razloga često nisu u mogućnosti da u potpunosti koriste ovlašćenja da intervenišu protiv piratskog materijala bez relevantnih informacija dobijenih od nosilaca prava. Isto tako, policija nije u mogućnosti da pokrene istragu ukoliko ne dobije bar minimum dokaza o odvijanju piratskih aktivnosti; nosioci prava treba da obezbede te dokaze. Suočeni s ovom situacijom, nosioci prava u nekoliko zemalja osnovali su sopstvena istražna tela. Države u kojima takva tela još ne postoje mogle bi da ohrabre nosioce prava da slede ovaj primer.

8. Države bi takođe trebalo da, u okviru odgovarajućih foruma, podstaknu saradnju u borbi protiv piraterije između policije i carinskih organa različitih zemalja.

43. Preporuka br. R (88) 2 takođe predviđa podsticanje saradnje na međunarodnom planu između policije i carinskih organa u vezi sa borbom protiv piraterije. Organizacije kao što su Interpol i Savet za carinsku saradnju već obezbeđuju potrebni okvir za saradnju između ovih vlasti, ali izgleda da taj mehanizam još uvek nije u potpunosti iskorišćen u odnosu na piratske aktivnosti. U slučaju potrebe, vlade država članica trebalo bi da se založe da

se u ovim forumima usvoje novi instrumenti koji se konkretno tiču rešavanja problema piraterije.

44. U nekim zemljama akcija državnih organa protiv piraterije uslovljena je podnošenjem prijave od strane nosilaca prava. Ni stavove 7 i 8, niti bilo koju drugu odredbu Preporuke br. R (88) 2 ne treba shvatiti kao stavove ili odredbe koji dovode u pitanje takav pristup.

Saradnja između država članica

9. Države treba iscrpno da obaveštavaju jedna drugu o inicijativama preduzetim u borbi protiv piraterije u oblasti autorskih i srodnih prava širom sveta.

45. Piraterija u oblasti autorskih i srodnih prava predstavlja globalnu pojavu koja je u velikoj meri koncentrisana u zemljama izvan Evrope. Iz tog razloga, akciju na evropskom nivou treba da prate odgovarajuće mere protiv piraterije širom sveta. Stoga je potrebno ne samo ubediti zainteresovane zemlje da unaprede nivo pravne zaštite od piraterije i preduzmu energične represivne mere protiv prekršilaca, već im u tome takođe treba pružiti pomoć.

46. Kad piraterija dobije prekograničnu dimenziju, države treba da se založe za bilateralnu i multilateralnu saradnju kako bi olakšale prikupljanje i iznošenje dokaza pred nadležnim sudovima i tribunalima.

10. Države treba da osiguraju uzajmnu podršku u odnosu na takve inicijative i predvide, kada je potrebno i posredstvom odgovarajućih kanala, preduzimanje zajedničkih akcija.

47. Preporuka br. R (88) 2 predviđa da se države uzajmno u potpunosti informišu o inicijativama koje preduzimaju u ovom pogledu i pružaju podršku jedne drugima. Diplomatski koraci određene države, na primer, očigledno će imati veće izglede na uspeh uz podršku drugih. Zajednička akcija država, posebno u okviru nadležnih regionalnih grupacija, takođe je moguća, a treba razmotriti i sve mogućnosti koje postoje s tim u vezi.

48. Informacije o merama protiv piraterije takođe bi mogle da se dostavljaju Savetu Evrope i drugim odgovarajućim međuvladinim telima, kao što je Svetska organizacija za intelektualnu svojinu.

Ratifikacija sporazuma

11. Države treba pažljivo da razmotre mogućnost da, ako to već nisu, pristupe:

- Bernskoj konvenciji za zaštitu književnih i umetničkih dela u verziji Pariskog akta (1971);

- Međunarodnoj konvenciji za zaštitu izvođača, proizvođača fonograma i radio-difuznih organizacija (Rim, 1961);
- Konvenciji za zaštitu proizvođača fonograma od neovlašćenog reprodukovanja njihovih fonograma (Ženeva, 1971);
- Evropskom sporazumu o zaštiti televizijskih emisija (Strazbur, 1960) i njegovim protokolima.

12. Države bi trebalo da se postaraju da nacionalne mere usvojene u cilju ratifikacije gorepomenutih sporazuma u potpunosti uzmu u obzir razvoj novih tehnologija.

49. Državama seporučuje da postanu potpisnice najnovije verzije Bernske konvencije za zaštitu književnih i umetničkih dela, kao i tri druga sporazuma koji su relevantni u borbi protiv piraterije, to jest Međunarodne konvencije za zaštitu izvođača, proizvođača fonograma i radio-difuznih organizacija (Rim, 1961), Konvencije za zaštitu proizvođača fonograma od neovlašćenog reprodukovanja njihovih fonograma (Ženeva, 1971) i Evropskog sporazuma o zaštiti televizijskih emisija (Strazbur, 1960) zajedno sa njegovim protokolima. Države članice bi takođe mogle da razmotre mogućnost pristupanja Sporazumu o međunarodnoj registraciji audio-vizuelnih dela (Ženeva, 1989).

50. Državama se takođe preporučuje da vode računa o razvoju novih tehnologija prilikom usvajanja mera na nacionalom nivou u cilju ratifikacije ovih sporazuma. Primera radi, države bi trebalo da obezbede da nosioci prava imaju odgovarajuće pravo na nacionalnom nivou koje bi im omogućilo da brane svoje ekonomske interese od raznih oblika piraterije koje je omogućio tehnološki razvoj.

51. Kao što je već pomenuto u uvodu, nosioci prava treba da imaju pravnu zaštitu od novih tehnologija za masovnu reprodukciju tonskih snimaka, radio i TV emisija, audio-vizuelnih dela i kompjuterskih softvera vezanih za audio-vizuelne produkcije; zahvaljujući naročito digitalizaciji, ova masovna reprodukcija je postala jednostavna, lako dostupna i odličnog kvaliteta.

52. Tehnološki razvoj je takođe omogućio razvoj efikasnih tehnika za zaštitu dela i drugih priloga. Na primer, identifikacioni kodovi, kao što je SID kod⁴ Međunarodne federacije fonografske industrije (IFPI), razvijeni su da bi povećali bezbednost proizvodnje kompakt-diskova i u fazi eksploatacije i u fazi reprodukcije.

4 SID kod (Kod za identifikaciju izvora) predstavlja četvorocifrenu šifru koja se, na zahtev, dodeljuje kompanijama koje proizvode kompakt-diskove. Kod omogućava da se utvrdi gde je kompakt-disk reprodukovano i odakle potiče originalni kompakt-disk. Tako je on jedna od glavnih kontrolnih mera u proizvodnji kompakt-diskova.

53. Države članice treba da preduzmu mere potrebne za efikasnu borbu protiv problema neovlašćenog reemitovanja radio i TV emisija u komercijalne svrhe. Ovaj problem je postao naročito ozbiljan tokom proteklih nekoliko godina. Zahvaljujući tehnološkom razvoju, značajno su se povećale mogućnosti individualnog prijema emisija: prijem programa koji se emituje preko satelita i/ili distribuira kablovski, posebno u kontekstu plaćenih TV servisa (*pay TV*) i plaćanja po pojedinačnoj emisiji (*pay-per-view*). Potražnja za programima se tako povećala. Da bi zadovoljile potražnju, neke radio-difuzne organizacije nezakonito reemituju programe drugih radio-difuznih organizacija. Lokalne radio-difuzne organizacije i privatne kablovske mreže reemituju programe drugih radio-difuznih organizacija bez odobrenja i u komercijalne svrhe. Ovo naročito predstavlja problem u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Države bi trebalo da razmotre mogućnost uvođenja administrativnih mera koje bi mogle da se odraze na borbu protiv ovog oblika piraterije. Naročito bi izdavanje ili obnavljanje dozvola za reemitovanje radio-difuznih i kablovskih programa trebalo da se obavlja pod uslovom da podnosilac zahteva nije učestvovao u aktivnostima reemitovanja vezanim za pirateriju.

54. Najzad, kao što je gore pomenuto, nezakonito stavljanje na raspolaganje javnosti tonskih snimaka (ozvučenje u diskotekama, prodavnicima, hotelima itd.) i audio-vizuelnih dela (nezakonito prikazivanje u bioskopima; javno prikazivanje i distribucija izvan domaćinstva koje prima program, posebno preko kablovskih mreža, u stambenim zgradama ili stambenim naseljima; javno prikazivanje u barovima, lokalnim klubovima itd.) predstavlja još jedan oblik piraterije koji je takođe olakšan tehnološkim razvojem koji ovu aktivnost čini dostupnijom i obezbeđuje odličan kvalitet. Države članice treba da preduzmu odgovarajuće mere za borbu protiv ovog oblika piraterije.

Poglavlje II - Pravna zaštita kodiranih televizijskih servisa

Preambula i načela Preporuke br. R (91) 14, koje je Komitet ministara Saveta Evrope usvojio 27. septembra 1991. zajedno sa pripadajućim delovima obrazloženja

Preambula

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između njenih članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i podstakao njihov ekonomski i društveni napredak;

Konstatujući sve veći razvoj televizijskih servisa u Evropi, a naročito plaćenih TV servisa, kojima je pristup zaštićen posredstvom tehnika kodiranja;

Imajući u vidu da ovi servisi doprinose raznovrsnosti televizijskih programa koji se nude javnosti i istovremeno povećavaju mogućnosti korišćenja audio-vizuelnih dela proizvedenih u Evropi;

Smatrajući da će razvoj plaćene televizije verovatno povećati izvore finansiranja televizijskih servisa i, kao rezultat toga, kapacitete za audio-vizuelnu proizvodnju u Evropi;

Zabrinut zbog sve većeg stepena nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima, to jest pristupa lica izvan publike za koju je ove servise rezervisala organizacija odgovorna za njihovo emitovanje;

Konstatujući da je ova pojava takva da ugrožava ekonomsku održivost organizacija koje obezbeđuju televizijske servise, pa otuda i raznovrsnost programa koji se nude javnosti;

Vodeći računa o činjenici da nezakonit pristup kodiranim televizijskim servisima takođe ugrožava pravnu sigurnost u odnosima između, s jedne strane, organizacija koje obezbeđuju kodirane televizijske servise i, s druge strane, nosilaca prava na dela i druge priloge koji se emituju u okviru takvih servisa;

Svestan da nezakonit pristup kodiranim televizijskim servisima indirektno šteti pravima i interesima autora, izvođača i proizvođača audio-vizuelnih dela, kao i kulturnim profesijama i srodnim industrijama u celini;

Konstatujući da su organizacije koje obezbeđuju kodirane televizijske servise obavezne da koriste najbolje raspoložive tehnike kodiranja;

Shvatajući pri tom da je potrebna zakonska akcija kao dopuna takvim tehnikama;

Rešen da se založi za preduzimanje efikasne akcije protiv nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima;

Ubeđen da se to može najefikasnije postići usredsređivanjem na komercijalne aktivnosti koje omogućavaju takav pristup;

Shvatajući da zaštita kodiranih televizijskih servisa u domaćem zakonodavstvu ne treba da bude predmet zahteva za reciprocitet,

Preporučuje vladama država članica da preduzmu sve potrebne korake u cilju sprovođenja sledećih mera za borbu protiv nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima.

55. Radio-difuzni mediji su tradicionalno nastojali da za svoje programe nađu najširu moguću publiku. Međutim, zbog ekonomskog i tehničkog razvoja do koga je došlo poslednjih godina u sektoru radio-difuzije, posebno sa pojavom plaćenih TV servisa, to više nije uvek slučaj i neke radio-difuzne organizacije sada žele da osiguraju da njihova publika bude ograničena. Za to može da postoji više razloga. Kad je reč o plaćenim TV servisima, radio-difuzne organizacije nastoje da ograniče pristup svojim programima samo na lica koja plaćaju traženu pretplatu, a ta nadoknada se koristi za finansiranje aktivnosti radio-difuznih organizacija. Radio-difuzna organizacija bi mogla da poželi da ograniči svoju publiku i iz drugih razloga. Na primer, ona možda želi da se pristup njenim emisijama ograniči zbog autorskog i srodnih prava. Osim toga, naročito u slučaju specijalizovanih servisa namenjenih pripadnicima određene profesije, radio-difuzna organizacija može da želi da ograniči pristup svojim programima na zatvorenu grupu korisnika posebno zainteresovanih za njene emisije (na primer, radio-difuzna organizacija koja emituje programe iz medicine ograničiće pristup za medicinsko osoblje).

56. Da bi kontrolisala pristup svojim emisijama, radio-difuzna organizacija može da modifikuje ili promeni njihove karakteristike tako što će ih kodirati i obezbediti opremu za dekodiranje konkretnoj publici kojoj teži da se obrati. Mada modifikovano emitovanje može da ima širok prijem, samo oni koji imaju opremu za dekodiranje mogu da transformišu emisiju tako da program može da se vidi i čuje na televizoru. Ova tehnička metoda kontrole pristupa televizijskim servisima izuzetno je efikasna pod uslovom da su samo oni pripadnici javnosti do kojih radio-difuzne organizacije žele da dopru u mogućnosti da dekodiraju signal.

57. Međutim, iskustvo je pokazalo da se mogućnost dekodiranja kodirane emisije ne ograničava na publiku kojoj je ona namenjena, jer oprema za dekodiranje koja može da dekodira emisije stoji na raspolaganju i onima izvan publike kojoj se teži. To može da bude piratska oprema za dekodiranje,

napravljena s namerom da se njome snabdeju lica izvan željene publike, ili legalna oprema za dekodiranje koja je našla put do lica koja nisu ovlašćena da je imaju.

58. Nezakonit pristup kodiranom televizijskom servisu od strane lica izvan željene publike očigledno ima negativne posledice po dotičnu radio-difuznu organizaciju i, indirektno, po nosioce prava na dela i druge priloge koji se emituju u okviru tog servisa. Najočigledniji primer je činjenica da nezakonit prijem omogućava izbegavanje plaćanja pretplate koju TV kanali zahtevaju za gledanje svojih programa. Osim toga, nezakonit pristup kodiranom televizijskom servisu može da šteti interesima i drugih radio-difuznih organizacija, a ne samo one koja je direktno zainteresovana. Nezakonit pristup programima neke radio-difuzne organizacije namenjenim određenoj publici može da dovede do toga da se publika druge radio-difuzne organizacije okrene programima prve radio-difuzne organizacije, posebno ako obe radio-difuzne organizacije emituju slične programe.

59. Lišavajući radio-difuzne organizacije (a na taj način indirektno i nosioce prava) nadoknade na koju imaju pravo, nezakonit pristup kodiranim televizijskim servisima može da ugrozi ekonomsku održivost zainteresovanih radio-difuznih organizacija, pa samim tim i raznovrsnost programskih servisa koji se nude javnosti. Ovo je posebno slučaj u onim zemljama Centralne i Istočne Evrope u kojima su radio-difuzne organizacije finansijski slabije.

60. Osim toga, čak i u slučajevima kada programski servis nije kodiran iz finansijskih razloga, već u cilju ograničavanja njegovog prijema na određenu teritoriju ili publiku, nezakonit pristup tom servisu povlači za sobom pravnu nesigurnost dotične radio-difuzne organizacije, čak i ako takav pristup možda ne pričinjava direktnu finansijsku štetu. Protiv radio-difuzne organizacije čiji se programi primaju nezakonito može biti pokrenuta pravna akcija od strane nosilaca prava na dela i druge priloge obuhvaćene ovim programima na osnovu tvrdnji da zona emitovanja istih premašuje zonu predviđenu ugovorima sklopljenim s nosiocima prava.

61. Stoga je potrebno razmotriti akciju koju bi trebalo preduzeti da bi se obeshrabrio ili sprečio nezakonit pristup kodiranim televizijskim servisima.

62. Na prvi pogled, pojam nezakonitog pristupa, koji se ogleda u nezakonitom prijemu kodiranog televizijskog servisa, nije u skladu s načelom slobode izražavanja i slobodnog pristupa informacijama, sadržanim u mnogim nacionalnim zakonima i međunarodnim konvencijama. Na primer, član 4 Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji kaže da će potpisnice konvencije „garantovati slobodu prijema” programskih servisa prekogranične televizije. Međutim, dublje razmatranje otkriva da se sloboda prijema emisija ne može

tumačiti kao pravo javnosti da prenebregne legitimne interese onih koji imaju ekonomski interes u obezbeđenju televizijskih servisa. Mišljenja koja je Savet Evrope dobio od radio-difuznih organizacija, nosilaca prava i proizvođača opreme za dekodiranje jednodušno su potvrdila značaj štete koju trpe zbog nezakonitog prijema. Kao što je ranije rečeno, ova praksa će, ako se dopusti da se ona nekontrolisano nastavi, imati negativne posledice po ulaganja u radio-difuziju, što će biti na štetu interesa javnosti, pošto će suziti izbor potrošača i njegov pristup široj lepezi televizijskih servisa. Posmatran iz ove perspektive, nezakonit prijem šteti samoj slobodi prijema, koju član 4 Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji teži da osigura.

63. Na osnovu dokaza koje je dobio Savet Evrope proizilazi da tehnologija ne može da ponudi potpun odgovor na probleme na koje nailaze radio-difuzne organizacije u vezi sa nezakonitim pristupom njihovim kodiranim televizijskim servisima. Mada tehnike kodiranja već pružaju značajnu bezbednost i mada će nastaviti da se usavršavaju, uvek će biti moguće (bar u doglednoj budućnosti) da lice koje je rešeno da proizvede nezakonitu opremu za dekodiranje da bi omogućilo pristup nekom kodiranom televizijskom servisu to i učini. Neki audio-vizuelni pirati danas su snabdeveni personalnim računarima i drugim sistemima koji im omogućavaju da neutrališu algoritme za kodiranje, što može da olakša masovnu proizvodnju piratskih dekodera i magnetnih kartica. To je sve češći slučaj u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Iz tog razloga, ovo opravdava uvođenje nekih pravnih odredaba u cilju veće zaštite od nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima koje nudi tehnologija.

64. Stoga, Preporuka br. R (91) 14 poziva zemlje članice da preduzmu određene mere za borbu protiv nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima. Ona se bavi samo nezakonitim pristupom kodiranim televizijskim servisima pomoću opreme za dekodiranje, a ne i drugim oblicima pristupa televizijskim servisima koji se mogu smatrati nezakonitim, kao što je, na primer, prijem programa od strane pripadnika javnosti koji nisu platili TV pretplatu. Preporuka br. R (91) 14 se ne bavi iscrpno ni problemom reemitovanja signala koji je nezakonito primljen. U stvari, treba imati na umu da se takvom aktivnošću već bave međunarodni instrumenti, kao što su Bernska konvencija za zaštitu književnih i umetničkih dela i Rimska konvencija za zaštitu izvođača, proizvođača fonograma i radio-difuznih organizacija, Evropski sporazum o zaštiti televizijskih emisija i Briselska konvencija o distribuciji signala-nosilaca programa koji se emituju preko satelita.

65. Iako se problem nezakonitog pristupa nameće uglavnom sa stanovišta radio-difuznih servisa, on takođe može da se tiče, u širem smislu, svih vrsta distribucije televizijskih programa. Tako se načela utvrđena u Preporuci br. R (91) 14 primenjuju na sve vrste distribucije kodiranih televizijskih servisa, na primer pomoću klasičnog analognog sistema, kablovski ili posredstvom

mikrotalasnog multikanalnog distributivnog sistema.

66. Jasno je da organizacija koja obezbeđuje kodirani televizijski servis treba da učini sve što je u njenoj moći da bi sprečila nezakonit pristup tom servisu i da u tom cilju upotrebi najbolje tehnike kodiranja koje joj stoje na raspolaganju. Međutim, kako je gore istaknuto, to neće uvek biti dovoljno i, kao što su neke države članice Saveta Evropa već uočile, potrebne su izvesne zakonske odredbe kao dopuna tehničkim sredstvima zaštite. Iz te perspektive, Preporuka br. R (91) 14 predviđa usvajanje zakonskih odredaba u pet oblasti: proizvodnja opreme za dekodiranje, uvoz opreme za dekodiranje, distribucija opreme za dekodiranje, komercijalna promocija i reklamiranje takvih aktivnosti i posedovanje opreme za dekodiranje. Usvajanje zakonskih mera koje se tiču komercijalnih aktivnosti ima za cilj garantovanje efikasnosti borbe protiv nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima prekidom prometa opreme za dekodiranje na samom izvoru.

Definicije

U cilju primene načela I i II:

„kodirani servis“ označava svaki televizijski servis koji se emituje ili reemituje tehničkim sredstvima, čije se karakteristike modifikuju ili menjaju da bi se pristup ograničio na određenu publiku;

„oprema za dekodiranje“ označava svaki aparat, opremu ili mehanizam, napravljen ili naročito adaptiran, u potpunosti ili delimično, da omogući slobodan pristup kodiranom servisu, tj. bez modifikacije ili promene njegovih karakteristika;

„organizacija koja emituje kodirani program“ označava svaku organizaciju čije su emisije, kablovsko emitovanje ili reemitovanje kodirani ili od strane te organizacije ili od strane nekog drugog lica ili tela koje deluje u njeno ime;

„distribucija“ označava prodaju, inajmljivanje ili komercijalno instaliranje opreme za dekodiranje, kao i posedovanje opreme za dekodiranje u cilju obavljanja ovih aktivnosti.

67. U cilju primene Preporuke br. R (91) 14, utvrđen je izvestan broj definicija da bi se razjasnilo nekoliko izraza koji bi mogli da budu podložni tumačenju.

68. „Kodirani servis“ označava svaki televizijski servis koji se emituje ili reemituje bilo kojim tehničkim sredstvima, čije su karakteristike modifikovane ili izmenjene da bi se pristup ograničio na određenu publiku. Ova definicija takođe pokriva sve vrste tehničkih sredstava koja se koriste za emitovanje ili reemitovanje kodiranih programa, posebno preko klasičnog analognog sistema, uključujući satelitske sisteme distribucije ili višelokacijski mikrotalasni sistem distribucije, i kablovskim putem. S druge strane, ona se ne odnosi na sam

prenos signala koji nisu namenjeni direktnom prijemu od strane šire javnosti. Neovlašćeno preuzimanje takvih signala, bez obzira da li su kodirani ili ne, zabranjeno je telekomunikacionim pravom (Propisi o radio-komunikacijama Međunarodne unije za telekomunikacije – ITU RR). Osim toga, izraz „kodirani servis” i, shodno tome, Preporuka br. R (91) 14 ne odnose se na televizijske servise čije su karakteristike modifikovane nenamerno, na primer zbog smetnji tokom njihovog emitovanja.

69. „Oprema za dekodiranje” označava svaki aparat, opremu ili mehanizam, napravljen ili naročito adaptiran, u potpunosti ili delimično, da bi omogućio neometan i slobodan pristup kodiranom servisu, to jest bez modifikovanja ili menjanja njegovih karakteristika. Ova definicija se, dakle, odnosi na sve vrste opreme koja gledaocu omogućava da neometano i slobodno prima kodirani servis bez modifikovanja ili menjanja signala od strane organizacije koja obezbeđuje ovaj servis, mada nije neophodno da kvalitet prijema bude identičan prijemu originalnog signala. Ona pre svega pokriva najčešće slučajeve kada sam dekoder omogućava pristup kodiranom servisu. Ona se takođe odnosi na slučajeve kad je pristup moguć jedino ako se dekoder poveže sa drugim delovima opreme ili aparata. To može da bude slučaj kada dekoder može da se aktivira samo posredstvom magnetne kartice, koja obezbeđuje ključ za pristup kodiranom programu ili emisiji. U ovom slučaju, države članice treba da obezbede, u onoj meri u kojoj je to moguće, da se odredbe njihovog nacionalnog zakona, usvojenog na osnovu Preporuke br. R (91) 14, primenjuju samo na onaj deo opreme za dekodiranje koji *de facto* obezbeđuje pristup kodiranom servisu. Najzad, ova definicija takođe pokriva slučajeve kad jedan aparat ima različite funkcije, među kojima je i obezbeđivanje pristupa kodiranom servisu.

70. „Organizacija koja emituje kodirani program” označava bilo koju organizaciju čije su emisije, kablovsko emitovanje ili reemitovanje kodirani bilo od strane te organizacije, bilo od strane nekog drugog lica ili tela koje deluje u njeno ime. U stvari, mogu postojati slučajevi kada tehničku aktivnost kodiranja, šifrovanja ili „skremblovanja” ne obavlja direktno organizacija koja obezbeđuje kodirani televizijski servis, već treća strana koja je posebno nadležna za ovu oblast. Shodno tome, ova definicija pokriva slučajeve kada kodiranje obezbeđuje lice ili telo koje deluje u ime organizacije koja obezbeđuje kodirani televizijski servis.

71. Treba imati na umu da se ova definicija i, shodno tome, zaštita koju obezbeđuje Preporuka br. R (91) 14 odnose na sve organizacije koje nude kodirane televizijske servise i na lokalnom i na regionalnom planu, i na nacionalnom i prekograničnom nivou. Štaviše, zaštita se primenjuje bez obzira na nacionalnost organizacija i bez obzira da li one potpadaju pod jurisdikciju država članica Saveta Evrope. Između ostalog, zaštita ne treba da bude predmet bilo kakvog zahteva za reciprocitet u dotičnim nacionalnim zakonima.

72. U stvari, ako države članice treba da pruže zaštitu samo na bazi reciprociteta, ovo bi moglo da ide na uštrb nosilaca prava čija su dela ili prilozi uključeni u nezaštićenu emisiju. Uostalom, isključivanjem strane televizijske organizacije iz takve zaštite država bi mogla da šteti sopstvenim nacionalnim televizijskim organizacijama: kao što je ranije pomenuto, nezakonit pristup njene javnosti programima strane televizijske organizacije mogao bi da dovede do toga da njena javnost zanemari programe njenih sopstvenih nacionalnih televizijskih organizacija. Iz ovih razloga, Preporuka br. R (91) 14 poziva na zaštitu svih organizacija koje nude kodirane televizijske servise, bez obzira na njihovu nacionalnost.

73. „Distribucija” pokriva sve komercijalne aktivnosti koje se tiču snabdevanja javnosti opremom za dekodiranje, od veleprodaje do maloprodaje ili iznajmljivanja. Ona takođe obuhvata komercijalno instaliranje opreme za dekodiranje, kao što je instaliranje opreme za dekodiranje u privatnom domaćinstvu.

Načelo I - Nezakonite aktivnosti

1. Sledeće aktivnosti se smatraju nezakonitim:

a. proizvodnja opreme za dekodiranje, kad ona treba da omogući pristup kodiranom servisu licima izvan publike koju je odredila organizacija koja emituje kodirani program.

74. Ako neka organizacija koja obezbeđuje televizijski servis želi da ograniči svoju publiku korišćenjem tehnike kodiranja, ona mora ne samo da kodira program koji emituje, već i da osigura proizvodnju opreme za dekodiranje kako bi je dostavila publici do koje želi da dopre. Pošto se takva oprema za dekodiranje često prodaje ili izdaje u zakup javnosti i obezbeđuje mehanizam za plaćanje tog servisa, beskrupulozni proizvođači bi mogli da dođu u iskušenje da proizvedu opremu za dekodiranje namenjenu prodaji po ceni koja ne mora da uzme u obzir plaćanje televizijskog servisa i koja je stoga jeftinija od opreme za dekodiranje koja se obezbeđuje zakonitim putem. Mada nije pokrivena propisima o autorskom pravu, ova aktivnost se, ni po svojim motivima ni po posledicama, ne razlikuje od piraterije autorskog prava, kad se zaštićena dela reprodukuju u komercijalne svrhe bez dozvole nosilaca prava. Proizvodnja takve piratske opreme za dekodiranje šteti interesima organizacija koje obezbeđuju kodirane televizijske servise i, indirektno, nosiocima prava na dela i druge priloge obuhvaćene kodiranim servisima na isti način na koji proizvodnja nezakonitih kopija šteti interesima autorskog prava.

75. Analogija s autorskim pravom, međutim, nije potpuna. Nezavisno od zaštite na koju organizacija koja obezbeđuje kodirani televizijski servis može da računa, njen dekodirer može da obuhvati informacije koje su kao takve zaštićene propisima o autorskom pravu, patentu ili drugoj intelektualnoj svojini. Naravno, proizvođače

ništa ne sprečava da razvijaju sopstvene kodirane servise koje će ponuditi radio-difuznim organizacijama i koji će biti konkurencija postojećim kodiranim servisima.

76. Proizvođač koga treba kriviti je onaj koji proizvodi opremu za dekodiranje da bi snabdevao publiku izvan one za koju organizacija koja obezbeđuje kodirani televizijski servis namerava da rezerviše svoj kodirani televizijski servis. Preporuka br. R (91) 14 stoga smatra nezakonitom onu proizvodnju opreme za dekodiranje koja treba da omogućiti nezakonit pristup kodiranom servisu.

b. Uvoz opreme za dekodiranje, kad uvoz ima za cilj da omogućiti pristup kodiranom servisu onima koji ne pripadaju publici koju je odredila organizacija koja obezbeđuje kodirani televizijski servis, podleže zakonskim obavezama koje se tiču slobodnog protoka robe u državama-članicama.

77. Uvoz opreme za dekodiranje može da bude početna tačka njenog prometa unutar dotične zemlje. Proizvedena ili distribuirana, čak i legalno, u jednoj zemlji, ona se može uvesti u drugu zemlju i potom distribuirati kako bi u toj zemlji omogućila pristup kodiranom servisu onima koji ne pripadaju publici koju je odredila organizacija koja obezbeđuje kodirani televizijski servis. Shodno tome, a imajući u vidu ključnu ulogu koju carinski organi mogu da imaju u borbi protiv nezakonitog prometa opreme za dekodiranje, Preporuka br. R (91) 14 smatra nezakonitim uvoz opreme za dekodiranje kad on treba da omogućiti nezakonit pristup kodiranom servisu. Neke zemlje su već uvele zabranu uvoza opreme za dekodiranje kada je cilj uvoza da se televizijskim gledaocima omogućiti nezakonit pristup kodiranim televizijskim servisima. Načelo I.1.b zalaže se za sličan pristup. Međutim, kad je reč o državama članicama EU, odluku da uvoz treba smatrati zabranjenom aktivnošću ne treba tumačiti kao štetnu po primenu odredaba Rimskog ugovora o slobodnom kretanju robe, uključujući odluke Suda pravde Evropskih zajednica u vezi sa značenjem tih odredaba. Shodno tome, Preporuka br. R (91) 14 predviđa da odluka o tome da se uvoz opreme za dekodiranje smatra nezakonitom aktivnošću, kako je pomenuto u načelu I.1.b, ne sme da prejudicira zakonske obaveze država članica koje se tiču slobodnog protoka robe. Takođe treba imati na umu da se Preporuka br. R (91)14 ne obraća samo vladama država EU koje su države članice Saveta Evrope, već svim državama članicama Saveta Evrope, od kojih mnoge ne obavezuju odredbe Rimskog ugovora o slobodnom prometu robe. Stoga je ocenjeno da tim zemljama treba dati smernice kako da rešavaju pitanje uvoza opreme za dekodiranje u svrhe opisane u načelu I.1.b.

c. Distribucija opreme za dekodiranje kada distribucija ima za cilj da omogućiti pristup kodiranom servisu onima koji ne pripadaju publici koju je odredila organizacija koja emituje kodirani program.

78. Iako će mere protiv proizvodnje opreme za dekodiranje moći u izvesnoj meri da ublaže probleme nezakonitog pristupa kodiranim servisima, jasno je da

ovo neće biti dovoljno. Da bi se osiguralo da borba protiv nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima bude zaista efikasna, takođe je potrebno da se kažnjava čitav niz aktivnosti koje su vezane za distribuciju i koje imaju za cilj da omoguće nezakonit pristup. Kao što je naznačeno u gorenavedenim definicijama, Preporuka R (91) 14 pokriva čitav lanac operacija, koje se kreću od distribucije u veleprodaji do maloprodaje ili iznajmljivanja, uključujući nezakonitu prodaju ili iznajmljivanje opreme za dekodiranje i komercijalno instaliranje opreme za dekodiranje.

d. Komercijalna promocija i reklamiranje proizvodnje, uvoza ili distribucije opreme za dekodiranje pomenuti u gorenavedenim stavovima.

79. Pošto proizvođači, uvoznici i distributeri opreme za dekodiranje mogu da odluče da promovišu svoje aktivnosti, Preporuka br. R (91) 14 predviđa, s ciljem da upotpuni lepezu raspoloživih sredstava protiv nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima, da je takođe nezakonito komercijalno promovisati i reklamirati proizvodnju, uvoz i distribuciju opreme za dekodiranje koji se smatraju nezakonitim na osnovu načela I. Tako načelo I.1.d ne važi samo za reklamiranje, u klasičnom smislu te reči, gorepomenutih aktivnosti, već i za bilo koju sličnu praksu vezanu za reklamiranje čiji je cilj promovisanje istih aktivnosti (sponzorstvo itd.). Preporuka br. R (91) 14 predviđa samo pravna sredstva iz domena građanskog prava, na primer u formi privremenih mera ili zabrana, da bi se sprečile zabranjene aktivnosti u oblasti komercijalne promocije i reklamiranja. Štaviše, treba konstatovati da sankcije, koje bi se mogle preduzeti, treba da budu usmerene isključivo na proizvođače, uvoznike i distributere opreme za dekodiranje, a ne i na organizacije koje prave ili prevoze materijal koji se koristi za komercijalno promovisanje ili reklamiranje (reklamne agencije, listovi, časopisi itd.).

80. Preporuka br. R (91) 14 ne zabranjuje objavljivanje tehničkih informacija koje omogućavaju pristup kodiranom televizijskom servisu u meri u kojoj to ne predstavlja vid reklamiranja ili komercijalne promocije zabranjenih aktivnosti. Takva zabrana bi, u stvari, mogla da se kosi s načelom slobode informisanja kako je ono utvrđeno u nekim nacionalnim zakonodavstvima. Međutim, one države članice koje smatraju da je moguće zabraniti takvo objavljivanje zato što ono komercijalno promoviše ili reklamira zabranjenu aktivnost i koje ocene da je takva zabrana korisna mogu da usvoje odredbe u tom pravcu. Uostalom, mogu da postoje drugi razlozi da se objavljivanje ograniči ako te tehničke informacije pomažu proizvodnju nezakonitih dekodera.

e. Posedovanje opreme za dekodiranje kada to posedovanje ima za cilj da, u komercijalne svrhe, omogući pristup kodiranom servisu onima koji ne pripadaju publici koju je odredila organizacija koja emituje kodirani program.

2. Međutim, kad je reč o posedovanju opreme za dekodiranje u privatne svrhe,

države članice imaju slobodu da utvrde da li ga treba smatrati nezakonitom aktivnošću.

81. Kada pripadnik javnosti koristi opremu za dekodiranje da bi primao kodirani televizijski servis na koji nema pravo pristupa, on će organizaciju koja emituje kodirani program lišiti kontrole koju kodiranje treba da joj obezbedi. U najmanju ruku, on nanosi štetu dotičnoj organizaciji koja emituje kodirani program, izlažući je nepotrebnim izdacima ali, šire gledano, on izbegava plaćanje pretplate i na taj način indirektno šteti interesima nosilaca prava na dela i druge priloge uključene u televizijski servis.

82. Preporuka br. R (91) 14 pravi razliku između posedovanja u komercijalne svrhe i posedovanja u privatne svrhe da bi se imalo u vidu da bi usvajanje odredaba u cilju regulisanja onoga što se radi u privatnosti doma u čisto nekomercijalne svrhe moglo da stvori teškoće koje se tiču prava na privatni život, onako kako je ono definisano u nekim nacionalnim zakonodavstvima. Iz ovog razloga, neke države članice ne bi bile u mogućnosti da obezbede pravna sredstva, kako krivična i administrativna, tako i građanska, protiv posedovanja opreme za dekodiranje u privatne svrhe. Uostalom, možda bi bilo teško sprovesti takve odredbe. S jedne strane, otkrivanje je *a priori* praktično nemoguće i, čak i kad se takva aktivnost otkrije, mogu postojati praktične teškoće da se zakon sprovede. U stvari, javnost može da shvati njegovo sprovođenje kao preterano i može da ospori sam zakon. Stoga se Preporuka br. R (91) 14 ne bavi posedovanjem opreme za dekodiranje u privatne svrhe, ali predviđa da države članice imaju slobodu da utvrde da li takvo posedovanje treba smatrati nezakonitom aktivnošću.

83. Sankcije protiv nezakonite upotrebe opreme za dekodiranje od strane pojedinca mogu ipak da odvrate od te upotrebe, iako bi njihova primena mogla da se pokaže kao teška. Stoga države članice koje smatraju da je poželjno uvesti pravna sredstva protiv nezakonitog pristupa kodiranim televizijskim servisima od strane pojedinaca to mogu da učine. S tim u vezi, te države bi mogle da se pozovu na odredbe koje već postoje u nekim nacionalnim zakonima.

84. Takođe treba imati na umu da oprema za dekodiranje može da se koristi da znatnoj publici koja ne pripada onoj koju je odredila organizacija koja emituje kodirani program omogući pristup kodiranom servisu u svrhe koje nisu komercijalne prirode. Na primer, to bi mogao biti slučaj kada pojedinac omogući stanarima svoje stambene zgrade zajedničko korišćenje antene za pristup televizijskim servisima, koristeći opremu za dekodiranje koju poseduje. Cilj ovog pojedinca nije sticanje finansijske koristi, već nuđenje prijateljske usluge u ime interesa dotične zajednice. Međutim, imajući u vidu priličan broj lica koja na ovaj način imaju pristup kodiranim televizijskim servisima, države članice mogu naći za shodno da zabrane posedovanje opreme za dekodiranje u takvim okolnostima, čak i ako korišćenje nije motivisano komercijalnim razlozima.

85. S druge strane, nezakonito korišćenje opreme za dekodiranje u komercijalne svrhe treba smatrati nezakonitom aktivnošću zbog naročite štete koju to pričinjava organizaciji koja emituje kodirani program i koja je žrtva tog korišćenja. Takav bi, na primer, bio slučaj vlasnika hotela ili kablovskog operatera koji koristi jedan ili više dekodera da bi svojim klijentima ponudio nezakonit pristup kodiranom televizijskom servisu. Kad tako postupa, vlasnik hotela ili kablovski operater se ne ograničava na akt nezakonitog prijema, već izvlači neopravdanu korist iz takve aktivnosti, uključivanjem ovog servisa u račun dostavljen klijentima ili pretplatnicima.

86. Kao i u slučaju privatne upotrebe opreme za dekodiranje, može se desiti da je i korišćenje u komercijalne svrhe teško dokazati. Kažnjavanje upotrebe opreme za dekodiranje pretpostavlja da policija može da konstatuje to korišćenje. Ukoliko policija ne uhvati korisnika *in flagrante delicto*, u praksi će biti nemoguće konstatovati to korišćenje. Stoga Preporuka br. R (91) 14 kažnjava posedovanje opreme za dekodiranje polazeći od pretpostavke da će se takva oprema koristiti. Ova pretpostavka je slična onoj koja je predviđena u nekim nacionalnim zakonima koji pre kažnjavaju posedovanje nego upotrebu (na primer, kad je reč o regulisanju posedovanja vatrenog oružja).

Načelo II - Sankcije i pravna sredstva

87. Nakon razmatranja aktivnosti koje treba smatrati nezakonitim, nameće se pitanje o tome koje zakonske mere treba uvesti za hvatanje u koštac s ovim aktivnostima. Kao što je ranije konstatovano, postoji određeni broj paralela između proizvodnje i distribucije opreme za dekodiranje koja omogućava nezakonit pristup kodiranim televizijskim servisima i pravljenja i distribucije ilegalnih kopija zabranjenih propisima o autorskom pravu. Prilikom rada na odredbama Preporuke br. R (91) 14 koje se tiču sankcija i pravnih sredstava, Preporuka br. R (88) 2 Saveta Evrope o merama za borbu protiv piraterije u oblasti autorskog i srodnih prava pokazala se kao koristan model. Međutim, činjenica da je odredba o autorskom pravu bila, u ograničenom smislu, uzeta kao model po kome je razvijeno ovo načelo ne znači da je reč o materiji koja se tiče autorskog prava. Mere utvrđene Preporukom br. R (91) 14 mogu se primenjivati u bilo kojoj oblasti prava koju države članice smatraju najadekvatnijom. Među tim mogućnostima nalaze se pravo telekomunikacija, pravo radio-difuzije, upravno pravo, krivično pravo i dodatne odredbe u oblasti autorskog prava; ova prava bi takođe mogla da se kombinuju ili bi možda odredba *sui generis* mogla da bude najbolje rešenje. Države članice, dakle, uživaju potpunu fleksibilnost prilikom izbora metoda za primenu Preporuke br. R (91) 14.

88. Preporuka br. R (91) 14 sadrži i krivične ili administrativne odredbe i građansko-pravne lekove. Takve odredbe predstavljaju minimalni okvir za intervenciju. Države članice koje to žele mogu, dakle, da usvoje propise strože

od onog predviđenog Preporukom br. R (91) 14, posebno kad je reč o utvrđivanju aktivnosti koje podležu krivičnim ili administrativnim sankcijama.

Načelo II.1 - Krivično i upravno pravo

1. Države treba da uključe u svoje domaće zakonodavstvo odredbe koje predviđaju da sledeće aktivnosti budu predmet sankcija iz domena krivičnog ili upravnog prava:

a. proizvodnja opreme za dekodiranje na način koji je zabranjen načelom I.1.a;

b. uvoz opreme za dekodiranje na način koji je zabranjen načelom I.1.b;

c. distribucija opreme za dekodiranje na način koji je zabranjen načelom I.1.c;

d. posedovanje opreme za dekodiranje kad ima za cilj da, u komercijalne svrhe, omogući pristup kodiranom servisu onima koji ne pripadaju publici koju je odredila organizacija koja emituje kodirani program.

2. Sankcije predviđene zakonom treba doneti na odgovarajućem nivou. Države treba da nadgledaju sprovođenje ovih sankcija i da, ukoliko to nacionalno zakonodavstvo dopušta, predvide:

a. odredbu kojom se daju ovlašćenja za pretres prostorija lica koja se bave aktima pomenutim u gornjem stavu 1 i zaplenu svih predmeta bitnih za istragu, uključujući opremu za dekodiranje, kao i sva sredstva koja se koriste za njenu proizvodnju;

b. odredbe o uništenju ili konfiskaciji opreme za dekodiranje i sredstava koja se koriste za njenu proizvodnju, zaplenjene tokom postupka;

c. mogućnost konfiskovanja finansijske dobiti proistekle iz aktivnosti proizvodnje, uvoza i distribucije, koje se smatraju nezakonitim na osnovu načela I. U skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, sudovi treba da budu u mogućnosti da dodele oštećenim licima, delimično ili u celini, konfiskovanu finansijsku dobit kao nadoknadu za gubitak koji su pretrpela.

89. Preporuka br. R (91) 14 predviđa da proizvodnja, uvoz i distribucija opreme za dekodiranje na način koji ima za cilj nezakonit pristup kodiranim televizijskim servisima, kao i posedovanje opreme za dekodiranje u komercijalne svrhe kako je definisano načelom II.1, budu predmet sankcija iz domena krivičnog ili iz domena upravnog prava. Kako je naznačeno u stavu 82, činjenica da posedovanje opreme za dekodiranje u privatne svrhe, kao i aktivnosti reklamiranja i komercijalne promocije, nisu aktivnosti koje podležu krivičnim ili administrativnim sankcijama, ima za cilj vođenje računa o činjenici da bi neke države članice mogle da smatraju da bi predviđanje takvih sankcija, a naročito kazni koje rezultiraju uskraćivanjem slobode, bilo nesrazmerno ili nemoguće u kontekstu njihovog nacionalnog pravnog sistema.

90. Kazne bi trebalo utvrditi na odgovarajućem nivou; one koje su u nacionalnom zakonodavstvu predviđene za pirateriju u oblasti autorskog prava mogu predstavljati koristan reper u pogledu odgovarajućeg nivoa.

91. Ukoliko to zakonodavstvo država članica dopušta, treba predvideti ovlašćenja za pretres i zaplenu u cilju pribavljanja potrebnih dokaza, a zakon treba da predvidi konfiskovanje zabranjene opreme za dekodiranje, kao i uništavanje piratske opreme za dekodiranje i sredstava koja se koriste za njenu proizvodnju. Takođe treba predvideti mogućnost konfiskovanja dobiti od ovih nezakonitih aktivnosti. Ako to nacionalno zakonodavstvo dopušta, ta konfiskovana dobit može se dati licima koja su pretrpela štetu zbog nezakonitog pristupa kodiranom televizijskom servisu, to jest organizaciji koja emituje kodirani program koja obezbeđuje taj servis, kao i nosiocima prava na dela i druge priloge emitovane u okviru servisa i primljene na nelegalan način.

Načelo II.2 - Građansko pravo

1. Države treba da uključe u svoje nacionalno zakonodavstvo odredbe koje predviđaju da oštećena organizacija koja emituje kodirani program može da, pored postupaka predviđenih na osnovu načela II.1, pokrene građansku parnicu protiv onih koji se bave aktivnostima koje se smatraju nezakonitim na osnovu načela I, posebno da bi izdejstvovala izricanje privremenih mera i zabrana i dobijanje obeštećenja.

2. Ukoliko to nacionalno zakonodavstvo dopušta, oštećena organizacija koja emituje kodirani program treba da ima pravo da, kao alternativu tužbi za naknadu štete, potražuje dobit ostvarenu zahvaljujući zabranjenim aktivnostima.

3. Ukoliko to nacionalno zakonodavstvo dopušta, treba predvideti odredbu o zapleni, uništenju ili vraćanju opreme za dekodiranje i sredstava koja se koriste za njenu proizvodnju oštećenoj organizaciji koja emituje kodirani program.

4. Trebalo bi predvideti efikasne mere za pribavljanje dokaza u slučajevima koji se tiču zabranjenih aktivnosti.

92. Preporuka br. R (91) 14 takođe predviđa mogućnost pokretanja građanske parnice protiv onih koji se bave bilo kojom zabranjenom aktivnošću. Uobičajena pravna sredstva – privremene mere, zabrane, naknada štete - treba da budu na raspolaganju. Tamo gde to nacionalno zakonodavstvo dopušta, oštećena organizacija koja emituje kodirani program treba takođe da bude u mogućnosti da potražuje, kao alternativu obeštećenju, zaplenu dobiti ostvarene zahvaljujući zabranjenim aktivnostima na osnovu Preporuke br. R (91) 14 u svoju korist. Štaviše, ukoliko to nacionalno zakonodavstvo dopušta, oštećena organizacija koja emituje kodirani program treba da ima mogućnost da ostvari zaplenu, uništavanje ili povraćaj opreme za dekodiranje i sredstava koja se koriste za njenu proizvodnju. Ukoliko države članice još uvek nemaju takav mehanizam, treba usvojiti adekvatan mehanizam da bi mogli da se pribave potrebni dokazi.

93. Mada to nije izričito pomenuto, sudovi bi trebalo da odbiju da uvažavaju ugovore ili klauzule ugovora koji se tiču proizvodnje, uvoza, distribucije ili bilo koje druge zabranjene aktivnosti pomenute u Preporuci br. R (91) 14.

94. Na osnovu Preporuke br. R (91) 14, samo ona organizacija koja ima kodirani televizijski servis ima pravo da reaguje. Iako nosioci autorskog i srodnih prava mogu da trpe štetu zbog nezakonitog pristupa takvom emitovanju, ta šteta je indirektna. Štaviše, ako bi se pravo na tužbu dalo svim nosiocima prava, to bi moglo da dovede do mnoštva parnica. Pošto je organizacija koja emituje kodirani program ta koja trpi direktnu štetu, pravni postupak će biti znatno pojednostavljen ako samo ta organizacija može da se obrati sudovima. Nosioci prava mogu da osiguraju zaštitu svojih interesa zahtevajući, na osnovu ugovora, od organizacije koje emituje kodirani program da preduzme korake protiv nezakonitog pristupa svojim kodiranim televizijskim servisima. U većini slučajeva, glavni cilj je da se osigura prekid aktivnosti i jedine tražene mere mogu biti privremene mere i zaplena. Ali, ako se obeštećenje ili zaplenjena dobit daju oštećenoj organizaciji koja emituje kodirani program, nosioci prava treba da računaju na deo koji je srazmeran šteti koju su pretrpeli. Imajući to u vidu, države članice imaju slobodu da oštećenim nosiocima prava pruže konkretna prava i pravna sredstva, na primer, pravo pokretanja parnice protiv proizvođača, uvoznika ili distributera nezakonite opreme za dekodiranje.

95. Države članice treba da uključe u svoje zakonodavstvo odredbe u kojima je naznačeno da posедovanje opreme za dekodiranje tamo gde ima za cilj da, u privatne svrhe, omogući pristup kodiranom servisu onima koji ne pripadaju publici koju je odredila organizacija koja emituje kodirani program, treba da se smatra nezakonitim i bude predmet sankcija iz domena krivičnog ili upravnog prava.

Poglavlje III - Unapređenje edukacije i formiranje svesti u oblasti autorskog i srodnih prava koja se tiču stvaralaštva

Preambula i načela Preporuke br. R (94) 3, koju je Komitet ministara Saveta Evrope usvojio 5. aprila 1994, zajedno sa pripadajućim delovima obrazloženja njenih motiva

Preambula

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između njenih članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i podstakao njihov ekonomski i društveni napredak;

Svestan neraskidivih veza koje postoje između ljudskih prava, s jedne strane, i

kulturne politike, s druge, posebno slobode koja se mora garantovati autorima i drugim licima koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture slobodnog izražavanja u raznim vidovima i kontekstima i prenose javnosti plodove svojih kreativnih poduhvata;

Ističući, s tim u vezi, značaj članova 9 i 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji garantuju slobodu mišljenja, odnosno izražavanja, kao i član 27 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koji se konkretno bavi osnovnim pravima autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture;

Potvrđujući veliki doprinos koji autori i druga lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture daju razvoju kulturnog života, demokratije i ekonomskog razvoja nacije, kao i činjenicu da dela koja oni stvaraju predstavljaju dragocen kulturni i ekonomski doprinos tako da je podsticanje i nagrađivanje njihovih aktivnosti pitanje od nacionlanog interesa;

Svestan potrebe da se javnosti ne ograničava pristup delima i drugim zaštićenim priložima;

Svestan, međutim, potrebe formiranja veće svesti javnosti uopšte, a posebno pravnika (sudija, tužilaca, advokata, profesora prava, studenata itd.), o činjenici da se pristup delima i drugim zaštićenim priložima može dati samo na osnovu poštovanja prava dotičnih nosilaca prava, a da nepoštovanje ove obaveze predstvalja nezakoniti akt koji šteti zakonskim pravima i interesima autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture i, dugoročno, kompromituje književno i umetničko stvaralaštvo i razvoj društva u celini;

Ubeđen u činjenicu da je važno sredstvo za postizanje ovoga ulaganje napora u cilju edukacije i formiranja svesti kod javnosti uopšte o potrebi da ona shvati da autori i druga lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture imaju legitimno pravo i interese u vezi sa svojim delima i drugim zaštićenim priložima,

Preporučuje vladama država članica da:

a. unaprede, vodeći računa o ovde navedenim načelima, edukaciju i formiranje svesti kod javnosti uopšte i posebno pravnika (sudija, tužilaca, advokata, profesora prava, studenata itd.) o potrebi uvažavanja autorskog i srodnih prava koja se daju autorima i drugim licima u vezi sa delima i drugim zaštićenim priložima (posebno književnim i umetničkim delima, muzičkim delima, fonogramima, audio-vizuelnim delima, emisijama i kompjuterskim softverom);

b. ohrabri predstavnička tela raznih kategorija nosilaca prava, kao i udruženja za kolektivnu zaštitu autorskih i srodnih prava, da učestvuju, gde god je to moguće, u saradnji sa organima vlasti, u ovoj inicijativi, posebno kroz pripremu i širenje relevantne literature, audio-vizuelnog materijala itd. u cilju formiranja svesti o značaju poštovanja autorskog i srodnih prava koja se tiču stvaralaštva, kao i ekonomskih i kulturnih posledica koje proističu iz nepoštovanja ovih prava.

96. Autori i druga lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture pružaju važan doprinos kulturnom životu demokratskog društva, kao i ekonomskom razvoju nacije. Njihova dela i drugi prilozi toliko su važni na kulturnom i ekonomskom planu da je ohrabrivanje i nagrađivanje stvaralaštva, u stvari, pitanje od javnog interesa. Stoga se smatra važnim razvoj veće svesti među korisnicima takvih dela i priloga o činjenici da oni predstavljaju nasleđe koje pripada nosiocima prava i da, stoga, pristup delima i drugim priložima može da se ostvari samo uz poštovanje prava i legitimnih interesa dotičnih nosilaca prava i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu. Nepoštovanje ove obaveze predstavlja nezakonitu aktivnost koja šteti pravima autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture i, dugoročno gledano, književnom i umetničkom stvaralaštvu.

97. U Savetu Evrope zaštita interesa nosilaca prava i javnosti zagantovana je nekim odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Članovi 9 i 10 Konvencije garantuju slobodu mišljenja, odnosno izražavanja, s tim što član 10 posebno garantuje slobodu prenošenja (i primanja) informacija i ideja. Što se tiče člana 27 Univerzalne deklaracije, on garantuje osnovna prava autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture. Veze između ljudskih prava i kulturne politike, a naročito prava koja se moraju garantovati onima koji su na izvoru stvaralačkog rada i drugih zaštićenih priloga da se slobodno izraze u raznim vidovima i kontekstima i da prenose javnosti plodove svojih kreativnih napora, takođe su istaknute u ovom kontekstu.

98. Konkretnije, Parlamentarna skupština i Komitet ministara Saveta Evrope istakli su u raznim pravnim instrumentima značaj autorskog i srodnih prava iz perspektive ljudskih prava, kulture i ekonomije i dali smernice za zaštitu takvih prava, posebno u odnosu na razne vidove korišćenja koje tehnološki razvoj omogućava.

99. Što se tiče rada Skupštine, treba pomenuti posebno sledeće Preporuke: 926 (1981) o pitanjima koja se tiču kablovske televizije i direktnog satelitskog prenosa (stavovi 13.ii, 17 i 22.iv); 996 (1984) o radu Saveta Evrope, koji se tiče medija (stav 9.b); 1067 (1987) o kulturnoj dimenziji radio-difuzije u Evropi (stavovi 6.d, 20.j.ii); 1098 (1989) o saradnji Istok-Zapad u domenu audio-vizuelne produkcije (stav 16).

100. Dalje, trebalo bi pomenuti izvestan broj preporuka koje je usvojio Komitet ministara: Preporuka br. R (86) 2 o načelima koja se tiču pitanja autorskog prava u oblasti kablovske i satelitske televizije; br. R (88) 1 o tonskom i audio-vizuelnom privatnom kopiranju; br. R (88) 2 o merama za borbu protiv piraterije u oblasti autorskog i srodnih prava; br. R (90) 11 o načelima koja se tiču pitanja autorskog prava u oblasti reprografije; br. R (91) 14 o pravnoj zaštiti kodiranih televizijskih servisa.

101. Najzad, valja se podsetiti da je Komitet ministara usvojio 16. februara 1994. Evropsku konvenciju koja se tiče pitanja autorskog i srodnih prava u okviru prekogranične satelitske radio-difuzije.

102. Konkretno pitanje unapređenja edukacije i formiranja svesti u oblasti autorskog i srodnih prava koja se tiču stvaralaštva detaljno je razmatrano u okviru rada Komiteta pravnih eksperata u oblasti medija (MM-JU).

103. U novembru 1992, Komitet pravnih eksperata u oblasti medija ocenio je da je potrebno, ne potcenjujući pri tom značaj rada koji se obavlja u drugim međunarodnim telima s ciljem da se podstakne i promoviše veća svest javnosti o ovim pitanjima, pokretanje inicijative na evropskom nivou u okviru Saveta Evrope. Komitet pravnih eksperata u oblasti medija istakao je da evropski region karakteriše izuzetno značajan obim zaštićenih dela i drugih priloga koji se mogu koristiti posredstvom raznih tehnika. S druge strane, ocenjeno je da je Savet Evrope, po svojoj nadležnosti u oblasti, *inter alia*, ljudskih prava i kulture, kao i velikog geografskog područja koje odražava njegov sastav, veoma podesno telo za razradu pravnog instrumenta u ovoj oblasti.

104. Preporuka br. R (94) 3, upućena vladama država članica, ima za cilj da:

a. ukaže na značaj autorskog i srodnih prava iz perspektive ljudskih prava, kulture i ekonomije;

b. unapredi edukaciju i formiranje svesti o potrebi poštovanja autorskog i srodnih prava koja se daju autorima i drugim licima koja doprinose delima i drugim zaštićenim priložima;

c. na taj način, ohrabri vlade da vode računa o načelima iznetim u Preporuci br. R (94) 3, a posebno o:

- uvođenju, na različitim nivoima obrazovanja (osnovne i srednje škole, gimnazije, univerziteti, profesionalna obuka), kurseva koji omogućavaju upoznavanje s razlozima koji opravdavaju, kao i sa osnovnim načelima koja regulišu zaštitu autorskog i srodnih prava i formiraju svest o potrebi osiguranja zaštite u ovoj oblasti, insistirajući na konkretnim nezakonitim aktivnostima (posebno pirateriji) koje ozbiljno štete nosiocima autorskog i srodnih prava. Ova akcija treba posebno da se vodi u perspektivi obrazovanja nove generacije pravnika koji su dobro upoznati s potrebom zaštite prava autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture;

- ohrabrivanju predstavničkih tela različitih kategorija nosilaca prava da učestvuju u ovoj inicijativi, posebno kroz pripremu i distribuiranje odgovarajuće literature, audio-vizuelnog materijala itd. u cilju formiranja svesti o posledicama koje proističu iz nepoštovanja autorskog i srodnih prava.

Načelo 1

Na nivou univerzitetskog obrazovanja posebnu pažnju treba posvetiti unapređenju nastave o autorskom pravu i srodnim pravima.

U tu svrhu, države članice treba da podstaknu razvoj redovnih posebnih kurseva na pravnim fakultetima o načelima i praksi u domenu autorskog i srodnih prava, pre svega iz perspektive obrazovanja nove generacije pravnika koji su dobro upoznati s potrebom zaštite prava autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture. Uz to, trebalo bi razmotriti mogućnost pozivanja na prava stvaralaca i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture na drugim relevantnim kursevima o privatnom pravu, kao i na kursevima o ustavnom pravu i građanskim slobodama.

Izvan okvira pravnog obrazovanja takođe bi trebalo podstaći razvoj edukacije o autorskom i srodnim pravima u drugim adekvatnim disciplinama, posebno u ekonomiji, informatici, umetnosti i društvenim naukama i studijama o medijima.

105. Valja podsetiti da je u novembru 1992. Komitet pravnih eksperata u oblasti medija ukazao, *inter alia*, na potrebu unapređenja obuke i edukacije u oblasti autorskog i srodnih prava na nacionalnom nivou. Nekoliko eksperata je potvrdilo značaj koji se pridaje razvoju edukacije i obuke u ovoj oblasti, posebno za pripadnike pravne profesije, kao i organe nadležne za primenu propisa o zaštiti prava nosilaca prava.

106. Načelo 1 ističe da je poželjno unaprediti nastavu o pravu intelektualne svojine na univerzitetskom nivou, posebno na pravnim fakultetima. Kako je naznačeno u načelu 1, nastavni programi iz oblasti prava nisu jedino sredstvo za obezbeđivanje obuke u domenu autorskog i srodnih prava. Osnovna načela koja regulišu zaštitu nosilaca prava mogu se preneti i u okviru drugih kurseva, u oblastima kao što su ekonomija, informatika, umetnost, društvene nauke, kao i studije o medijima.

107. Mada je malo verovatno da se ove discipline mogu upotrebiti za obezbeđivanje temeljne obuke o zakonu i praksi u vezi sa autorskim i srodnim pravima, one ipak mogu da predstavljaju adekvatan okvir za isticanje drugih važnih aspekata autorskog i srodnih prava, kao i stvaralaštva. Ono što je važno jeste da studenti na univerzitetskom nivou, u zavisnosti od kurseva koje pohađaju, steknu bolji uvid u ulogu autorskog i srodnih prava u društvu.

108. Načelo 1 se na konkretan način osvrće na ulogu koju kursevi javnog prava mogu igrati u povećanju svesti o pravima onih koji su na izvoru umetničkog i književnog stvaralaštva. Ocenjeno je da bi takvi kursevi mogli adekvatno da se prilagode da bi se istakli aspekti stvaralaštva i širenja kulture povezani s ljudskim pravima, kako bi se kod studenata učvrstilo saznanje da su autorsko i srodna prava takođe važni za odnose između države i građanina.

Načelo 2

Pored inicijative u okviru obrazovnog programa, države članice bi trebalo da podstaknu formiranje veće svesti među pripadnicima pravne profesije, carinskih

organa, instanci zaduženih za sprovođenje zakona itd. o potrebi garantovanja poštovanja zakonitih prava i interesa autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture.

U tu svrhu, trebalo bi iskoristiti postojeća sredstva, kao što su stalni kursevi koji se organizuju za gore pomenute profesionalne sektore, kako bi se ukazalo na ozbiljnu štetu koju stvaraocima i drugim licima koji učestvuju u stvaralaštvu i širenju kulture, kao i društvu uopšte, nanose nezakonite aktivnosti kao što je piraterija (tj. pretežno neovlašćeno kopiranje, distribucija ili prenošenje javnosti, u komercijalne svrhe, priloga i nastupa zaštićenih na osnovu autorskog i srodnih prava), posebno tonska i audio-vizuelna piraterija, piraterija kompjuterskog softvera, kao i neovlašćena reprografija.

Tamo gde takva sredstva za obuku ne postoje, trebalo bi razmotriti mogućnost njihovog uvođenja.

109. Većina država članica Saveta Evrope usvojila je nacionalne propise i praksu čiji je cilj zaštita autorskog i srodnih prava, posebno iz perspektive relevantnih međunarodnih konvencija. S tim u vezi, treba napomenuti da su od 1. januara 1995. sve države članice Saveta Evrope potpisnice Bernske konvencije o zaštiti književnih i umetničkih dela, a izvestan broj tih država takođe se i ranije pridržavao Pariskog akta (1971) ove konvencije. Pored toga, nekoliko država članica bile su i potpisnice Međunarodne konvencije o zaštiti izvođača, proizvođača fonograma i radio-difuznih organizacija (Rim, 1961), kao i Evropskog sporazuma o zaštiti televizijskih emisija (Strazbur, 1960). Odredbe ovih međunarodnih propisa odrazile su se u nacionalnom pravu i praksi. Međutim, one mogu postati efikasne samo ako organi vlasti efikasno sprovedu nacionalne odredbe.

110. Kako je gore pomenuto, na osnovu načela 1, Komitet pravnih eksperata u oblasti medija ukazao je na značaj stalnih programa edukacije i obuke za one koji su nadležni za primenu i sprovođenje zakona o autorskom i srodnim pravima. Iz tog razloga, načelo 2 ističe značaj formiranja veće svesti među pripadnicima pravne struke, carinskih vlasti i policije o potrebi da se osigura poštovanje legitimnih prava i interesa autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture. Imajući ovo u vidu, načelo preporučuje odredbu o podučavanju dotičnih struka o ovim pitanjima, posebno pomoću obrazovnih kurseva koji se održavaju za pripadnike ovih struka u mnogim državama članicama. Ova načela preporučuje uvođenje takvih kurseva tamo gde još uvek ne postoje.

Načelo 3

Države članice ohrabruju relevantna profesionalna tela da obezbeđuju literaturu, audio-vizuelni materijal itd. koji bi mogli da se koriste u obrazovnim programima, kao i na kursovima za obuku, da bi se ukazalo na značaj garantovanja poštovanja prava stvaralaca i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture. Ova vrsta materijala takođe bi trebalo da nastoji da istakne prirodu štete koja prati

vršenje nezakonitih aktivnosti kao što su piraterija i neovlašćena reprografija.

111. Tela koja zastupaju razne kategorije nosilaca prava treba da preporuče državnim organima da unaprede svest o potrebi poštovanja prava intelektualne svojine. Druge međuvladine organizacije, posebno Unesko i Svetska organizacija za intelektualnu svojinu (WIPO), takođe su skrenule pažnju vladama na ta pitanja.

112. Tela koja predstavljaju nosioce prava igraju ključnu ulogu u podsticanju primene načela iznetih u Preporuci br. R (94) 3. Načelo 3, oslanjajući se na operativni deo Preporuke br. R (94) 3, podstiče ta tela da razvijaju i šire razne vidove pedagoških pomagala koja bi mogla da doprinesu razvoju nastave u oblasti zaštite autorskog i srodnih prava. Ta pedagoška pomagala bi mogla da se usavršavaju na način koji je prilagođen potrebama i interesima konkretnih ciljnih grupa.

113. Na primer, kad je reč o kampanjama formiranja svesti kod javnosti, predstavnička tela bi trebalo da razmotre potrebu štampanja brošura ili reklamnog materijala u kojima se ukazuje na nezakonitu prirodu raznih vrsta aktivnosti, kao što su tonska i audio-vizuelna piraterija i neovlašćena reprografija. Na nezakonitu prirodu takvih aktivnosti takođe bi moglo da se ukaže pomoću letaka, obaveštenja itd. koji bi mogli da se nalaze ili budu istaknuti u bibliotekama.

114. Što se tiče pripremanja materijala namenjenog za upotrebu u obrazovnim ustanovama, možda bi bilo korisno da predstavnička tela stave na raspolaganje pedagoška pomagala koja su prezentirana na dovoljno privlačan način da probude maštu mladih pripadnika društva.

Načelo 4

Države članice bi trebalo da se potrudе da probude veću svest kod javnosti o značaju garantovanja poštovanja prava i interesa autora i drugih koji doprinose stvaralaštvu i širenju kulture. U tom cilju bi trebalo posvetiti pažnju unapređenju kampanja informisanja i buđenja svesti u kojima se ukazuje na:

- značaj prava koja se tiču stvaralaca i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture u cilju razvoja društva, kao i šteti koju kršenje tih prava pričinjava nosiocima prava, književnom i umetničkom stvaralaštvu i, u krajnjoj liniji, samoj javnosti;

- nezakonitu prirodu aktivnosti koje podrivaju ova prava, posebno piraterije i reprografije. Naročitu pažnju bi trebalo posvetiti ne samo tonskoj i audio-vizuelnoj pirateriji, već i softverskoj pirateriji.

115. Načelo 4 ukazuje na potrebu formiranja veće svesti kod javnosti o značajnoj ulozi koju autori i druga lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture igraju kad je reč o kulturnom i ekonomskom razvoju društva. Na osnovu izvesnog

broja konstatacija navedenih u preambuli ovog teksta, ovo načelo ima za cilj da upozori javnost, *inter alia*, na posledice koje proističu iz nepoštovanja legitimnih prava i interesa autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture.

116. Načelo 4 naročito jasno ističe da su kršenja prava i interesa ovih aktera pitanje koje se tiče društva u celini. Iako je tačno da autori i druga lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture očigledno trpe finansijsku štetu kad se njihova prava ne poštuju, takođe treba imati na umu da će kršenje ovih prava odvratiti nosioce prava od pružanja doprinosa kulturnom razvoju društva.

117. Ukratko, kontinuirano i konstantno nepoštovanje prava neće nimalo podstaći nosioce prava da doprinose stvaralačkom procesu. Ovo će smanjiti broj stvaralačkih inicijativa i upravo bi taj faktor mogao da rezultira kulturnim osiromašenjem društva; široka javnost više neće moći da uživa u plodovima stvaralačkih poduhvata.

118. Kod javnosti uopšte, kao i u nekim društvenim i profesionalnim krugovima, uočljiva je neupućenost u ozbiljnost štete koja proističe iz aktivnosti čiji je cilj nezakonito sticanje dobiti od dela i drugih priloga, tj. aktivnosti koje ne uvažavaju prava onih koji doprinose nastanku tih dela. Jednostavno rečeno, te aktivnosti predstavljaju krađu, ali ih brojni korisnici, pa čak i neki profesionalni sektori, ne smatraju takvim i čak minimiziraju težinu tih aktivnosti. Naravno, ova situacija varira od zemlje do zemlje. Ipak, vlade država članica su pozvane da u javnosti pokrenu konkretnu kampanju informisanja i formiranja svesti o potrebi poštovanja prava o kojima je reč.

119. Načelo 4 ističe potrebu da se javnost informiše o posledicama koje proističu iz nepoštovanja autorskog i srodnih prava. Ono ohrabruje države članice da unaprede informisanost u tom pogledu i da to učine na način koji kod javnosti budi veću svest o ovim pitanjima. Cilj treba da bude da se u svesti javnosti autori i druga lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture jasno prepoznaju kao strane koje imaju zakonska prava i interese koji zaslužuju da budu poštovani. Kampanja informisanja i buđenja svesti posebno treba da ima za cilj ukazivanje na vrste aktivnosti koje pričinjavaju naročitu štetu autorima i drugim licima koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture, tj. na pirateriju (kako je definisana u načelu 2), uključujući pirateriju kompjuterskih softvera, i neovlašćenu reprografiju.

Načelo 5

Države članice treba da nastoje da unaprede svest u svim relevantnim fazama obrazovnog procesa o značaju poštovanja prava onih koji su na izvoru stvaralačkih dela, uključujući kompjuterske softvere i druge zaštićene priloge.

U tu svrhu, države članice treba da nastoje da osiguraju da obrazovni proces

bude praćen naporima ćiji je cilj da studenti uvaće posebnu ulogu koju u kulturnom i ekonomskom razvoju društva imaju autori, kompozitori, producenti audio-vizuelnih dela, stvaraoci vizuelnih umetnićkih dela i fotografi, izvoćaći, proizvoćaći fonograma, radio-difuzne organizacije itd.

120. Dok se naćelo 4 tiće opće strategije namenjene širokoj javnosti, naćelo 5 sledi pristup koji je u većoj meri ciljan, istićići razvoj inicijativa u okviru ustanova za obrazovanje i obuku. Naćelo 5 se bavi obrazovnim procesom uopće, ne praveći razliku u pogledu nivoa obrazovanja o kome je reć. U stvari, nema razloga da se ne uloće naponi joć na nivou osnovne škole u cilju formiranja svesti ućenika o potrebi poćtovanja prava onih koji su zadućeni da im obezbede knjićevna dela, zabavu itd.

121. Ono ćto je vaćno jeste da mladi poćnu u ranom uzrastu da uvaćavaju posebnu ulogu koju autori i drugi koji doprinose stvaralaćtvu i ćirenju kulture igraju u kulturnom i ekonomskom razvoju društva.

Naćelo 6

Drćave ćlanice treba da razmotre mogućnost uvoćenja, u okviru programa obrazovanja i profesionalne obuke, kurseva koji su prilagoćeni uzrastu i interesima onih kojima su namenjeni i koji bi imali za cilj ćticanje svesti o:

a. potrebi da se autori i drugi koji doprinose stvaralaćtvu i ćirenju kulture smatraju radnicima koji zavise od prihoda stećenih na osnovu koriććenja i javne upotrebe njihovih dela i drugih zaćtićenih priloga;

b. vrednosti autorskih industrija u okviru nacionalne ekonomije i trćiĆta rada;

c. legitimnosti tih imovinskih i moralnih prava koja se garantuju autorima i drugima koji doprinose stvaralaćtvu i ćirenju kulture, naroćito u pogledu kulturnog i ekonomskog doprinosa koji daju drućtvu;

d. nezakonitosti nekih vrsta aktivnosti koje ćtete pravima i interesima stvaralaca i drugih lica koja doprinose stvaralaćtvu i ćirenju kulture, posebno tonske i audio-vizulene piraterije, kao i piraterije kompjuterskih softvera i neovlaććene reprografije.

122. Naćelo 6 podćtiće razvoj i uvoćenje kurseva u okviru programa obrazovanja i profesionalne obuke ćiji je cilj negovanje svesti o pitanjima navedenim pod taćkama a, b, c i d ovog naćela. Nije obavezno da se uvode konkrećni kursevi o ulozi i vrednosti autorskog i srodnih prava u drućtvu. Moćda bi bilo moguće razmisлити o prilagoćavanju postojećih kurseva kako bi se obezbedila obrada ovih razlićitih tema. Na primer, kursevi o knjićevnosti i umetnosti mogli bi da se osvrnu na razlićita pitanja koja se pominju u ovom naćelu. Vaćno je da se tokom celog perioda školovanja formira svest o ćinjenici da su nezakonite aktivnosti

koje podrivaju prava i interese autora i drugih lica koja doprinose stvaralaštvu i širenju kulture.

123. Pored mera izloženih u Preporukama br. R (88) 2, br. R (91) 14 i br. R (94) 3, države članice bi trebalo da se postaraju da se primena ovih odredaba zasniva na kampanjama informisanja i buđenja svesti usredsređenim na probleme piraterije.

124. S tim u vezi, države članice treba da:

a. osiguraju široko distribuiranje, kod široke javnosti i različitih zainteresovanih javnih i profesionalnih tela, pedagoškog materijala sačinjenog na nacionalnom i međunarodnom planu i namenjenog formiranju svesti o problemu piraterije;

b. usmere kampanje formiranja svesti na razne zainteresovne sektore: široka javnost (potrošači); distributeri tonskih i audio-vizuelnih dela (komercijalna distribucija na veliko i na malo, javne biblioteke, kolektivi itd.); administrativne vlasti (policija, carinski organi); pravosudni organi, javni tužioci; nosioci prava; udruženja za kolektivnu zaštitu prava itd.;

c. podstiču osnivanje centara za borbu protiv piraterije na nacionalnom nivou, po ugledu na one koji već postoje u nekim državama članicama.

125. Kad je reč o pirateriji, države članice bi naročito trebalo da obezbede da zainteresovana lica dobiju jasne informacije o postupcima koje mogu da se primene:

- u oblasti građanskog prava (postupci koji žrtvama piratskih akata omogućavaju brzo donošenje privremenih mera da bi zaštile svoja prava - privremeni postupci i slično); način na koji oštećeni mogu da dokažu obim pretrpljene štete; načini dobijanja odštete na osnovu građanskog prava;

- u oblasti krivičnog prava (mere tokom krivičnog postupka - pretes i zaplena i druge mere čiji je cilj lakše prikupljanje dokaza o pirateriji ili krivotvorenom delu); način na koji žrtve mogu da dokažu nameru (sredstva potrebna da bi se aktivnost pravno okvalifikovala kao krivično delo); načini da se dokaže postojanje grube nepažnje od strane prekšioaca (ukoliko takvo ponašanje predstavlja krivično delo).

Preporuka br. R (96) 4

Komiteta ministara državama članicama o zaštiti novinara u situacijama sukoba i napetosti

*(usvojio Komitet ministara 3. maja 1996.
na svom 98. zasjedanju)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Naglašavajući da su sloboda medija i slobodno i neometano bavljenje novinarstvom od ključnog značaja u demokratskom društvu, naročito za informisanje javnosti, za slobodno formiranje i izražavanje mišljenja i ideja i za praćenje rada organa vlasti;

Potvrđujući da sloboda medija i slobodno i neometano bavljenje novinarstvom moraju da se poštuju u situacijama sukoba i napetosti, pošto je pravo pojedinaca i široke javnosti da budu obavešteni o svim pitanjima od javnog interesa i da budu u mogućnosti da ocenjuju postupke organa vlasti i drugih zainteresovanih strana naročito važno u ovakvim situacijama;

Naglašavajući značaj uloge novinara i medija u informisanju javnosti o kršenju domaćeg i međunarodnog prava i ljudskoj patnji u situacijama sukoba i napetosti, kao i činjenicu da oni na taj način mogu da pomognu da se spreče nova kršenja i patnje;

Konstatujući da, u takvim situacijama, sloboda medija i slobodno i neometano bavljenje novinarstvom mogu da budu ozbiljno ugroženi, kao i da životi novinara i njihov fizički integritet dolaze u opasnost i da se njihovo pravo na slobodno i nezavisno izveštavanje podvrgava ograničenjima;

Konstatujući da napadi na fizičku bezbednost novinara i ograničenja pri izveštavanju mogu da imaju razne oblike, počev od zaplene njihovih sredstava za komunikaciju do uznemiravanja, pritvaranja i ubistva;

Potvrđujući značaj međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, kako na svetskom, tako i na evropskom nivou, za zaštitu novinara koji rade u situacijama

sukoba i napetosti, naročito Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima;

Potvrđujući značaj člana 79 Prvog dopunskog protokola uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949, usvojenog 8. juna 1977, koji propisuje da se novinari smatraju civilima i da kao takvi moraju da budu zaštićeni;

Imajući u vidu da ova obaveza takođe važi za sukobe koji nemaju međunarodni karakter;

Ubeđen da je neophodno da se ove postojeće garancije reafirmišu, da postanu šire poznate i da se obezbedi njihovo puno poštovanje radi jačanja zaštite novinara u situacijama sukoba i napetosti;

Naglašavajući da svako uplitanje u rad novinara u ovakvim situacijama mora biti izuzetak i da ono mora da bude minimalno i striktno u skladu s uslovima propisanim u odgovarajućim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima;

Konstatujući da medijske organizacije, profesionalne organizacije i sami novinari takođe mogu da doprinesu povećanju fizičke bezbednosti novinara, konkretno tako što će preduzimati i podsticati praktičnu prevenciju i mere lične zaštite;

Imajući u vidu da za potrebe ove preporuke izraz „novinar“ mora da se shvati tako da podrazumeva sve predstavnike medija, to jest sve one koji se bave sakupljanjem, primanjem i širenjem vesti i informacija, uključujući kamermane i fotografe i pomoćno osoblje, kao što su vozači i prevodioci,

Preporučuje da vlade država članica:

1. u svojim postupcima i politici slede osnovna načela zaštite novinara koji rade u situacijama sukoba i napetosti, izložena u aneksu ove preporuke, i primenjuju ih bez razlike na strane dopisnike i domaće novinare i bez diskriminacije po bilo kom osnovu;
2. šire ovu preporuku i posebno na nju skrenu pažnju medijskim organizacijama, novinarima i profesionalnim organizacijama, kao i organima vlasti i njihovim funkcionerima, kako civilnim tako i vojnim.

Osnovna načela koja se odnose na zaštitu novinara u situacijama sukoba i napetosti

Poglavlje A : Zaštita fizičke bezbednosti novinara

Načelo 1

Prevenција

1. Medijske organizacije, novinari i profesionalne organizacije mogu da preduzmu značajne preventivne mere koje doprinose zaštiti fizičke bezbednosti novinara. Treba razmotriti sledeće mere radi odgovarajuće pripreme za opasne misije u situacijama sukoba i napetosti:

a. obezbeđivanje praktičnih informacija i obuke za sve novinare, bilo da su stalno zaposleni ili slobodni novinari, uz pomoć iskusnih novinara i kompetentnih specijalizovanih organa i organizacija, kao što su policija ili oružane snage;

b. široko distribuiranje postojećih „vodiča za preživljavanje" pripadnicima novinarske profesije;

c. široko distribuiranje informacija pripadnicima profesije o dostupnosti odgovarajuće zaštitne opreme.

2. Dok su za ove mere u prvom redu odgovorne medijske organizacije, novinari i profesionalne organizacije, organi i nadležne specijalizovane organizacije država članica treba da sarađuju kada se od njih zatraži pružanje informacija ili obuke.

Načelo 2

Osiguranje

1. Novinari koji rade u situacijama sukoba i napetosti treba da imaju odgovarajuće osiguranje u slučaju bolesti, povrede, repatrijacije i smrti. Medijske organizacije treba to da obezbede pre nego što pošalju svoje novinare u opasne misije. Slobodni novinari treba sami da sklope ugovore o osiguranju.

2. Države članice i medijske organizacije treba da razmotre načine da odredba o osiguranju za sve novinare koji odlaze u opasne misije postane standardni deo pojedinačnih i kolektivnih ugovora.

3. Medijske i profesionalne organizacije u državama članicama treba da razmotre osnivanje fondova solidarnosti za obeštećenje novinara ili njihovih porodica za pretrpljene povrede u slučajevima kada je osiguranje nedovoljno ili ne postoji.

Načelo 3

„Dežurne linije“

1. Pokazalo se da je hitna dežurna linija koju održava Međunarodni komitet Crvenog krsta (ICRC) od neprocenjivog značaja pri pronalaženju nestalih novinara. Druge organizacije, kao što su Međunarodna federacija novinara (IFJ) i Međunarodna razmena slobode izražavanja (IFEX), održavaju uspešne dežurne linije koje skreću pažnju na slučajeve napada na fizičku bezbednost novinara i njihove novinarske slobode. Medijske i profesionalne organizacije se podstiču da preduzimaju korake kako bi ove dežurne linije postale poznatije među pripadnicima profesije. Države članice treba da podrže ovakve inicijative.

2. Novinari koji rade u situacijama sukoba i napetosti treba da razmisle da li je preporučljivo da, u poverenju, obaveštavaju lokalne kancelarije ICRC na terenu o tome gde se nalaze kako bi poboljšali uspešnost dežurne linije u pronalaženju novinara i preduzimanju koraka radi poboljšanja njihove bezbednosti.

Poglavlje B : Prava i radni uslovi novinara koji rade u situacijama sukoba i napetosti

Načelo 4

Informacije, kretanje i prepiska

Države članice priznaju da novinari imaju puno pravo na slobodno ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda zagwarantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (ECHR) i protokolima uz nju i međunarodnim instrumentima čije su potpisnice, uključujući sledeća prava:

a. pravo svakog pojedinca da traži, saopštava i prima informacije i ideje bez obzira na granice;

b. pravo svakog pojedinca da na zakonit način u okviru državne teritorije ima slobodu kretanja i slobodu izbora svog prebivališta, kao i pravo svakog pojedinca da napusti bilo koju zemlju;

c. pravo svakog pojedinca na poverljivost prepiske u njenim različitim oblicima.

Načelo 5

Poverljivost izvora

Imajući na umu značaj poverljivosti izvora koje koriste novinari u situacijama sukoba i napetosti, države članice će obezbediti da se ona poštuje.

Načelo 6

Sredstva za komunikaciju

Države članice neće ograničavati novinarima korišćenje sredstava za komunikaciju za međunarodni ili domaći prenos vesti, mišljenja, ideja i komentara. One neće odlagati takve prenose ili ih na bilo koji drugi način ometati.

Načelo 7

Kontrola ograničenja

1. Nije dozvoljeno uplitanje u ostvarivanje prava i sloboda zagarantovanih načelima od 4 do 6, osim u skladu sa uslovima izloženim u odgovarajućim odredbama instrumenata o ljudskim pravima, onako kako su ih protumačila njihova nadzorna tela. Stoga svako uplitanje mora da:

- bude propisano zakonom i formulisano jasnim i preciznim izrazima;
- teži legitimnom cilju onako kako je to navedeno u odgovarajućim odredbama instrumenata o ljudskim pravima; u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, zaštitom nacionalne bezbednosti u smislu ECHR, pri čemu se postojanje takvog legitimnog cilja ne može shvatiti ili koristiti kao blanko obrazloženje za ograničavanje osnovnih prava i sloboda;
- bude neophodno u demokratskom društvu, to jest da odgovara neodložnoj društvenoj potrebi, bude zasnovano na razlozima koji su relevantni i dovoljni i bude srazmerno legitimnom cilju kome se teži.

2. U situacijama rata ili drugim vanrednim situacijama koje ugrožavaju život nacije i čije je postojanje zvanično proglašeno, mere koje umanjuju obaveze države da obezbedi ova prava i slobode dozvoljene su do stepena do koga su striktno potrebne zbog zahteva situacije, pod uslovom da nisu protivrečne drugim obavezama na osnovu međunarodnog prava i da ne uključuju diskriminaciju samo na osnovu rase, boje, pola, jezika, vere ili društvenog porekla.

3. Države članice uzdržaće se od preduzimanja bilo kakvih restriktivnih mera prema novinarima, kao što su oduzimanje akreditacija ili proterivanje, zbog

obavljanja njihovih profesionalnih aktivnosti ili sadržaja izveštaja i informacija koje su preneli njihovi mediji.

Načelo 8

Zaštita i pomoć

1. Države članice treba da nalože svojim vojnim i policijskim snagama da pruže neophodnu i razumnu zaštitu i pomoć novinarima kada oni to zahtevaju i da prema njima postupaju kao prema civilima.
2. Države članice neće koristiti zaštitu novinara kao izgovor za ograničavanje njihovih prava.

Načelo 9

Nediskriminacija

Države članice će obezbediti da u odnosima s novinarima, stranim ili domaćim, organi vlasti postupaju bez diskriminacije i samovolje.

Načelo 10

Pristup teritoriji neke države

1. Države članice treba da olakšaju novinarima pristup teritoriji koja je njihovo odredište brzim izdavanjem viza i drugih neophodnih dokumenata.
2. Države članice treba, isto tako, da olakšaju uvoz i izvoz profesionalne opreme.

Načelo 11

Korišćenje sistema akreditacija

Sistemi za akreditovanje novinara treba da se uvedu samo ako su neophodni u određenim situacijama. Kada postoji sistem akreditacija, u normalnim okolnostima akreditaciju treba izdati. Države članice će obezbediti da:

- a. akreditacija olakša bavljenje novinarskom profesijom u situacijama sukoba i napetosti;
- b. bavljenje novinarskom profesijom i novinarske slobode ne zavise od akreditacije;

c. akreditacija ne bude korišćena za ograničavanje slobode kretanja novinara ili njegovog pristupa informacijama; s obzirom da neizdavanje akreditacije može da ograniči ova prava, ovakva ograničenja moraju da budu striktno u skladu s uslovima navedenim u načelu 7;

d. dodela akreditacija ne zavisi od ustupaka novinara koji bi ograničili njihova prava i slobode u većoj meri nego što je predviđeno u načelu 7;

e. svako odbijanje akreditacije koje novinarima ograničava slobodu kretanja ili pristup informacijama bude obrazloženo.

Poglavlje C : Istraga

Načelo 12

1. U situacijama sukoba i napetosti, države članice će sprovesti istragu o napadima na fizičku bezbednost novinara koji su se dogodili na teritoriji pod njihovom jurisdikcijom. Posvetiće dužnu pažnju izveštajima novinara, medijskih organizacija i profesionalnih organizacija koji su skrenuli pažnju na takve napade i, tamo gde je to potrebno, preduzeće odgovarajuće mere.

2. Države članice će koristiti sva odgovarajuća sredstva da izvedu pred lice pravde one koji su odgovorni za takve napade, bez obzira na to da li su ih planirala, podstakla ili učinila lica koja pripadaju terorističkim ili nekim drugim organizacijama, lica koja rade za vladu ili druge organe vlasti, ili lica koja deluju kao pojedinci.

3. Države članice će obezbediti neophodnu međusobnu saradnju u krivičnim predmetima u skladu sa relevantnim instrumentima Saveta Evrope i drugim evropskim i međunarodnim instrumentima.

Preporuka br. R (96) 10

Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije

*(usvojio Komitet ministara 11. septembra 1996.
na 573. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Podsećajući da je nezavisnost medija, uključujući radio-difuziju, od ključnog značaja za funkcionisanje demokratskog društva;

Naglašavajući značaj koji pridaje poštovanju nezavisnosti medija, posebno od strane vlada;

Podsećajući, s tim u vezi, na načela koja su vlade država članica Saveta Evrope prihvatile u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja od 29. aprila 1982. godine, naročito u pogledu potrebe za velikim brojem nezavisnih i samostalnih sredstava komunikacija, koja omogućavaju izražavanje raznolikosti ideja i mišljenja;

Potvrđujući izuzetnu ulogu javnog servisa radio-difuzije kao ključnog faktora pluralističkih komunikacija dostupnih svima na nacionalnom i regionalnom nivou na osnovu pružanja osnovnih sveobuhvatnih programskih usluga koje obuhvataju informativni, obrazovni, kulturni i zabavni program;

Podsećajući na obaveze koje su prihvatili predstavnici država koje su učestvovala na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembar 1994. godine) u okviru Rezolucije br. 1 o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, a naročito na obavezu poštovanja nezavisnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa;

Konstatujući potrebu da se načela nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije, onako kako su izložena u gore pomenutoj praškoj rezoluciji, dalje razvijaju u svetlu izazova koji su se pojavili sa političkim, ekonomskim i tehnološkipromenama u Evropi;

Imajući u vidu da, u svetlu tih izazova, nezavisnost javnog servisa radio-difuzije na nacionalnom nivou treba da bude izričito zagarantovana skupom pravila koja regulišu sve aspekte njegovog funkcionisanja;

Naglašavajući značaj obezbeđivanja striktnog poštovanja ovih pravila od strane svih pojedinaca ili organa izvan radio-difuznih organizacija javnog servisa,

Preporučuje vladama država članica da:

a. u svoja nacionalna zakonodavstva ili instrumente koji regulišu rad radio-difuznih organizacija javnog servisa unesu odredbe koje garantuju njihovu nezavisnost u skladu sa smernicama sadržanim u aneksu ove preporuke;

b. skrenu pažnju na ove smernice organima odgovornim za kontrolu aktivnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa, kao i upravi i osoblju tih organizacija.

Aneks Preporuke br. R (96) 10

Smernice za garantovanje nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije

I Opšte odredbe

Pravni okvir koji reguliše radio-difuzne organizacije javnog servisa treba jasno da odredi njihovu uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju, naročito u oblastima kao što su:

- programska šema;
- koncepcija i proizvodnja programa;
- uređivanje i prezentacija vesti i programa o aktuelnim događajima;
- organizacija delatnosti servisa;
- izbor, zapošljavanje i rukovođenje osobljem unutar servisa;
- kupovina, iznajmljivanje, prodaja i korišćenje robe i usluga;
- upravljanje finansijskim sredstvima;

- priprema i izvršavanje budžeta;
- pregovaranje, priprema i potpisivanje pravnih akata koji se odnose na poslovanje servisa;
- zastupanje servisa u pravnim postupcima i prema trećim licima.

Odredbe koje se odnose na odgovornost radio-difuznih organizacija javnog servisa i njihovih statutarne organa i nadzor nad njima treba da budu jasno definisane unutar postojećeg pravnog okvira.

Programske aktivnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa neće biti podložne nikakvom obliku cenzure. Nikakvu a priori kontrolu nad aktivnostima radio-difuznih organizacija javnog servisa neće vršiti pojedinci ili tela koji su izvan tih organizacija, osim u izuzetnim slučajevima koji su propisani zakonom.

II Organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa

1. Nadležnosti

Pravni okvir koji reguliše aktivnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da utvrdi da su njihovi organi upravljanja jedini odgovorni za svakodnevnu delatnost njihove organizacije.

2. Status

Pravila koja regulišu status organ upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito njihovog članstva, treba da budu definisana tako da se izbegne da ti organi budu izloženi opasnosti od bilo kakvog političkog ili drugog uplitanja.

Ova pravila nalažu da članovi organa upravljanja ili lica koja preuzimaju ovu funkciju u ličnom svojstvu:

- obavljaju svoje funkcije isključivo u interesu radio-difuzne organizacije javnog servisa koju predstavljaju i kojom upravljaju;
- ne mogu direktno ili indirektno da obavljaju funkcije, dobijaju platu ili imaju interese u preduzećima ili drugim organizacijama u medijskom ili srodnim sektorima tamo gde bi to dovelo do sukoba interesa sa rukovodećim funkcijama koje obavljaju u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa;
- ne mogu da primaju bilo kakve naloge ili instrukcije od bilo kog lica ili tela osim od pojedinaca ili tela odgovornih za nadzor nad dotičnom radio-difuznom organizacijom javnog servisa, osim u posebnim slučajevima predviđenim zakonom.

3. Odgovornosti

Uz izuzetak u pogledu sudske odgovornosti za vršenje sopstvenih nadležnosti u slučajevima predviđenim zakonom, organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa ili lica koja obavljaju ovu funkciju u ličnom svojstvu treba da budu isključivo odgovorni nadzornom telu svoje radio-difuzne organizacije javnog servisa.

Svaka odluka koju gorenavedena nadzorna tela donesu protiv članova organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa ili lica koja obavljaju ovu funkciju u ličnom svojstvu zbog kršenja njihovih dužnosti i odgovornosti mora da bude potpuno obrazložena i podložna žalbi nadležnim sudovima.

III Nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa

1. Nadležnosti

Zakonski okvir koji reguliše rad radio-difuznih organizacija javnog servisa treba jasno i precizno da definiše nadležnosti njihovih nadzornih tela.

Nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa ne treba da vrše nikakvu a priori kontrolu nad programom.

2. Status

Pravila koja regulišu status nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito njihovog članstva, treba da budu definisana tako da se izbegne da ta tela budu izložena opasnosti od bilo kakvog političkog ili drugog uplitanja.

Ova pravila treba pre svega da garantuju da članovi nadzornih tela:

- budu naimenovani na otvoren i pluralistički način;
- kolektivno predstavljaju interes društva uopšte;
- ne mogu da primaju bilo kakve naloge ili instrukcije od bilo kog lica ili tela osim od lica ili tela koja su ih postavila, izuzev u posebnim slučajevima predviđenim zakonom;
- ne mogu da budu otpušteni, suspendovani ili zamenjeni za vreme njihovog mandata od strane bilo kog lica ili tela, osim od strane onih koji su ih postavili, izuzev u slučaju da je nadzorno telo na adekvatan način dokazalo da su nesposobni ili da su bili sprečeni da obavljaju svoje funkcije;
- ne mogu, direktno ili indirektno, da obavljaju funkcije, primaju platu ili imaju interese u preduzećima ili drugim organizacijama u medijskom ili srodnim sektorima tamo gde bi to dovelo do sukoba interesa sa njihovim funkcijama u nadzornom telu;

Pravila o zaradama članova nadzornog tela radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da budu definisana na jasan i otvoren način u tekstovima koji regulišu njihov rad.

IV Osoblje radio-difuznih organizacija javnog servisa

Izbor, unapređenje i premeštanje, kao i prava i obaveze osoblja radio-difuznih organizacija javnog servisa ne treba da zavise od porekla, pola, mišljenja ili političkih, filozofskih ili verskih uverenja ili članstva u sindikatu.

Osoblju radio-difuznih organizacija javnog servisa treba, bez diskriminacije, da bude zagarantovano pravo da učestvuje u sindikalnim aktivnostima i štrajku, osim tamo gde postoje zakonska ograničenja koja nalažu nastavljanje rada javnog servisa ili neki drugi legitimni razlozi.

Pravni okvir koji regulišu rad radio-difuznih organizacija javnog servisa mora jasno da propiše da osoblje tih organizacija ne sme da prima bilo kakve instrukcije od pojedinaca ili tela izvan organizacije koja ih zapošljava bez saglasnosti organa upravljanja te organizacije, osim ako to nije u nadležnosti nadzornog tela.

V Finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa

Pravila koja regulišu finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da se zasnivaju na načelu po kome države članice preduzimaju mere da održe i, tamo gde je to potrebno, stvore primeren, siguran i transparentan finansijski okvir koji radio-difuznim organizacijama javnog servisa garantuje sredstva neophodna za ostvarivanje njihovih zadataka.

Načela koja slede treba da se primenjuju u slučajevima kad se finansiranje radio-difuzne organizacije javnog servisa u potpunosti ili delimično zasniva na redovnom ili vanrednom izdvajanju iz državnog budžeta ili na nadoknadi za izdavanje dozvole:

- moć odlučivanja organa izvan dotične radio-difuzne organizacije javnog servisa o njenom finansiranju ne treba da se koristi za direktno ili indirektno uplitanje u uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju organizacije;
- visina takse ili pretplate treba da bude određena posle konsultacija sa dotičnom radio-difuznom organizacijom javnog servisa, pri čemu treba voditi računa o troškovima njenih aktivnosti, i to na način koji joj dozvoljava da u celini ispunjava svoje višestruke zadatke;
- plaćanje takse ili pretplate treba da se obavlja na način koji garantuje kontinuitet aktivnosti radio-difuzne organizacije javnog servisa i koji joj dozvoljava dugoročno planiranje;
- prilikom korišćenja sredstava takse ili pretplate radio-difuzna organizacija javnog servisa treba da poštuje načelo nezavisnosti i samostalnosti spomenuto u smernici br. 1;

- u slučaju da sredstva takse ili pretplate treba da podeli nekoliko radio-difuznih organizacija javnog servisa, to treba da se uradi tako da budu pravično zadovoljene potrebe svake organizacije.

Kako je istaknuto u smernici br. 1, pravila o finansijskom nadzoru radio-difuznih organizacija javnog servisa ne treba da ugrožavaju njihovu nezavisnost u pitanjima vezanim za program.

VI Programska politika radio-difuznih organizacija javnog servisa

Pravni okvir koji reguliše radio-difuzne organizacije javnog servisa jasno treba da propiše da će one obezbediti da programi vesti pravično prikazuju činjenice i događaje i podstiču slobodno formiranje mišljenja.

Slučajevi u kojima su radio-difuzne organizacije javnog servisa primorane da emituju zvanične poruke, izjave ili saopštenja, ili da izveštavaju o aktima ili odlukama državnih organa, ili da ustupaju termine tim organima treba da se ograniče na izuzetne okolnosti izričito predviđene zakonima i propisima.

Svako zvanično obaveštenje treba da bude jasno opisano kao takvo i emitovano isključivo na odgovornost organa koji je tražio njegovo emitovanje.

VII Pristup radio-difuznih organizacija javnog servisa novim komunikacionim tehnologijama

Radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da budu u mogućnosti da koriste nove komunikacione tehnologije i, tamo gde su ovlašćene, razvijaju nove servise na bazi tih tehnologija da bi na nezavisan način obavljale svoje zadatke onako kako je to propisano zakonom.

Obrazloženje

Uvod

1. Potpuno i neograničeno ostvarivanje slobode izražavanja i informisanja, predviđeno članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, pretpostavlja postojanje slobodnih, nezavisnih i pluralističkih medija u skladu s političkim načelom koga se pridržava Komitet ministara Saveta Evrope u „Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja“ usvojenoj 29. aprila 1982. godine. Ovaj zahtev, ključan za postojanje istinske demokratije, primenjuje se na oblasti štampe i radio-difuzije, s obzirom na široku publiku radio i televizijskih servisa i njihov potencijalni uticaj na formiranje javnog mnjenja.

2. Na osnovu posebnih zadataka koje imaju na osnovu zakona ili drugih instrumenata (ugovori, povelje, sporazumi, dozvole itd.) radio-difuzne organizacije javnog servisa ističu se među medijima kao uticajni akteri u životu demokratskog društva. Karakteristika tih organizacija, koje mogu biti javne ili privatne, jeste da treba da ponude široku lepezu informativnih, obrazovnih, kulturnih i zabavnih programa koji odslikavaju društvene prilike, a posebno mišljenja političkih, društvenih, kulturnih i manjinskih grupa, i ponudi platformu za raspravu da bi se obezbedila aktivna demokratija. U tom pogledu one se razlikuju od komercijalnih radio-difuznih organizacija čiju programsku šemu diktiraju imperativi komercijalne profitabilnosti.

3. Radio-difuzne organizacije javnog servisa se razlikuju od onih kojima upravlja država i po tome što svoje zadatke ostvaruju nezavisno i bez uplitanja bilo kakvih spoljnih organa, posebno organa vlasti, što je osobina koja ih odvaja od državnih radio-difuznih organizacija. Načelo da su radio-difuzne organizacije javnog servisa nezavisne i, shodno tome, odgovorne javnosti za način na koji ostvaruju svoje zadatke, od ključnog je značaja za potpuno ostvarenje tih zadataka, naročito u sferi informisanja.

4. Pokušavajući da ostvari i promoviše doprinos koji javni servis radio-difuzije daje funkcionisanju demokratskog društva time što je otvoren za pluralističko izražavanje pogleda, mišljenja i kultura, Savet Evrope je u više navrata imao

priliku da se pozabavi razvojem ove oblasti. Shodno tome, Prva ministarska konferencija o politici masovnih medija, održana u Beču 9. i 10. decembra 1986. godine, rezultirala je usvajanjem Rezolucije o javnoj i privatnoj radio-difuziji u Evropi, prilikom čega su prisutni ministri naglasili svoju „privrženost očuvanju načela javnog servisa radio-difuzije“, imajući na umu „interes javnosti da prima kompletan i visokokvalitetan televizijski servis koji, kao celina, doprinosi slobodnom formiranju mišljenja i razvoju kulture“.

5. Novi razvoj događaja je, međutim, pokrenuo pitanja vezana za perspektive javnog servisa i, u nekim slučajevima, same njihove održivosti. Jedan od tih događaja, naročito značajan, bio je postepen prodor privatne inicijative u oblast radio-difuzije u većini zemalja Evrope. Pored ove regulatorne i ekonomske tendencije, 80-tih godina je došlo do tehnoloških promena sa razvojem kablovskog i satelitskog prenosa i, nešto skorije, digitalne tehnologije. Najzad, postepeni prodor demokratije u zemlje Centralne i Istočne Evrope posle 1989. godine pokrenuo je pitanje pretvaranja bivših državnih radio-difuznih organizacijau istinske javne radio-difuzne organizacije javnog servisa.

6. Ove različite pojave navele su Savet Evrope da proglasi pitanje budućnosti radio-difuznih medija javnog servisa jednim od svojih prioriteta. To je dovelo do usvajanja još jedne Rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije na Četvrtoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija, održanoj u Pragu 7. i 8. decembra 1994. godine. Države koje su učestvovalе na konferenciji potvrdile su u toj rezoluciji „svoju privrženost očuvanju i razvoju jakog radio-difuznog sistema javnog servisa“, odbijajući tako da prihvate njegovo postepeno marginalizovanje.

7. U znak podrške ovoj formalnoj privrženosti, države učesnice su unele u Rezoluciju čitav niz konkretnih mera da bi obezbedile kontinuirano funkcionisanje javnog servisa radio-difuzije. Jedna od takvih mera je „garantovanje nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije u odnosu na političko i ekonomsko uplitanje“. Pošto ova garancija prevashodno funkcioniše kroz usvajanje odgovarajućih odredaba u zakonodavnim i regulatornim okvirima koji regulišu zadatke, organizaciju i upravljanje radio-difuznim organizacijama javnog servisa, ove smernice imaju za cilj da obezbede repere u pogledu poželjnog sadržaja neophodnih odredaba, bez obzira na pravni okvir ili status, konkretne zadatke i strukture radio-difuznih organizacija javnog servisa.

8. Prvo o čemu treba voditi računa prilikom primene ovih smernica jeste raznolikost ovlašćenja koja postoje u državama članicama u pogledu regulative u oblasti medija. Takođe treba uzeti u obzir odredbe domaćeg zakonodavstva koje mogu na neki način da budu povezane sa različitim pitanjima obuhvaćenim ovim smernicama (na primer, odredbe o građanskoj i krivičnoj odgovornosti koje se mogu primeniti na organe upravljanja radio-difuznih organizacija javnog

servisa u pogledu funkcija koje one obavljaju; opšta pravila radnog prava koja se odnose na njihovo osoblje; ustavne, zakonodavne i regulatorne odredbe o vanrednom i ratnom stanju koje utiču na aktivnost i funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa itd.). Isto tako, prilikom primene smernica treba voditi računa o odlukama nacionalnih vrhovnih sudova koji imaju nadležnosti u ustavnoj, sudskoj i upravnoj oblasti, kao i obavezama država članica koje proističu iz međunarodnog prava. Najzad, treba voditi računa o raznovrsnosti zadataka radio-difuznih organizacija javnog servisa, na primer u zavisnosti od toga da li je reč o nacionalnim ili međunarodnim servisima.

I Opšte odredbe

Smernica br. 1

9. Rezolucija o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, usvojena na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija, predviđa da se „države učesnice obavežu da će garantovati nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa u odnosu na političko i ekonomsko uplitanje“. Shodno tome, smernica br. 1 zahteva da načela uređivačke nezavisnosti i institucionalne samostalnosti radio-difuznih organizacija budu izričito sadržana u pravnom okviru koji reguliše rad ovih organizacija, bez obzira da li se on sastoji, kako je obično slučaj, od zakonskih tekstova ili od drugih pravila i instrumenata, kao što su povelje, sporazumi ili dozvole. Uređivačka nezavisnost podrazumeva pravo da radio-difuzne organizacije javnog servisa određuju sadržaj svojih programa slobodno i bez uplitanja bilo kog spoljnog organa u granicama koje su predviđene zakonom ili drugim pravilima da bi se sačuvala legitimna prava i interesi (na primer, odredbe o emitovanju programa koji može da deluje šokantno na decu ili adolescente.) Ovo se, takođe, odnosi na vreme prikazivanja različitih emisija, osim ako posebne odredbe s tim u vezi ne postoje u statutima koji regulišu funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa, kao i na izbor osoba koje učestvuju u emisijama.

10. Uređivačka nezavisnost podrazumeva da nikakav spoljni organ, javni ili privatni, ne može da se upliće u svakodnevno funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa, na primer preko uticaja na donošenje finansijskih odluka u vezi sa tim organizacijama. S tim u vezi, treba podsetiti da, u skladu s načelom iz Rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, „svakodnevno funkcionisanje i uređivačka odgovornost za programski raspored i sadržaj programa mora da bude isključivo u nadležnosti samih radio-difuznih organizacija“. Uređivačka nezavisnost takođe pretpostavlja da se organu upravljanja ovih organizacija, kao i zaposlenima u njima, omogući zaštita od pritiska ili uplitanja u njihov posao. Neke od dole navedenih smernica imaju za cilj zaštitu od vršenja takvih pritisaka i uplitanja.

11. Uređivačka nezavisnost ide ruku pod ruku s institucionalnom samostalnošću radio-difuznih organizacija javnog servisa, to jest pravom takvih tela da slobodno organizuju i obavljaju svoje aktivnosti u okvirima određenim zakonom ili drugim pravilima koja se odnose na odgovornosti njihovih upravnih i nadzornih tela. Međutim, pojam institucionalne autonomije može različito da se tumači. Smernica br. 1, stoga, izričito definiše šta ovaj pojam zaista podrazumeva. Podrazumeva se da institucionalna samostalnost radio-difuznih organizacija javnog servisa ne znači da organi vlasti ne mogu da preispituju njihove strukture i operativne aranžmane u nameri da, na primer, racionalizuju njihove aktivnosti, pod uslovom da su takve promene u skladu s načelima izloženim u različitim smernicama.

12. Smernica br. 1. sadrži listu, koja nije iscrpna, različitih oblasti u kojima organima odgovornim za radio-difuzne organizacije treba da bude omogućeno da deluju slobodno, bez uplitanja bilo kog spoljnog organa. Kako je već napomenuto, ova sloboda ne isključuje da aktivnosti upravnih organa organizacija javnog servisa budu podvrgnute određenoj kontroli, u skladu sa modalitetima i u granicama izričito definisanim zakonom ili drugim tekstovima koji regulišu funkcionisanje tih organizacija. Određeni broj dole navedenih smernica ima za cilj da precizira u kojim slučajevima i pod kojim okolnostima može da se primeni ta kontrola.

13. Različite oblasti obuhvaćene načelima institucionalne samostalnosti čine celinu čiji je svaki deo neraskidivo povezan sa ostalim. U protivnom, institucionalna samostalnost i nezavisnost radio-difuznih organizacija mogla bi da bude pogažena indirektnim uplitanjem u njihove aktivnosti. Otuda bi sloboda radio-difuznih organizacija da same utvrđuju svoju programsku šemu i uređuju i proizvode emisije mogla da bude dovedena u pitanje u praksi, čak i tamo gde je ta sloboda izričito sadržana u statutima koji regulišu njihovo funkcionisanje ukoliko istovremeno ne bi postojao princip samostalnog finansijskog upravljanja i potpune pravne i poslovne sposobnosti tih organizacija.

Smernica br. 2

14. Kako je već pomenuto, uređivačka nezavisnost i administrativna samostalnost radio-difuznih organizacija javnog servisa ne znači da te organizacije ne treba da odgovaraju za način na koji obavljaju svoje zadatke i koriste sredstva koja im je, u tu svrhu, eventualno dodelila zajednica. Stoga su organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa, koji na osnovu smernice br. 4. treba da budu isključivo odgovorni za svakodnevne aktivnosti tih organizacija, odgovorni vlastitim nadzornim telima za onavljanje svojih funkcija, kako je to predviđeno spustvom br. 7.

15. Osim ovog internog nadzora, radio-difuzne organizacije javnog servisa moraju da budu odgovorne sudovima, naročito kada je reč o narušavanju različitih legitimnih

prava do kojih može da dođe u toku programa (na primer, pravo pojedinaca da se poštuje njihov privatni život ili ugled). Radio-difuzne organizacije javnog servisa mogu, pod određenim okolnostima, da budu odgovorne za svoje aktivnosti ne samo pred sudovima, već i pred drugim spoljnim organima pod uslovom da su oni nezavisni. One mogu, na primer, biti podložne nadzoru regulatornih tela u oblasti radio-difuzije. Isto tako, specijalizovani organi ili sudovi mogu da preispituju finansijsko poslovanje radio-difuznih organizacija u pogledu korišćenja dodeljenih javnih sredstava.

16. U skladu sa Rezolucijom o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, „kontrola i odgovornost radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito kada se radi o obavljanju njihovih zadataka i korišćenju sredstava, moraju da budu garantovane na odgovarajuće načine“. Razlozi i procedure za pozivanje na odgovornost radio-difuznih organizacija javnog servisa moraju u tom pogledu da budu jasno definisani statutima koji regulišu njihovu delatnost. Oni, međutim, mogu da budu formulisani uopšteno i da, u slučaju potrebe, upućuju na druge odredbe, na primer u oblasti krivičnog prava.

17. Što se tiče razloga zbog kojih radio-difuzne organizacije javnog servisa mogu da se pozovu na odgovornost zbog sadržaja emitovanog programa, treba imati na umu odredbu iz člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. S druge strane, finansijska kontrola radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da bude u skladu s odredbama sadržanim u semrnici br. 19. Najzad, kada je reč o odgovornosti organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa treba imati na umu odredbe sadržane u semrnicama br. 7 i 8.

18. Radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da budu direktno odgovorne gorenavedenim vlastima (sudovima, regulatornim telima u oblasti radio-difuzije), ali i javnosti onako kako je to definisano Rezolucijom o budućnosti javnog servisa radio-difuzije. Praktična posledica ovog načela sastoji se u tome da radio-difuzne organizacije javnog servisa treba redovno da objavljuju informacije o svojim aktivnostima, na primer u godišnjim izveštajima. Zahtev za transparentnost u odnosu na javnost treba da se shvati u najširem mogućem smislu tako da se odnosi ne samo na programski servis ili servise koji čine osnovnu delatnost radio-difuznih organizacija javnog servisa, već i na sve srodne aktivnosti kojima bi one mogle da se bave (na primer, sporazumi o saradnji sa drugim radio-difuznim organizacijama, aktivnosti ogranaka ili zajedničkih preduzeća onovanih sa javnim ili privatnim partnerima). S druge strane, taj zahtev za transparentnost treba da se odnosi kako na pitanja vezana za program, tako i na pitanja koja se tiču upravljanja radio-difuznim organizacijama javnog servisa.

19. Osim toga, Rezolucija o budućnosti javnog servisa radio-difuzije predviđa da radio-difuzne organizacije javnog servisa uvedu postupke pomoću koje bi

gledaoci i slušaoci mogli da komentarišu rezultate njihovog rada. U tu svrhu mogu da se razmotre različite procedure: uvođenje dana za informisanje javnosti i susrete javnošću, uvođenje posebnih telefonskih linija ili telematskih službi koje omogućuju javnosti da komentariše program itd.

Smernica br. 3

20. Ova smernica definiše načelo koje je od suštinskog značaja za nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa. Bez obzira na prirodu kontrole i domene odgovornosti, lica ili tela izvan radio-difuznih organizacija javnog servisa ne bi trebalo da vrše *a priori* kontrolu nad njihovom delatnošću, osim u izuzetnim okolnostima propisanim zakonom. Ovde treba napraviti razliku između pitanja koja se tiču programske šeme i budžetskih pitanja, knjigovodstva i finansijske prakse. Što se tiče programske šeme, od suštinskog je značaja da ne postoji nikakav oblik cenzure u vezi sa njom. Ovo ne isključuje mogućnost *a priori* kontrole programa u okolnostima od posebnog značaja (javna opasnost koja ugrožava bezbednosti nacije, u vreme rata), pod uslovom da su takve okolnosti jasno propisane zakonom. Svaki oblik *a priori* kontrole mora da se odvija u skladu s preciznim procedurama i da bude striktno neophodan za ciljeve kojima se teži. Zabrana cenzure ne znači da sudovi ne mogu da izdaju naloge protiv radio-difuznih organizacija javnog servisa da bi se sprečilo emitovanje određenog programa, s obrazloženjem da on nije u skladu sa određenim standardima (na primer, standardima vezanim za vreme emitovanja programa koji vređaju senzibilitet dece i mladih ljudi). Što se tiče finansijskog nadzora nad radio-difuznim organizacijama javnog servisa, *a priori* kontrola je dozvoljena samo ukoliko se odnosi na zakonitost akata koji se tiču načina na koji troše sredstva, u granicama odredaba sadržanih u smernici br. 19.

II Organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa

21. Treba konstatovati da, u skladu sa postojećim strukturama radio-difuznih organizacija javnog servisa, njihovi organi upravljanja mogu da se sastoje od kolektivnih organa (administrativni saveti, upravni odbori itd.), ili lica koja preuzimaju ove funkcije u ličnom svojstvu (predsednik, generalni direktor, upravnik itd.), ili i jednih i drugih. Prilikom primene ovih smernica ne sme da se praviti razlika između kolektivnih upravnih tela i lica koja obavljaju slične funkcije u ličnom svojstvu.

1. Nadležnosti

Smernica br. 4

22. Organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa, kao i službe ili lica odgovorni za pitanja programske šeme u tim organizacijama treba da budu isključivo odgovorni za njihovo svakodnevno funkcionisanje. Ovo načelo, koje

na prvi pogled može da izgleda samo po sebi očigledno, treba jasno da utvrdi da je uplitanje u svakodnevno upravljanje aktivnostima radio-difuznih organizacija javnog servisa zabranjeno ne samo za sve organe izvan tih organizacija, već i za njihova vlastita nadzorna tela. Potrebno je zaista strogo podeliti ovlašćenja između upravnih i nadzornih tela, bez obzira koje aktivnosti ovih prvih mogu da budu pod nadzorom ovih drugih.

23. Čak i tada može da se prihvati da neki posebno značajni akti koji se odnose na upravljanje servisom mogu da podležu a priori odobrenju nadzornih tela, ako su takvi akti restriktivno i jasno definisani u statutima koji regulišu funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa – na primer, u slučaju ugovora za kupovinu opreme ili programa koji se prečesto emituju.

2. Status

Smernica br. 5

24. Da bi se garantovala nezavisnost organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa, od suštinskog je značaja da ti organi ne podležu nikakvom obliku političkog ili bilo kakvog drugog uticaja prilikom obavljanja svojih funkcija. Pri tom se podrazumeva da se izjašnjavanje javnosti o aktivnostima radio-difuznih organizacija javnog servisa (uporediti stav 19) ne može smatrati oblikom uplitanja. Pravila koja regulišu rad tih organa treba, prema tome, da budu definisana na način koji srećava svako takvo uplitanje, bez obzira na to da li se ono odnosi na imenovanje članova tih organa, njihove funkcije itd. Posebna pažnja treba da se pokloni pravilima za imenovanje članova organa upravljanja u slučajevima kada je reč o kolegijumima (administrativni saveti, upravni odbori itd.). Iako ta tela mogu da uključuju predstavnike koje imenuje vlada i/ili parlament, nijedan od tih predstavnika ne može da bude u položaju da vrši dominantan uticaj na organ upravljanja (na osnovu broja članova ili posebnih ovlašćenja koja su im dodeljena). Isto tako je neophodno da ti predstavnici obavljaju svoje funkcije potpuno nezavisno u odnosu na političku vlast. Ako je potrebno, mogle bi da postoje i strože odredbe, na primer da status člana organa upravljanja radio-difuzne organizacije javnog servisa bude nespojiv sa vršenjem političke funkcije na nacionalnom i/ili evropskom, regionalnom ili lokalnom nivou.

Smernica br. 6

25. Da bi očuvali nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa, članovi organa upravljanja, bilo da je reč o kolegijumima ili licima koja obavljaju te funkcije u ličnom svojstvu, moraju da vrše svoje funkcije isključivo u interesu radio-difuznih organizacija koje zastupaju i kojima upravljaju i, povrh toga, u

interesu javnosti uopšte. Ovo načelo, koje ima za cilj da se izbegne da organi upravljanja budu pod uticajem određenih interesa, ne isključuje mogućnost da u tim organima budu predstavnici države, s obzirom na to da su oni zbog svojih funkcija ovlašćeni da zastupaju opšti interes.

26. Osim od političkog uplitanja, radio-difuzne organizacije javnog servisa moraju da budu zaštićene i od svih oblika ekonomskog uplitanja, kako je to predviđeno Rezolucijom o budućnosti javnog servisa radio-difuzije. U skladu s tim, smernica br. 6 utvrđuje načelo da organi upravljanja tih organizacija ili lica koja preuzimaju te funkcije u ličnom svojstvu ne smeju da održavaju veze sa preduzećima ili drugim organizacijama u medijskom ili srodnim sektorima (reklamnim firmama, telekomunikacionim preduzećima ili agencijama, proizvođačima opreme za proizvodnju ili emitovanje programa, producentskim kompanijama itd.) tamo gde bi to izazvalo sukob interesa sa njihovim funkcijama u radio-difuznim organizacijama javnog servisa kojima upravljaju.

27. Nasuprot tome, smernica ne zabranjuje pluralitet funkcija tamo gde to verovatno neće prouzrokovati sukob interesa (na primer, gde član organa upravljanja radio-difuzne organizacije javnog servisa istovremeno obavlja funkcije u drugoj radio-difuznoj organizaciji javnog servisa, konzorcijumu radio-difuznih organizacija javnog servisa ili u preduzeću u kome radio-difuzna organizacija koju to lice zastupa ima svoje interese). Međutim, države mogu da donose još strože odredbe na taj način što će zabraniti svaki pluralitet funkcija, čak i tamo gde to ne dovodi do sukoba interesa. Pitanje akcionarstva članova organa upravljanja u preduzećima u medijskom ili srodnim sektorima nije regulisano smernicom br. 6. Svaka država treba sama da odredi da li posebna ograničenja treba da se primenjuju na ovaj slučaj da bi se sprečili eventualni sukobi interesa.

28. Kao i u slučajevima istovremenog obavljanja više funkcija ili mandata, organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa i lica koja obavljaju ove funkcije u ličnom svojstvu mogu da izgube nezavisnost intervencijom spoljnih organa koji pokušavaju da im daju zadatke ili određene instrukcije o pitanjima vezanim za upravljanje servisom. Takva spoljna intervencija treba da bude izričito zabranjena instrumentima koji regulišu rad radio-difuznih organizacija javnog servisa, osim u izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom. Ti izuzetni slučajevi mogu da obuhvataju sudske naloge koji se izdaju radio-difuznim organizacijama javnog servisa, na primer u vezi sa davanjem prava na odgovor licu prozvanom u nekoj emisiji. Oni takođe mogu da se odnose na izuzetno ozbiljne okolnosti (pretnja po život nacije, vreme rata) u kojima organi vlasti mogu da zahtevaju od radio-difuznih organizacija javnog servisa da obavljaju određene aktivnosti ili da se uzdrže od njih. Ako se izuzmu ove izuzetne okolnosti, odredba izneta pod trećom crticom smernice broj 6 ne podrazumeva da državni službenici, koji eventualno zastupaju državu u organu upravljanja,

ne mogu da primaju instrukcije od administracije koja ih je postavila pošto, kao što je prethodno istaknuto, ti državni službenici samim tim što obavljaju svoju funkciju zastupaju opšti interes.

3. Nadležnosti

Smernica br. 7

29. Ova smernica utvrđuje ključna načela na osnovu kojih organi upravljanja javnih radio-difuznih organizacija javnog servisa mogu da budu pozvani da podnesu račun o svojim aktivnostima samo pred kompetentnim telima, bilo internim (nadzorni odbor, na primer) bilo spoljnim (parlamentarne komisije, na primer). Cilj ove smernice je da se spreči da neko telo koje nije izričito ovlašćeno da se upliće u funkcionisanje i nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa preuzme arbitrarnu kontrolu nad njima. Nema potrebe da se naglašava da to ne oslobađa organe upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa odgovornosti da pred sudovima odgovaraju, bilo za nepoštovanje odredaba koje regulišu njihove programske aktivnosti, bilo zbog razloga vezanih za njihovu budžetsku, knjigovodstvenu ili finansijsku praksu.

Smernica br. 8

30. Kao što je istaknuto u stavu 10, od ključnog je značaja da članovi organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa ili lica koja obavljaju ove funkcije u ličnom svojstvu uživaju određene garancije, posebno one koje štite od rizika arbitrarnih odluka koje bi mogla da donesu nadležna nadzorna tela (na primer, odluka nadzornog tela da iz političkih razloga otpusti generalnog direktora radio ili televizijske kompanije javnog servisa). Ova smernica, stoga, postavlja dva zahteva koja treba da budu ispunjena prilikom primene bilo koje mere protiv članova organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa ili protiv lica koja obavljaju u ličnom svojstvu zbog kršenja dužnosti i obaveza koje su im dodeljene.

31. Prvo, dotična mera treba da bude formulisana tako da su lica protiv kojih se primenjuje upoznata s razlozima kojima se ona obrazlaže. Formulisanje razloga treba iscrpno i precizno da identifikuje radnje ili moguće propuste na koje se dotična mera odnosi. Ona stoga ne treba samo da iznese primedbu u opštim crtama, već treba da navede konkretne činjenice koje dotično lice ili lica mogu da ospore. Ako je neophodno, reperi mogu da se pronađu u zakonu i propisima koji se primenjuju na razloge za donošenje administrativnih odluka. Drugo, treba da postoji mogućnost ulaganja žalbe protiv dotične mere sudovima nadležnim za građanske, upravne ili finansijske postupke. Ovo osnovno načelo ne isključuje mogućnost pozivanja na proceduru nezavisne arbitraže.

III Nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa

1. Nadležnosti

Smernica br. 9

32. Kako je već pomenuto, od suštinskog je značaja da se izbegne svaki sukob nadležnosti između organa upravljanja i nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, a naročito da se spreči da se ovi drugi upliću u funkcije upravljanja koje ovi prvi treba da obavljaju potpuno nezavisno, pod uslovom da ne postoji propisana kontrola. Shodno tome, ova smernica utvrđuje načelo prema kome instrumenti koji regulišu funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa treba jasno i precizno da definišu nadležnosti svojih nadzornih tela. Budući da se smernice bave samo pitanjem garantovanja nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije, a ne njegovom opštom organizacijom, one ne navode detaljno šta potpada pod precizne odgovornosti gorenavedenih nadzornih tela. Svaka država je, prema tome, slobodna da definiše te nadležnosti, što će obično uključivati imenovanje poslovnih organa dotične organizacije (upravni odbor, predsednik, generalni direktor itd.), usvajanje njenih statuta i praćenje njenih aktivnosti, naročito u pogledu programa.

33. Odgovornosti nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa treba ipak da budu određene u skladu sa načelima izloženim u nekoliko smernica. Prvo, nadzorna tela ne treba da imaju nadležnost nad svakodnevnim upravljanjem radio-difuznim organizacijama javnog servisa, koje ostaje u nadležnosti organa upravljanja, u skladu sa smernicom br. 4, osim ako ne postoje izuzeci spomenuti u stavu 23. Osim toga, odgovornosti koje su dodeljene nadzornim telima u domenu programa treba da budu u skladu s odredbama sadržanim u smernici br. 10.

34. Ova precizna podela odgovornosti između organa upravljanja i nadzornih tela, naravno, ne znači da oni ne treba da održavaju kontakte. Naprotiv, kontakti mogu u velikoj meri da doprinesu zadovoljavajućem radu servisa. Moglo bi stoga da bude korisno da se preciziraju oblici tih kontakata u instrumentima koji regulišu rad radio-difuznih organizacija javnog servisa. Na primer, bilo bi dobro da odredbe koje nadzornim telima daju ovlašćenja da utvrđuju interne propise radio-difuznih organizacija javnog servisa preciziraju da su ti propisi usvojeni posle konsultacija s organima upravljanja. Isto tako, bilo bi dobro da odredbe o sastancima nadzornih tela preciziraju da predsednici organa upravljanja imaju pravo da prisustvuju tim sastancima, osim ako dotično nadzorno telo ne odluči drugačije. Radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da imaju mogućnost da menjaju svoje interne propise, ali pod uslovom da o tome informišu svoja nadzorna tela.

Smernica br. 10

35. Kao što je već istaknuto, utvrđivanje programske šeme, proizvodnja i uređivanje programa treba da budu isključivo u nadležnosti organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa. Shodno tome, nadzorna tela takvih organizacija ne mogu ni pod kojim uslovima da vrše *a priori* kontrolu nad programima. To ne znači da nadzorna tela ne mogu da budu pozvana da posavetuju organe upravljanja o programskim pitanjima i eventualno im pomognu u tom domenu. Ta tela mogu čak da budu nadležna za utvrđivanje programskih standarda ili strategija (na primer, što se tiče ukusa i pristojnosti), kao i za praćenje primene tih standarda.

36. Treba podsetiti da, pod određenim već navedenim okolnostima, akti od posebnog značaja (videti gorenaveden stav 23) moraju da dobiju prethodnu saglasnost nadzornih tela, recimo u slučaju ugovora o kupovini programa koji znatno premašuju određeni novčani iznos. Ovlašćenje ove vrste, međutim, ne sme da omogući nadzornim telima da vrše *a priori* kontrolu nad programima, pošto je njegova jedina svrha da obezbedi zdravo finansijsko upravljanje servisom.

2. Status

Smernica br. 11

37. Nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa mogu da budu različite prirode, to jest mogu da budu eksterna (parlamentarne komisije, regulatorna tela u oblasti radio-difuzije), interna (nadzorni odbori radio-difuznih organizacija javnog servisa), ili kombinacija jednih i drugih. Sam sastav nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa i način imenovanja njihovih članova takođe može znatno da varira. Bez obzira na sastav i proceduru imenovanja, pravila koja regulišu status nadzornih tela treba da budu tako definisana da se izbegne da ona budu podložna političkom ili drugom uplitanju. S tim u vezi, treba imati na umu odredbu iz Rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije usvojene na Ministarskoj konferenciji u Pragu: „nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa moraju da garantuju odgovarajuće strukture, kao što su pluralistički interni odbori ili druga nezavisna tela“.

Smernica br. 12

38. Iz zahteva sadržanog u smernici br. 11 proizlazi da članovi nadzornih tela treba da se postavljaju na transparentan način, to jest u skladu sa jasnim i određenim procedurama koje omogućavaju javnosti da sazna koja pravila su poštovana prilikom njihovog izbora. U tom pogledu, izraz „imenovanje“ ne

treba da se shvati kao zvanični akt nekog organa vlasti. Pored toga, izbor članova nadzornih tela moraju da se postavljaju na pluralistički način. To znači da oni ne treba da zastupaju samo jedno gledište, političku tendenciju ili deo stanovništva, već treba da odražavaju, u najvećoj mogućoj meri, raznolikost postojećih političkih tendencija ili grupa koje čine društvo. To se može postići primenom različitih procedura. Na primer, tamo gde parlament postavlja neke ili sve članove nadzornog tela, odredba o kvalifikovanoj većini će obezbediti da većinska stranka u parlamentu ne dominira nadzornim telom. Druga moguća procedura je da različite parlamentarne grupe postavljaju svoje predstavnike u nadzorno telo u skladu sa brojem mesta u parlamentu.

39. Još jedna mogućnost bila bi da se propiše da nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa moraju u svom sastavu da imaju predstavnike različitih grupa da bi odražavala stvarnu raznovrsnost društva (crkve, organizacije koje predstavljaju poslodavce i zaposlene u različitim sektorim delatnosti, udruženja potrošača, predstavnike sveta umetnosti, kulture, sporta itd.), s tim što bi se posebno vodilo računa o tome da se obezbedi ravnomerna zastupljenost žena i muškaraca, kao i stranih državljana u nadzornim telima.

40. Smernica br. 12 takođe predviđa načelo da članovi nadzornih tela kolektivno zastupaju interese javnosti uopšte. Razlog za tu odredbu leži u tome što radio-difuzne organizacije javnog servisa obavljaju zadatak od javnog interesa. To podrazumeva da sama nadzorna tela, pošto su zadužena da proveravaju da li se taj zadatak adekvatno obavlja, služe široj javnosti. To načelo ne isključuje mogućnost da članovi nadzornih tela pojedinačno zastupaju interese određenih grupa, naročito manjinskih grupa, koje odražavaju društvenu raznovrsnost. Iz ovog načela proizlazi da članove nadzornih tela za vreme njihovog mandata ne može da otpusti, suspenduje ili zameni nijedno telo ili organ osim onih koji su ih postavili, izuzev u slučaju da nadzorno telo čiji su članovi ne dokaže na adekvatan način da su nesposobni ili sprečeni da obavljaju svoje funkcije.

41. Najzad, pravilo o gomilanju interesa, sadržano u smernici br. 6, treba da se primenjuje *mutatis mutandis* na nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa. Treba skrenuti pažnju na stavove 26 i 27 o primeni tih pravila.

Smernica br. 13

42. Takođe u interesu transparentnosti u odnosu na javnost, kao što je gore navedeno u vezi sa naimenovanjem članova nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, cilj ove smernice je da upozna javnost sa pravilima koja regulišu primanja lica koja pripadaju tim telima. Primanje podrazumeva bilo koji oblik nadoknade za funkcije koje ova lica obavljaju u okviru nadzornih tela. Treba naglasiti da ova smernica, iako propisuje da pravila koja regulišu nadoknadu treba da budu poznata, ne zahteva otkrivanje visine nadoknade.

IV Osoblje radio-difuznih organizacija

43. Nezavisnost koja se garantuje radio-difuznim organizacijama javnog servisa zahteva da njihovo osoblje bude zaštićeno određenim odredbama od rizika spoljnog pritiska, bilo da on potiče od političkih vlasti ili od drugih krugova, kao i od usvajanja mera koje su uperene protiv njega a nisu striktno zasnovane na načinu na koji ono obavlja poverene zadatke. Smernice koje slede treba da ustanove nekoliko osnovnih garancija koje mogu da se primene u svim okolnostima na osoblje radio-difuznih organizacija javnog servisa. Shodno tome, one ne prave razliku između različitih kategorija zaposlenih u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa.

44. Imajući na umu da su novinari neizbežno glavna meta napada na nezavisnost medija, može se ipak smatrati svrsishodnim da se u statute koji regulišu funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa unesu posebne odredbe da bi se zaštitile slobode zaposlenih novinara. Uputstva vezana za načine zaštite sloboda novinara (naročito pristupa informacijama i poverljivosti izvora) mogu da se nađu u Rezoluciji o novinarskim slobodama i ljudskim pravima usvojenoj na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, decembar 1994. godine). Treba takođe istaći da unutar svake organizacije mogu da se primene posebne mere kojima se obezbeđuje nezavisnost zaposlenih u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa (na primer, pravila o dozvoljenim aktivnostima novinara izvan radio-difuzne organizacije javnog servisa u kojoj su zaposleni).

Smernica br. 14

45. Jedno od najčešćih, mada ne i najočiglednijih narušavanja nezavisnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa sastoji se u tome da se osoblje zapošljava i otpušta ili napreduje u karijeri prevashodno na osnovu političke orijentacije, a ne samo na osnovu kriterijuma profesionalne sposobnosti. Da bi se ovakva praksa sprečila, ova smernica postavlja ključno načelo nediskriminacije prilikom zapošljavanja i rada u radio-difuznim organizacijama javnog servisa. Ova nediskriminacija treba da se primenjuje u svim etapama i za sve vreme radnog veka zaposlenih. Shodno tome, nikakve disciplinske mere ne mogu da se pokreću protiv zaposlenog u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa po bilo kom osnovu izloženom u smernici br. 14. Isto tako, diskriminacija po bilo kom od tih osnova ne može da se toleriše kada je reč o zapošljavanju osoblja, platama zaposlenih, njihovoj obuci i, uopšteno govoreći, njihovim pravima i obavezama. To neće uticati na pravo radio-difuznih organizacija javnog servisa da vode računa o potrebi za raznovrsnošću sadržaja programa koji treba da budu emitovani, niti na njihova prava u vezi sa izborom, zapošljavanjem i funkcijama zaposlenih koji učestvuju u pravljenju programa.

46. Sloboda učešća u sindikalnim aktivnostima i pravo na štrajk spadaju u osnovna ekonomska i socijalna prava čije se ostvarivanje mora garantovati osoblju radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito da bi ono moglo da osigura svoju nezavisnost u odnosu na moguće spoljne pritiske. Ovde treba imati na umu načelo koje je ustanovila Evropska socijalna povelja, po kome „svi radnici i zaposleni imaju pravo na slobodu udruživanja u nacionalne ili međunarodne organizacije radi zaštite svojih ekonomskih i socijalnih interesa“, upotpunjeno članom 5 (pravo na organizovanje) Povelje koji predviđa da se strane potpisnice „obavezuju da nacionalno zakonodavstvo neće ugroziti i neće se primenjivati tako da ugrozi tu slobodu“. Takođe se naglašava da, na osnovu člana 6 (pravo na kolektivno pregovaranje), stav 4, Evropske socijalne povelje, strane potpisnice priznaju „prava radnika i zaposlenih na kolektivnu akciju u slučajevima sukoba interesa, uključujući pravo na štrajk, osim ako ne postoje obaveze koje bi mogle da proističu iz prethodno sklopljenih kolektivnih sporazuma“.

47. Ipak, činjenica da radio-difuzne organizacije javnog servisa obavljaju zadatke od javnog interesa, naročito u domenu informisanja, može da opravda izvesna ograničenja na ostavljenje tih sloboda. Takva ograničenja moraju da budu u skladu s odredbama člana 31 (Ograničenja) Evropske socijalne povelje, onako kako ih tumači sudska praksa tela koja nadziru njenu primenu. U skladu s odredbama iz ovog člana, bilo kakvo ograničavanje prava i načela izloženih u Povelji, kao i ograničavanje njihovog ostvarivanja mora da bude „propisano zakonom“ i „neophodno u demokratskom društvu radi zaštite prava i sloboda drugih ili rado zaštite javnog interesa, nacionalne bezbednosti, javnog zdravlja ili morala“. Sloboda učešća u sindikalnim aktivnostima i pravo na štrajk mogu da se regulišu posebnim odredbama u zavisnosti od toga da li su radio-difuzne organizacije javnog servisa konstituisane na osnovu javnog ili privatnog prava.

48. U konkretnom slučaju prava na štrajk, ostvarivanje prava na štrajk osoblja radio-difuzne organizacije javnog servisa može da se pravda potrebom da se obezbedi kontinuitet zadataka javnog servisa tih organizacija, naročito u pogledu informisanja. Ostvarenje prava na štrajk mora da se pomiri sa pravom javnosti da dobija informacije. Ovakva ograničenja mogu, na primer, da obuhvate obavezu emitovanja osnovnih programa, naročito informativnih, za vreme štrajka. Mogu da se razmotre i druga ograničenja, na primer prava na štrajk koji je u suprotnosti sa moralom ili redom i zakonom. Najzad, treba imati u vidu član 30 (Ukidanje prava na štrajk za vreme ratnog i vanrednog stanja) Evropske socijalne povelje koji propisuje da „u slučaju rata ili neke druge javne opasnosti koja ugrožava život nacije, strana potpisnica može da preduzme mere koje odstupaju od obaveza predviđenih Poveljom, u meri u kojoj to nalaže situacija, pod uslovom da te mere nisu u suprotnosti sa njenim drugim obavezama koje proističu iz međunarodnog prava“.

49. Nezavisnost koja se garantuje radio-difuznim organizacijama javnog servisa podrazumeva da njihovi zaposleni ne mogu da dobijaju bilo kakve instrukcije od lica ili tela izvan organizacije koja ih zapošljava. Očigledno, ovo načelo ne sprečava zaposlenog u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa koji takođe obavlja funkcije izvan te organizacije da dobija instrukcije koje su u vezi sa tim funkcijama od organa nadležnih da nadziru te spoljne funkcije (kao u slučaju kada je novinar istovremeno zaposlen u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa i novinskom preduzeću). U određenim okolnostima, može se smatrati svrsishodnim donošenje internih pravila ponašanja koja precizaju kada i pod kojim uslovima zaposleni u radio-difuznim organizacijama javnog servisa mogu da obavljaju funkcije izvan tih organizacija. To bi sprečilo moguće sukobe interesa između spoljnih funkcija i onih koje se obavljaju unutar radio-difuzne organizacije javnog servisa u kojoj je dotično lice zaposleno.

50. Smernica br. 16 takođe ne isključuje mogućnost da zaposleni u radio-difuznim organizacijama javnog servisa čak i tokom obavljanja zadataka u tim organizacijama povremeno dobijaju instrukcije od spoljnih organa, pod uslovom da prethodno dobiju saglasnost pretpostavljenog ili pretpostavljenih direktno zaduženih za dotično osoblje (to bi se, na primer, odnosilo na zaposlenog u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa koji radi pod rukovodstvom nekog trćeg lica u okviru koprodukcije između radio-difuzne organizacije javnog servisa koja ga zapošljava i neke druge radio-difuzne organizacije ili filmske ili televizijske producerske kompanije). Ovo načelo ne isključuje mogućnost da nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa daju instrukcije zaposlenima u ovim organizacijama pod uslovom da na to imaju pravo na osnovu tekstova koji regulišu ovo poslednje. U izuzetnim slučajevima kada organi vlasti zahtevaju od osoblja radio-difuznih organizacija javnog servisa da obavlja funkcije u njihovo ime, osoblje treba da ostane pod rukovodstvom svojih uobičajnih neposrednih pretpostavljenih i da prima instrukcije samo preko njih.

V Finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa

51. Finansiranje je očigledno jedan od ključnih faktora nezavisnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa, s obzirom da izvor i obim finansijskih resursa mogu u znatnoj meri da utiču na manevarski prostor kojim raspolažu prilikom obavljanja svojih zadataka. U Evropi je ovo postalo vrlo osetljivo pitanje poslednjih godina, naročito posle postepenog prodora privatnog preduzetništva u oblast radio-difuzije. U nekim krugovima u Zapadnoj i Istočnoj Evropi izneti su zahtevi da se javni radio-difuzni servis finansira od pretplate i da samo komercijalne radio-difuzne organizacije imaju pravo na reklame.

52. U međuvremenu, javnost je iznela zamerke na povećanje pretplate ili na samu obavezu da je plaća, s obzirom da jedan deo javnosti ne vidi zašto

bi plaćao za program koji ne gleda redovno, jer ima na raspolaganju širu lepezu radio i televizijskih servisa. Osim toga, u slučaju istočnoevropskih zemalja pojavio se problem prelaska sa javnog finansiranja (subvencije) na vid finansiranja koji je odvojen od državne intervencije (pretplata, reklamiranje itd.). Ovi različiti trendovi, posebno uticaj komercijalnih radio-difuznih organizacija na tržište prihoda od reklama, u kombinaciji sa teškom ekonomskom situacijom kroz koju je Evropa prošla poslednjih godina, doveli su neke radio-difuzne organizacije javnog servisa u nezavidnu finansijsku situaciju i doveli su u pitanje njihov opstanak.

53. Rezolucija o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, usvojena na Ministarskoj konferenciji u Pragu, ponudila je odgovore na ta pitanja kroz obavezivanje država učesnica da „radio-difuznim organizacijama javnog servisa garantuju sigurna i odgovarajuća sredstva neophodna za obavljanje njihovih zadataka“. Smernice br. 17 do 19 preciziraju procedure finansiranja koje treba da se primene da bi se obezbedila nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa.

Smernica br. 17

54. Ova smernica potvrđuje obavezu koju su preuzele države članice u okviru Rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije da se „održ i, tamo gde je neophodno, uspostavi odgovarajući i siguran finansijski okvir koji radio-difuznim organizacijama javnog servisa garantuje sredstva neophodna za obavljanje njihovih zadataka“. Pored toga, predviđa se da finansijski okvir mora takođe da bude transparentan. Sigurno finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa predstavlja zaista ključni zahtev ako želimo da one obavljaju svoje zadatke na potpuno nezavisan način čak i tamo gde, na primer, organ odgovoran za obezbeđivanje tih sredstava zapadne u finansijske teškoće. Kao što je već rečeno u gorepomenutoj Rezoluciji postoji nekoliko izvora finansiranja za održavanje i promovisanje javnog servisa radio-difuzije: pretplata, javne subvencije, prihodi od reklama i sponzorstva, prihod od prodaje proizvoda (kao što su audio-vizuelni radovi) i usluga, sporazumi o programu itd. Za potrebe ovih smernica izraz „pretplata“ obuhvata određene slične oblike finansiranja od strane javnosti (takse vezane za račune za struju potošača ili takse na druge transakcije da bi se popunio budžet radio-difuznih organizacija javnog servisa).

55. Treba istaći da smernice ne daju prednost nijednom posebnom metodu finansiranja javnog servisa radio-difuzije u pogledu potrebe da se obezbedi njegova nezavisnost, pod uslovom da obezbeđivanje javnih sredstava (subvencije ili pretplata) poštuje načela izneta u smernici br. 18. Osim toga, prikupljanje finansijskih sredstava koja ne spadaju u javno finansiranje treba da bude jedna od oblasti na koje će se odnositi načela sadržana u smernici br. 1.

Smernica br. 18

56. Iako nijedan način finansiranja ne treba automatski da ima prednost, javno finansiranje (subvencije, pretplata itd.) može u suštini da izloži radio-difuzne organizacije javnog servisa uplitanju u njihovo upravljanje, osim ako ne postoje zaštitne mere kojima bi se i u tim slučajevima sačuvala njihova nezavisnost. Smernica br. 18 definiše prirodu tih zaštitnih mera. Posebna pažnja u ovom kontekstu mora da se pokloni načelu sadržanom pod prvom crticom, s obzirom na to da najdirektnija i najsnažnija pretnja nezavisnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa leži u mogućnosti da spoljni organi koriste svoj finansijski uticaj da bi se uplitali u aktivnosti radio-difuznih organizacija, naročito njeihovu programsku šemu.

57. Ova pretnja, međutim, ne treba da baci u zasenak ostale slučajeve u kojima je nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa izložena opasnosti zbog finansijskih razloga. Oni se pominju u odredbama pod drugom i petom crticom, zajedno s adekvatnim protivmerama. Pod drugom i trećom crticom objašnjavaju se dva aspekta načela izloženog u Rezoluciji o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, po kome „visina pretplate ili javne subvencije treba da se predvidi za dovoljno dug period kako bi se radio-difuznim organizacijama javnog servisa omogućilo dugoročno planiranje“.

58. Kao prvo, radio-difuzne organizacije javnog servisa treba konsultovati da bi se odredila visina takse ili pretplate od koje će se finansirati aktivnosti tih organizacija. Te konsultacije opravdava činjenica da same te organizacije, finansirajući se od takse ili pretplate, treba da garantuju ostvarivanje zadataka koji su im dodeljeni. Kao drugo, pod ove dve crtice se ističe značaj načina na koji se doprinosi ili pretplata plaćaju. I zaista, loše zamišljeni metodi prikupljanja sredstava i naplate pretplate ili neredovno ili zakasleno plaćanje mogu da ugroze kontinuitet rada javnog servisa radio-difuzije. Konkretno u slučaju pretplate, veliku pažnju treba obratiti na moguće posledice koje bi izuzimanje određenih kategorija stanovništva od plaćanja imalo po sredstva radio-difuznih organizacija javnog servisa, a time i po obavljanje njihovih zadataka.

59. Četvrta crtica predstavlja neophodan i nerazdvojan ekvivalent načelu institucionalne samostalnosti pomenutom u smernici br. 1. Treba imati na umu da ovo načelo ne izuzima nadležna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito organe upravljanja, od odgovornosti za način na koji se vrši finansijsko poslovanje. Takođe treba istaći da su, i pored postojanja instanci koje mogu da budu ovlašćene da kontrolišu finansijsko poslovanje, ta tela u kranjem ishodu odgovorna javnosti. Najzad, 5. crtica predviđa da se novčana sredstva dodeljena radio-difuznim organizacijama javnog servisa ravnomerno raspoređuju u skladu sa specifičnim potrebama svake organizacije. Zadaci svojstveni svakoj organizaciji, kao i ljudski, tehnički i finansijski resursi potrebni za njihovo obavljanje treba da predstavljaju osnovu za raspodelu sredstava.

Smernica br. 19

60. Kako je gore navedeno, cena koju radio-difuzne organizacije javnog servisa plaćaju za svoju neophodnu institucionalnu samostalnost jeste odgovornost za način na koji obavljaju svoje zadatke. Njihova odgovornost obuhvata korišćenje njihovih resursa, onako kako je to precizirano u Rezoluciji o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, naročito u slučaju javnih resursa. Shodno tome, dozvoljena je interna ili eksterna finansijska kontrola radio-difuznih organizacija javnog servisa. Finansijski nadzor te vrste mora, ipak, da se ograniči na kontrolu rada uprave, knjigovodstva i finansija. Sve ovo, dakle, ne može da obuhvati kontrolu programa. Ipak, za određene posebno značajne aktivnosti koje obuhvataju izdavanje sredstava za programe (ugovori o kupovini programa koji premašuju određene iznose) može da se traži posebno odobrenje od odgovarajućih organa, kao što je to istaknuto u gorenavedenim stavovima 23 i 36.

61. Treba istaći da pravila administrativne, knjigovodstvene i finansijske kontrole i pravila odgovornosti njihovih konstitutivnih tela variraju u zavisnosti od toga da li su posredi organizacije iz domena javnog ili privatnog prava. Stoga je neophodno konsultovati relevantne odredbe iz odgovarajućih oblasti prava (pravo preduzeća, javno pravo) osiguravajući da primena ovih odredbi na radio-difuzne organizacije javnog servisa bude u skladu sa načelom sadržanim u smernici br. 19.

VI Programska politika radio-difuznih organizacija javnog servisa

62. Programi radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito vesti i emisije o aktuelnim događajima, moraju da odražavaju raznovrsnost gledišta i mišljenja izraženih u društvu u celini. S tim u vezi, treb imati na umu zahteve izložene u Rezoluciji o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, naročito odredbu da radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da imaju zadatak da obezbede forum za javnu raspravu u kojoj će biti izražen najširi mogući spektar pogleda i mišljenja. Takođe se skreće pažanja na zahtev da radio-difuzne organizacije javnog servisa prenose nepristrasne i nezavisne vesti, informacije i komentare.

63. Da bi obezbedile njihovu nezavisnost, smernice definišu veliki broj osnovnih načela koja regulišu program radio-difuznih organizacija javnog servisa, bez obzira na njihov status. Ovde je potvrđeno da pojam nezavisnosti ne važi samo kada je reč o uplitanju političke prirode, već i o uticajima ekonomskih instanci ili drugih sektora društva. Stoga bi moglo biti korisno da se odredbe o reklamiranju i sponzorstvu unesu u statute koji regulišu aktivnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa da bi se sprečilo da se oglašavači ili sponzori na bilo koji način upliću u programe koje emituju radio-difuzne organizacije. Ogovarajuće napomene o ovom pitanju mogu da se nađu u poglavljima III i IV Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji i obrazloženju uz nju.

Smernica br. 20

64. Ova smernica podseća na osnovno načelo iz člana 7, stav 3, Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji. To načelo je još značajnije za radio-difuzne organizacije javnog servisa pošto, kako je naglašeno u Rezoluciji br. 1. Ministarske konferencije u Pragu, one moraju da „obezbede forum za javnu raspravu u kojoj će biti izražen najširi mogući spektar pogleda i mišljenja“, i „nepristrasno prenose nepristrasne i nezavisne vesti, informacije i komentare,. U tom kontekstu, naglasak je stavljen na značaj obezbeđivanja ravnopravnog pristupa medijima, a posebno obezbeđivanja termina u programu radio-difuznih organizacija javnog servisa za političke stranke tokom predizborne kampanje. Ravnopravan pristup ne znači nužno da sve političke stranke treba da dobiju termin u istom trajanju, bez obzira na svoj značaj. Ali, i pored toga, zahteva se da svaka politička stranka dobije dovoljno vremena da predstavi svoju platformu. Ovaj poseban slučaj ilustruje opšti kriterijum ravnoteže kojim treba da se rukovode radio-difuzne organizacije javnog servisa prilikom pravljenja programa. Mogu da se razmotre različiti mehanizmi da bi se obezbedilo poštovanje gorenavedenih zahteva, čak i unutar radio-difuznih organizacija javnog servisa i/ili van njih, na primer, preko nezavisnih regulatornih tela.

Smernica br. 21

65. Iako je normalno, pa čak i poželjno, da u demokratskom društvu organi vlasti izveštavaju o svojim aktivnostima preko medija, a naročito preko radio-difuznih organizacija javnog servisa, uslovi pod kojima se prave takvi izveštaji treba da budu precizno regulisani tako da radio-difuzne organizacije javnog servisa ne postanu glasilo organa vlasti. Stoga smernica br. 21 uspostavlja načelo po kome emitovanje zvaničnih poruka, izjava ili saopštenja organa vlasti treba da se ograniči na izuzetne okolnosti, pri čemu se podrazumeva da ova smernica ne obuhvata informativne kampanje o pitanjima od javnog interesa, kao što su kampanje u domenu zdravlja. Posebne okolnosti podrazumevaju ovde posebne slučajeve u životu nacije, bili oni redovni (prenošenje govora povodom nacionalnih praznika ili predstavljanja vladinog političkog programa u parlamentu) ili vanredni (prenošenje govora u periodima krize i nacionalnih katastrofa).

66. Izvan tih posebnih okolnosti, često se postavlja pitanje da li organi vlasti treba da imaju redovan pristup programima radio-difuznih organizacija javnog servisa da bi iznosili svoju aktuelnu politiku i da li u tom slučaju pravo na odgovor treba dati političkim grupama koje čine opoziciju. S tim u vezi, zvanična saopštenja treba razlikovati od uobičajenih programa radio-difuznih organizacija javnog servisa. U principu, svako zvanično saopštenje koje nije vezano za gorepomenute izuzetne okolnosti treba da bude isključeno.

67. Čak i pod pretpostavkom da se prihvati princip takvih saopštenja, ona moraju izričito da budu regulisana propisima i moraju da se emituju u odgovarajućim

intervalima. Iako definicija strogo utvrđenog intervala između dva uzastopna saopštenja nije ni moguća ni uvek poželjna, taj interval treba da bude razuman. Stoga je nedopustivo emitovanje saopštenja svakog dana, svake nedelje ili svakog meseca. Štaviše, opozicionim grupama treba automatski dodeliti termin u određenom trajanju ako aktuelna vlast ima redovan pristup emisijama radio-difuznih organizacija javnog servisa za svoja zvanična saopštenja. To pravo na odgovor treba da bude definisano na takav način da različite opozicione grupe zastupljene u parlamentu mogu da iznose svoja gledišta.

68. Izveštaji o politici aktuelne vlade u redovnim emisijama radio-difuznih organizacija javnog servisa (vesti, informativne emisije, debate i susreti, intervjui itd.) treba u svim slučajevima da poštuju načela nepristrasnosti i izbalansiranosti.

Smernica br. 22

69. Službena saopštenja koja prenose radio-difuzne organizacije javnog servisa, bilo da je reč o izuzetnim okolnostima ili ne, treba uvek da budu okarakterisana kao takva prilikom emitovanja. Javnost ne treba da ima bilo kakve dileme u pogledu porekla i svrhe tih saopštenja, koja treba da budu izdvojena iz redovnog programa radio-difuznih organizacija javnog servisa. U tu svrhu mogu da se primene različite procedure (na primer, u kajronu može da se precizira zvanična priroda saopštenja ili to može da učini spiker itd.). S obzirom da ova službena saopštenja nisu u direktnoj vezi sa redovnim programom radio-difuznih organizacija javnog servisa, logična posledica je da isključivu odgovornost za njih treba da snosi organ koji ih je dao.

VII Pristup radio-difuznih organizacija javnog servisa novim komunikacionim tehnologijama

70. Nove komunikacione tehnologije, naročito digitalizacija, nesumnjivo su novi element od najvećeg značaja za budućnost sektora radio-difuzije. Nove tehnologije omogućavaju nove vrste servisa, naročito onih koji se plaćaju, čija namena zavisi od posebnih oblasti interesovanja različitih semenata društva. Ove nove promene zahtevaju razmišljanje o budućoj ulozi radio-difuznih organizacija javnog servisa u novom kontekstu, u kome se nudi ogroman broj programa: da li će javni servisi i dalje imati posebnu ulogu i, ako je tako, kako ta uloga može da se pravda? Ako javni servis radio-difuzije ima određenu ulogu i u budućnosti, kakva sredstva treba da mu budu stavljena na raspolaganje da bi mu se omogućilo da obavlja svoje zadatke? Koja eventualna ograničenja treba uvesti da prilagođavanje javnog servisa novom okruženju u oblasti radio-difuzije ne bude na štetu njegovih pecifičnih karakteristika?

71. Rezolucija br. 1, usvojena na Ministarskoj konferenciji u Pragu, odgovorila je na ova različita pitanja, naročito tako što je potvrdila „funkciju od vitalnog

značaja koju javni servis radio-difuzije ima kao ključni faktor pluralističke komunikacije dostupne svima“ i priznajući „potrebu da se garantuje trajnost i stabilnost javnog servisa radio-difuzije“. Ovi zaključci su konkretizovani tako što su se zemlje učesnice obavezale da će „održavati i razvijati snažan sistem javnog servisa radio-difuzije u okruženju koje karakterišu sve veća konkurencija programskih servisa i brze tehnološke promene“.

72. Sposobnost javnog servisa da se sam izdržava i razvija podrazumeva da, kako je formulisano u Rezoluciji br. 1. Ministarske konferencije u Pragu, radio-difuzne organizacije javnog servisa „treba da imaju mogućnost da koriste nove tehnologije neophodne za obavljanje njihovih zadataka“. Smernica br. 23 potvrđuje ovo osnovno načelo po kome su radio-difuznim organizacijama javnog servisa ti zadaci povereni u skladu sa zakonom u širem smislu reči (zakoni, propisi ili ostali tekstovi, kao što su odredbe o dozvolama za frekvencije, povelje ili koncesije). Da nije tako, javni servis radio-difuzije bi bio izložen opasnosti od brze marginalizacije i, dugoročno gledano, mogla bi da izgubi svoju nezavisnost.

73. Osim toga, smernica br. 23 uspostavlja načelo po kome radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da budu u mogućnosti da razvijaju nove servise zasnovane na gorenavedenim tehnologijama, u meri u kojoj su ih za to ovlastili organi nadležni za njihove zadatke i aktivnosti.

Preporuka br. R (97) 19

Komiteta ministara državama članicama o prikazivanju nasilja u elektronskim medijima

*(usvojio Komitet ministara 30. oktobra 1997.
na 607. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Podsećajući na svoju privrženost osnovnom pravu na slobodu izražavanja, onakvom kakvo je zagarantovano članom 10 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i načelima slobodnog protoka informacija i ideja i nezavisnosti medijskih operatera, sadržanim naročito u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja od 29. aprila 1982;

Imajući na umu međunarodnu dimenziju bezrazložnog prikazivanja nasilja i relevantne odredbe Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji (1989);

Podsećajući da su na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembra 1994) ministri zaduženi za politiku u domenu medija dostavili Komitetu ministara Saveta Evrope Akcioni plan o strategijama za promovisanje medija u demokratskom društvu, u okviru koga su zatražili od Komiteta ministara da „*pripremi, kroz intenzivne konsultacije sa medijskim poslenicima i regulatornim vlastima, moguće smernice za prikazivanje nasilja u medijima*“;

Podsećajući da ostvarivanje slobode izražavanja podrazumeva dužnosti i odgovornosti koje medijski poslenici moraju da imaju na umu i da ono može biti legitimno ograničeno da bi se očuvala ravnoteža između ostvarivanja te slobode i poštovanja drugih osnovnih prava, sloboda i interesa zaštićenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima;

Zabrinut zbog globalnog porasta prikazivanja nasilja u elektronskim medijima, zbog čega to postaje značajno društveno pitanje;

Podsećajući da se nasilje ne može smatrati prihvatljivim sredstvom za rešavanje sukoba bilo koje vrste, uključujući i međuljudske sukobe;

Konstatujući ipak da je nasilje sastavni deo svakodnevne stvarnosti u društvu i da pravo javnosti na informaciju takođe obuhvata pravo da bude obaveštena o različitim manifestacijama nasilja;

Konstatujući da postoje mnogobrojni oblici prikazivanja nasilja u medijima, u zavisnosti od različitih konteksta koji idu od informisanja do zabave i da se, naročito u ovom drugom slučaju, nasilje ponekad banalizuje, čak veliča, kako bi se privukla široka publika;

Konstatujući takođe da se, bez obzira na cilj na koji se poziva, nasilje u elektronskim medijima ponekad prikazuje bezrazložno, ni po čemu opravdano kontekstom, i da pri tom dostiže neprihvatljiv neljudski i degradirajući nivo i prekomeran obim;

Svestan štetnih posledica koje to može da ima po fizički, psihički ili moralni razvoj javnosti, naročito mladih, kao što su sve veća neosetljivost na patnju, osećaj nesigurnosti i nepoverenje;

Konstatujući da svi nadležni u raznim elektronskim medijima pojavu sve češćeg prikazivanja nasilja ne doživljavaju kao problem;

Procenjujući da ekonomski razlozi na koje se pozivaju neki nadležni u medijima ne mogu da opravdaju bezrazložno prikazivanje nasilja u elektronskim medijima;

Uveren da različiti sektori društva takođe moraju da preuzmu odgovornost u vezi sa prikazivanjem nasilja u elektronskim medijima;

Uveren takođe da svi poslenici u elektronskim medijima moraju da preuzmu svoj deo odgovornosti i da su oni u najboljem položaju da se pozabave pitanjem bezrazložnog prikazivanja nasilja; pozdravljajući napore koje su, s tim u vezi, već uložili neki poslenici i neki sektori,

Preporučuje vladama država članica da:

a. skrenu pažnju profesionalnim krugovima u oblasti elektronskih medija, regulatornim telima u toj oblasti, obrazovnim krugovima i širokoj javnosti na opšti okvir politike u tom domenu, sadržan u dolenavedenim smernicama;

b. preduzmu konkretne mere za njihovu primenu;

c. obezbede, svim prikladnim sredstvima, da se zainteresovana lica i organi upoznaju sa tim smernicama i da pokrenu opštu debatu o tom pitanju;

d. kontrolišu njihovu praktičnu primenu u domaćim pravnim sistemima;

Zadužuje generalnog sekretara Saveta Evrope da sa sadržajem ove preporuke upozna vlade država potpisnica Evropske konvencije o kulturi koje nisu članice Saveta Evrope.

Polje primene

Ova preporuka se tiče bezrazložnog prikazivanja nasilja u različitim elektronskim medijima na nacionalnom i prekograničnom nivou. Bezrazložni karakter se određuje na osnovu parametara koji se nalaze u aneksu ove preporuke.

Definicije

Za potrebe ove preporuke:

a. *„bezrazložno prikazivanje nasilja“* označava emitovanje poruka, reči i slika čiji su sadržaj ili prezentacija nasilni u meri koja nije opravdana u datom kontekstu;

b. *„elektronski mediji“* označavaju radio i televizijske programske servise i servise kao što su video na zahtev, Internet, interaktivna televizija itd. ili proizvode kao što su video-igrice, CD-ROM itd, osim svih privatnih komunikacija nedostupnih javnosti;

c. *„odgovorni za sadržaj“* označavaju fizička ili pravna lica odgovorna za sadržaj poruka, reči i slika stavljenih na raspolaganje javnosti putem različitih elektronskih medija.

Smernice

Smernica br. 1 - Opšti okvir

Član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, onako kako ga tumači sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, treba da predstavlja opšti okvir za razmatranje pitanja koja se tiču prikazivanja nasilja u elektronskim medijima.

U principu, sloboda izražavanja uključuje takođe pravo na objavljivanje i primanje informacija i ideja koje predstavljaju prikazivanje nasilja. Ipak, neki oblici bezrazložnog prikazivanja nasilja mogu biti legitimno podvrgnuti ograničenjima, s obzirom na dužnosti i odgovornosti koje podrazumeva ostvarivanje slobode izražavanja, pod uslovom da su ta uplitanja u slobodu izražavanja predviđena zakonom i neophodna u demokratskom društvu.

Konkretnije, mere preduzete protiv bezrazložnog prikazivanja nasilja u elektronskim medijima mogu legitimno da teže obezbeđivanju poštovanja

ljudskog dostojanstva i zaštite ranjivih grupa, kao što su deca i adolescenti, pošto izlaganje takvom prikazivanju može da ima negativne posledice po fizički, psihički ili moralni razvoj tih grupa.

Smernica br. 2 - Odgovornosti i načini delovanja nedržavnih aktera

Odgovorni za sadržaj

Države članice moraju da priznaju i imaju na umu činjenicu da u prvom redu odgovorni za sadržaj treba da preuzmu dužnosti i odgovornosti koje podrazumeva ostvarivanje slobode izražavanja, pošto ti operateri imaju primarnu odgovornost kada je reč o sadržaju poruka, reči ili slika koje emituju. Oni imaju posebnu odgovornost kada odluče da emituju poruke, reči ili slike koje prikazuju nasilje, s obzirom na negativne posledice koje iz toga mogu da proisteknu po javnost, naročito po mlade, kao i po celokupno društvo. Medijski poslenici preuzimaju te odgovornosti na različite načine, u zavisnosti od prirode svakog elektronskog medija; na primer, tako što će:

- i. na odgovarajući način obezbediti da javnost bude u dovoljnoj meri upozorena na nasilni karakter poruka, reči ili slika koje će joj biti stavljene na raspolaganje;
- ii. ustanoviti *pravila ponašanja* u sektoru koja preciziraju konkretne odgovornosti koje ima dotični profesionalni sektor;
- iii. utvrditi *interne smernice*, uključujući standarde za procenjivanje sadržaja, u različitim preduzećima u domenu elektronskih medija;
- iv. utvrditi, kako na nivou sektora tako i u okviru pojedinačnih medijskih kuća, *odgovarajuće mehanizme za konsultacije i kontrolu* zadužene da nadziru praktičnu primenu samoregulatornih normi;
- v. voditi računa o samoregulatornim normama u *ugovorima* sa drugim sektorima, kao što su proizvođači audio-vizuelnih programa, proizvođači video-igrica, reklamne agencije itd.
- vi. redovno *imati kontakte i razmenjivati informacije* sa nacionalnim regulatornim vlastima, kao i sa samoregulatornim instancama drugih zemalja.

Različiti sektori društva

Države članice treba da priznaju i imaju u vidu činjenicu da različiti sektori društva snose odgovornost u domenu svojih nadležnosti. Oni mogu da je preuzmu na različite načine, na primer tako što će se odgovornima za sadržaj obratiti putem kampanja za formiranje svesti; promovisati i obezbeđivati edukaciju o medijima; promovisati i sprovoditi istraživanja o prikazivanju nasilja itd.

Što se tiče pristupa dece i adolescenata elektronskim medijima i njihovog korišćenja od strane istih kod kuće ili u školi, kao i njihovog razumevanja nasilnih poruka, reči i slika koje prenose mediji, posebnu odgovornost snose roditelji i nastavnici. Oni mogu da je preuzmu na različite načine, na primer, tako što će:

- i. razvijati i negovati kritički stav prema bezrazložnom prikazivanju nasilja;
- ii. na svestan i selektivan način koristiti elektronske medije i tražiti kvalitetne proizvode i servise;
- iii. podsticati decu i adolescente da razvijaju kritički stav, na primer kroz edukaciju o medijima u okviru porodice i u školi;
- iv. razmotriti načine da se deci i adolescentima ograniči pristup prikazivanju nasilja u elektronskim medijima kada to može da ima negativne posledice po njihov fizički, psihički i moralni razvoj.

Smernica br. 3 - Odgovornosti i načini delovanja država članica

Države članice snose opštu odgovornost za, između ostalog, dobrobit njihovog stanovništva, zaštitu ljudskih prava i očuvanje poštovanja ljudskog dostojanstva. Kada je reč o bezrazložnom prikazivanju nasilja u elektronskim medijima, države članice imaju, međutim, samo supsidijarnu odgovornost, pošto glavnu odgovornost snose oni koji su odgovorni za sadržaj.

Nacionalna politika u domenu medija

Države članice treba da usvoje globalni pristup koji se ne ograničava samo na odgovorne za sadržaj, već se odnosi na sve zainteresovane profesionalne i društvene sektore. U slučaju potrebe, taj pristup treba da ima za cilj da:

- i. podstiče osnivanje *nezavisnih regulatornih organa* za različite elektronske medije. Ti organi treba da imaju odgovarajuće nadležnosti i načine da na nacionalnom nivou regulišu prikazivanje nasilja;
- ii. omogući korisnicima elektronskih medija, domaćih i stranih, koji se žale na nasilan sadržaj nekih servisa ili proizvoda da podnesu žalbu regulatornom organu ili nekom drugom nadležnom nacionalnom telu;
- iii. uključi u *uslove za dobijanje dozvole* za radio-difuzne organizacije obaveze koje se tiču prikazivanja nasilja, praćene merama odvratanja administrativne prirode, kao što je neobnavljanje dozvole ukoliko nisu ispoštovane obaveze;
- iv. utvdi *metode za lakšu podelu odgovornosti između onih koji su odgovorni za sadržaj* i javnosti (upozorenja, prikazivanje posle određenog vremena);

- v. skrene pažnju poslenicima u elektronskim medijima na probleme vezane za bezrazložno prikazivanje nasilja i zabrinutost javnosti u vezi sa tim;
- vi. podstiče istraživanja o prikazivanju nasilja u elektronskim medijima, naročito o tendencijama u raznim medijima, kao i studije o posledicama tog prikazivanja po javnost.

Međunarodna saradnja

Osim obaveza koje proističu iz njihovih međunarodnih obaveza i aktivnosti u okviru Saveta Evrope, države članice treba da sarađuju na bilateralnom i multilateralnom planu, kao i u okviru nadležnih međunarodnih organizacija, sa ciljem razvijanja strategija za rešavanje problema vezanih naročito za međunarodnu dimenziju bezrazložnog prikazivanja nasilja u elektronskim medijima.

S tim u vezi, treba da olakšaju razmenu informacija i saradnju između nadležnih regulatornih organa, naročito u pogledu klasifikacije sadržaja i mogućih žalbi iz inostranstva.

Zakonske mere

Kad odgovorni za sadržaj pribegavaju bezrazložnom prikazivanju nasilja koje ozbiljno vređa ljudsko dostojanstvo ili koje, zbog svoje neljudske ili degradirajuće prirode, negativno utiče na fizički, psihički ili moralni razvoj javnosti, naročito mladih, države članice treba praktično da primenjuju odgovarajuće građanske, krivične ili prekršajne sankcije.

Države članice koje još uvek nisu potpisale Evropsku konvenciju o prekograničnoj televiziji (1989) pozivaju se da pristupe tom instrumentu. Sve države potpisnice Konvencije treba da obezbede njenu praktičnu primenu, naročito kada je reč o odredbama koje se odnose na prikazivanje nasilja i da redovno procenjuju njihovu efikasnost. Isto tako, države članice se pozivaju da preduzmu mere u skladu sa Preporukom br. R (89) 7 Komiteta ministara o načelima vezanim za distribuciju video-igrica nasilnog, brutalnog ili pornografskog sadržaja.

Promovisanje kvalitetnih nenasilnih programa, servisa i proizvoda

Naročito u okviru raznih nacionalnih i evropskih programa pomoći za proizvodnju i distribuciju audio-vizuelnih dela i u tesnoj saradnji sa nadležnim evropskim i profesionalnim krugovima, države članice treba da promovišu načelo kvalitetnih nenasilnih programa, servisa i proizvoda koji odražavaju kulturnu raznovrsnost i bogatstvo evropskih zemalja.

Smernica br. 4 - Zajednička odgovornost u domenu edukacije o elektronskim medijima

Države treba da razmotre edukaciju o elektronskim medijima kao odgovornost koju međusobno dele odgovorni za sadržaj i razni sektori društva. Ta edukacija predstavlja naročito prikladan način da se pomogne javnosti, a naročito mladima da razviju kritički stav prema različitim oblicima prikazivanja nasilja u medijima i da napravi razuman izbor.

Aneks Preporuke br. R (97) 19

Parametri koje treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja da li je prikazivanje nasilja u elektronskim medijima opravdano/neopravdano

Prilikom procenjivanja konkretnih slučajeva prikazivanja nasilja u elektronskim medijima mogu postojati različita gledišta o tome da li je ono opravdano/neopravdano. Te razlike u pristupu naročito zavise od različitih odgovornosti lica ili institucija koje daju procenu (radio-difuzne organizacije, roditelji, oglašivači, samoregulatorna i regulatorna tela, sudovi itd). Te razlike će se takođe pojaviti u primeni parametara koji su ovde izloženi.

Bez namere da bude iscrpna, ova tabela objedinjuje izvestan broj elemenata (na primer, vrste programa - dokumentarni/program za decu - vreme emitovanja, mogućnost besplatnog pristupa ili uslovljen pristup, itd) koje treba imati na umu da bi se utvrdilo da li je, u datom slučaju, prikazivanje nasilja u elektronskim medijima opravdano kontekstom. Tako, recimo, prikazivanje stvarnih slika masakra može biti opravdano u kontekstu informativnog programa na televiziji, ali ne i u kontekstu interaktivne video-igrice itd.

1. Javnost i pristup elektronskim medijima	2. Vrste emisija	3. Prikazani akti nasilja
Televizija slobodan pristup (nekodiran) plaćen pristup (kodiran) „profesionalan„ pristup (plaćene emisije iz oblasti medicine) interaktivna televizija (korišćenje, recimo, video-igara, CD-ROM-ova ili Interneta) vreme emitovanja (termin za dečije emisije) - udarni termin/ - kasni noćni sati) Ostalo Internet video - slobodan pristup - uslovljen pristup (zabranjeno za mlade od 18 godina)	Emisije na televiziji vesti aktuelnosti dokumentarne emisije, naučne emisije reality shows lak zabavni program, muzika, video-spotovi zabava (takmičenja, kvizovi) sport religija dečije emisije igrani program (bioskopski filmovi, televizijski filmovi, drame itd.) reklame, TV kupovina najava programa Emisije na radiju vesti aktuelnosti zabavni program, muzika sport religija mladi reklame Ostalo video-kasete, najava programa video-igrice multimedijalni program	fizičko nasilje seksualno nasilje psihološko nasilje verbalno nasilje nagovešteno nasilje pretnje sam čin nasilja (npr. fizička agresija) samo rezultat (npr. povreda ili smrt, materijalna šteta) čin i rezultat

4. Kontekst prikazivanja nasilja	5. Oblici prikazivanja
informacija edukacija formiranje svesti (dobrotvorne akcije) umetničko izražavanje zabava društvena kritika, ironija, humor privlačenje publike/senzacionalizam nenameran	estetski agresivan nemontiran materijal slike i komentari/vrednosni sudovi pozitivan/negativan (akt nasilja koji je počinio junak/antijunak)

Obrazloženje

Čemu preporuka?

1. Ministarska konferencija u Pragu, pomenuta u preambuli, ukazala je na potrebu da Savet Evrope nešto preduzme u vezi sa prikazivanjem nasilja u elektronskim medijima. Kao odgovor na to, Komitet ministara Saveta Evrope usvojio je ovu preporuku. Preporuka nastoji da konkretno odgovori na zabrinutost javnosti zbog prekomernog prikazivanja nasilja u medijima, a da se pri tom ne upliće u autonomiju i uređivačku nezavisnost medijskih poslenika.

Sadašnja situacija

2. Prikazivanje nasilja u elektronskim medijima postalo je važno društveno pitanje. Došlo je do opšteg porasta korišćenja nasilnih elemenata u audio-vizuelnim porukama, kako u igranom tako i u informativnom programu, kao i u novim medijima. Jedan od razloga za ovaj porast jeste činjenica da je nasilje univerzalni jezik koji, bez mnogo reči i bez bitnih varijacija u pogledu sadržaja, momentalno obezbeđuje jake emocije. Međutim, kumulativno prikazivanje nasilja može da dobije neprihvatljive razmere. Mediji, a naročito televizija, odražavaju kulturu i civilizaciju i nude modele društvenog ponašanja. Posledica prikazivanja nasilja može se osetiti u stavu, shvatanju sveta i sistemu vrednosti pojedinca. Posledice toga mogu da budu potpuno izvitopereno shvatanje stvarnosti, slabljenje sposobnosti da se saoseća sa drugima ili sve veća ravnodušnost prema nasilju koje trpe drugi.

3. Preambula podseća na osnovno pravo na slobodu izražavanja, koje je zagarantovano članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima¹, i na načela slobodnog protoka informacija i ideja i nezavisnosti medijskih poslenika.

1 Ovaj član predviđa da:

„1. Svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu mišljenja i primanja i objavljivanja informacija i ideja bez uplitanja organa vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da radio-difuzna, bioskopska ili televizijska preduzeća podvrgnu režimu dozvola.”

4. Preambula podseća da je nasilje u svim svojim različitim oblicima deo svakodnevice i da javnost ima pravo da bude informisana, kao i da formira sopstveno mišljenje. Kada prikazuju nasilje, medijski poslenici se s pravom pozivaju na pravo javnosti da bude informisana, kao i na druge legitimne ciljeve, kao što su formiranje svesti, edukacija, kultura ili zabava. Međutim, mora se priznati da se nasilje ponekad banalizuje, pa čak i veliča, samo zato da bi se privukla široka publika. Takav je, na primer, slučaj s nekim programskim servisima žanra „informativnog spektakla“ („*TV-istina*“, „*reality shows*“, „*infozabava*“ itd.). Iz ovog razloga, jasno je da se ne može pozivati na gorepomenute ciljeve ako se nasilan sadržaj stavljen na raspolaganje javnosti ne može ni po čemu opravdati kontekstom, a pri tom dostiže neprihvatljiv neljudski ili degradirajući nivo, ili se nepotrebno prikazuje, ili nepotrebno dugo traje.

5. Neki nadležni za elektronske medije porast prikazivanja nasilja ne smatraju problemom. Neka lica odgovorna za sadržaj koji šire mediji čak ukazuju na ekonomske razloge da bi opravdali svoju politiku. Bezrazložno prikazivanje nasilja donosi novac. Oni takođe tvrde da, na kraju krajeva, mediji prikazuju nasilje zato što veliki delovi javnosti vole da gledaju tu vrstu sadržaja i čak su spremni da to plate.

Cilj preporuke

6. Ova preporuka ima za cilj da podseti vlade na ograničene mogućnosti koje one imaju kada je reč o uplitanju u slobodu izražavanja elektronskih medija. Preporuka jasno ukazuje da su oni koji su nadležni za elektronske medije u najboljem položaju da se pozabave pitanjem bezrazložnog prikazivanja nasilja. Komitet ministara pozdravlja velike napore koje su s tim u vezi već uložili neki poslenici u nekim sektorima.

7. Preporuka stoga stavlja naglasak na odgovornost koju prvenstveno imaju medijski poslenici i na značaj edukacije javnosti. S druge strane, u preporuci se ne pominju tehnička sredstva, kao što je „elektronski čip“, koji omogućava da se prikazivanje nasilja ograniči. Ocenjeno je da, iako kontrolni mehanizmi kao što je elektronski čip mogu da posluže kao dopunsko pomagalo, oni ipak imaju dva velika nedostatka:

2. Pošto ostvarivanje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono može da bude podvrgnuto formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama onako kako je to propisano zakonom i neophodno u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, za sprečavanje nereda ili zločina, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu ugleda ili prava drugih, za sprečavanje otkrivanja poverljivih informacija ili za očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.“

- s jedne strane, da bi sistemi kao što je „elektronski čip„ bili efikasni, bilo bi neophodno izvršiti evropsko usklađivanje kriterijuma za klasifikaciju nasilnih sadržaja, na primer, u televizijskim emisijama. Međutim, smatra se da je takvo usklađivanje neizvodljivo i iz tehničkih i iz kulturnih razloga².

- s druge strane, elektronski čip bi mogao da bude kontraproduktivan za korisnike: neke radio-difuzne organizacije bi to mogle da shvate kao dozvolu za prikazivanje još nasilnijih elemenata, pozivajući se na tehnička sredstva kao na način zaštite korisnika od takvih elemenata. Međutim, efikasnost takvih sredstava tek treba da bude dokazana (na primer, nije redak slučaj da deca bolje umeju da ih koriste nego njihovi roditelji) i svakako je nepošteno prebaciti svu odgovornost na roditelje ili korisnike.

8. Prethodna razmišljanja ne tiču se samo televizije. Jasno je, međutim, da televizija ostaje najvažniji elektronski medij i to je razlog zbog koga naročitu odgovornost snose sve radio-difuzne organizacije.

9. Ova preporuka takođe nastoji da javnost, a posebno mlade, upozna s njihovim posebnim odgovornostima. Suočena s nasiljem koje joj se nudi putem medija, javnost mora da koristi sopstveni sud, što iziskuje izvestan nivo edukacije o medijima. Tako ova preporuka ukazuje na razne aspekte te edukacije, pozivajući se ne samo na ulogu škole, već i na ulogu roditelja (videti smernicu br. 2).

Definicije

10. Izvestan broj ključnih pojmova definisan je na početku preporuke, pri čemu je precizirano da ove definicije mogu da se primene samo za potrebe ove preporuke. Grupa stručnjaka zaduženih za rad na nacrtu ove preporuke vodila je iscrpne diskusije o mogućnosti da se dođe do opšte definicije pojma nasilja. Ocenjeno je, međutim, da raznolikost moralnih, kulturnih, socijalnih itd. tradicija u 39³ država članica Saveta Evrope, po svemu sudeći, isključuje mogućnost utvrđivanja univerzalne definicije „nasilja“. Imajući na umu načelo „*vredanja ljudskog dostojanstva*“, Grupa je, za potrebe ove preporuke, zadržala izraz „*bezrazložno prikazivanje nasilja*“.

2 Evropski sud za ljudska prava je već zauzeo stav da je „u domaćem pravu različitih država potpisnica nemoguće naći jednoobrazno evropsko shvatanje morala. Stav koji se iznosi u njihovim zakonima o onome šta moral zahteva varira vremenski i prostorno, naročito u periodu koji karakteriše brzi razvoj mišljenja o tom pitanju.“ Evropski sud za ljudska prava, Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 7. decembra 1976. Serija A, br. 24, stav 48. Ovakva ocena može, putem analogije, da se primeni na pojam nasilja.

3 Od 31. maja 2002. Savet Evrope ima 44 države članice.

a. „Bezrazložno prikazivanje nasilja“

11. Bezrazložni aspekt je jedan od bitnih elemenata na koje treba ukazati. Sadržaj ovog izraza zavisice u velikoj meri od raznih vidova odgovornosti lica ili institucija koje ga razmatraju (medijski poslenici, roditelji, oglašivači, samoregulatorna tela, regulatorni organi, sudovi itd.). Da bi se u svakom posebnom slučaju procenila opravdanost/neopravdanost prikazivanja nasilja u elektronskim medijima, zaključeno je da je potrebno imati na umu dvostruki pristup: kvantitativnu analizu i kvalitativnu analizu.

12. Sa kvantitativnog stanovišta, učestalost s kojom se nasilje prikazuje predstavlja jedan kriterijum koji treba uzeti u obzir. Pristup neće obavezno biti isti, u zavisnosti od toga da li je reč o izolovanom prikazivanju nasilja, ili o čestom ubacivanju nasilnog sadržaja u elektronski medij, ili o elektronskom mediju sa očigledno nasilnim sadržajem (na primer, televizijski kanal specijalizovan za nasilne filmove ili nasilne video-igrice), ili o kumulativnom efektu nasilnih elemenata stavljenih na raspolaganje u elektronskim medijima neke zemlje.

13. Sa kvalitativnog stanovišta, važno je podsetiti da ista nasilna poruka, reč ili slika može da ima različite posledice u zavisnosti od toga da li je ona smeštena u kontekst vesti i informacija ili zabave, fiktivne ili stvarne, i u zavisnosti od intelektualnog, kulturnog, društvenog i obrazovnog miljea. Takođe treba razmotriti načine stavljanja na raspolaganje - slobodan pristup, kodiran pristup, pretplata - i prirodu određenog medija - opšti, tematski itd.

b. „Elektronski mediji“

14. Preporuka se odnosi na sve elektronske medije koji su dostupni javnosti bez obzira da li *offline*, kao što su radio i televizijski programi, video-kasete, video-igrice, CD-ROM itd, ili *online*, kao što su video na zahtev, Internet, teletekst itd.

15. Mogućnost pristupa javnosti ovim programima, servisima i proizvodima predstavlja presudni kriterijum. Tako se, za potrebe ove preporuke, pod elektronskim medijima podrazumevaju: komunikacija preko Interneta kojoj svaki korisnik ima pristup, CD-ROM ili video-kasete, koje javnost može da nabavi, radio i televizijski program itd. Prema ovoj preporuci, privatne komunikacije koje su nedostupne javnosti ne smatraju se „medijima“. Upotreba izraza „privatne komunikacije“ u definiciji elektronskih medija ne uključuje, međutim, komunikaciju između pojedinaca u profesionalne svrhe.

c. „Odgovorni za sadržaj“

16. Odgovorni za nasilni sadržaj koji je stavljen na raspolaganje posredstvom elektronskih medija mogu biti fizička lica (na primer, lice koje preko Interneta

šalje poruke koje podstiču druge da izvrše masakr) ili pravna lica (na primer, televizijska kompanija, kompanija koja se bavi audio-vizuelnom produkcijom, proizvođač video-igara, reklamna agencija itd).

17. Prema nekim nacionalnim zakonima, autor nasilne poruke nije odgovorno lice, već se odgovornost pripisuje licu koje je odobrilo emitovanje te poruke u mediju. Ako, na primer, neko lice pred televizijskim kamerama podstiče na masakr, zakon će goniti lice odgovorno za taj kanal zbog emitovanja izjave nasilnog karaktera. Druga zakonodavstva mogu da usvoje drugačiji pristup.

Smernice

1. Opšti okvir

18. Smernica br. 1 ima za cilj da podseti da svaka mera koja se tiče bezrazložnog prikazivanja nasilja mora biti usklađena sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima onako ga tumači sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava. U principu, sloboda izražavanja takođe uključuje pravo na objavljivanje i primanje informacija i ideja koje predstavljaju prikazivanje nasilja. Međutim, u skladu sa članom 10, stav 2, Konvencije, neki oblici bezrazložnog prikazivanja nasilja mogu biti legitimno podvrgnuti ograničenjima, s obzirom na dužnosti i odgovornosti koje podrazumeva ostvarivanje slobode izražavanja, pod uslovom da su ta uplitanja u slobodu izražavanja predviđena zakonom i neophodna u demokratskom društvu, kako bi se ispunio jedan od legitimnih ciljeva pomenutih u stavu 2.

19. Što se tiče prikazivanja nasilja u elektronskim medijima, jedan ili nekoliko sledećih ciljeva mogu da budu relevantni i mogu da predstavljaju legitimnu osnovu za ograničavanje slobode objavljivanja ili primanja informacija i ideja:

- zaštita zdravlja ili morala;
- zaštita prava drugih;
- sprečavanje nereda ili zločina.

20. Tako ova preporuka skreće pažnju na činjenicu da, u nekim slučajevima, ograničenja bezrazložnog prikazivanja mogu legitimno da teže garantovanju poštovanja nekih osnovnih prava i sloboda, posebno poštovanja ljudskog dostojanstva i zaštite ranjivih grupa, kao što su deca i adolescenti.

21. Stručnjaci imaju podeljeno mišljenje o tome da li prikazivanje nasilja ima direktan ili indirektan uticaj na ponašanje i stavove, posebno mladih. Neki stručnjaci smatraju da nagomilavanje slika nasilja može da utiče na ponašanje, a posebno na ponašanje mladih. Drugi smatraju da nije dokazano postojanje

veze između prikazivanja nasilja i nasilnog ponašanja. Ne zalazeći u ovu raspravu, Savet Evrope smatra da bezrazložno prikazivanje nasilja može da ima štetne posledice po fizički, psihički ili moralni razvoj javnosti, a naročito mladih. S tim u vezi, treba imati na umu da svaka mera protiv bezrazložnog prikazivanja nasilja mora da odgovori na neodložnu društvenu potrebu, da bude srazmerna željenom cilju, da se temelji na relevantnim i adekvatnim razlozima, da ima pravni osnov koji odgovara zahtevima predvidivosti i dostupnosti i koji nudi dovoljne garancije protiv zloupotrebe i samovoljnog uplitanja.

2. Odgovornosti i načini delovanja nedržavnih aktera

22. Ova preporuka pravi razliku između uloge države i uloge nedržavnih aktera, to jest lica odgovornih za sadržaj i raznih sektora društva zainteresovanih za problem bezrazložnog prikazivanja nasilja. Smernica br. 2 se bavi nedržavnim akterima, a pre svega licima odgovornim za sadržaj.

Odgovorni za sadržaj

23. Smernica br. 2 ima za cilj da istakne da glavna odgovornost u ovoj oblasti leži na medijskim poslenicima koji moraju da nađu odgovarajuće načine za suočavanje sa problemom prikazivanja nasilja u medijima. Ova smernica nudi primere akcija koje su sami poslenici već preduzeli ili ih planiraju. Na primer, veliki broj odgovornih za sadržaj vodi računa o tome da javnost bude upoznata s nasilnom prirodom sadržaja koji će joj oni staviti na raspolaganje. U tom cilju, oni sami određuju interne standarde za utvrđivanje stepena nasilja i, na osnovu toga, upozoravaju javnost. Metode upozoravanja mogu biti različite: napomene u najavi programa, zvučna i vizuelna upozorenja, na primer, simboli koji ukazuju na stepen nasilja (dva kvadratića, tri dijamanta itd.), oznake na video-kasetama, CD-ROM-ovima itd.⁴ Kada je reč o nekim programima, na primer *reality shows*, neke televizijske kompanije upozoravaju javnost da su prikazani događaji samo rekonstrukcija onoga što se zaista dogodilo. Osim toga, može da se primeni „vremenska granica“ posle koje TV gledaoci mogu da očekuju emisije sa nasilnim sadržajem.

4 Ilustracije radi, u studiji koju je Ministarstvo kulture Švedske objavilo 1995. ističe se da roditelji treba da budu u mogućnosti da unapred budu upozoreni na programe i filmove koji sadrže nasilje koje oni smatraju neprihvatljivim za decu. Radio-difuzne kuće i štampa treba stoga da obezbede detaljnije informacije o programima, a posebno o onima koji nose oznaku „samo za odrasle“. Televizijski kanali bi trebalo da se postaraju da programi koje će prikazati do određenog vremena tokom večeri ne sadrže prizore nasilja, a ukoliko to nije moguće, filmovima s nasiljem treba da prethodi formalno upozorenje. Uporediti sa „*A Handbook in Four Chapters on the Depiction of Violence in the Media*“.

Razni sektori društva

24. Bezrazložno ili preterano prikazivanje nasilja predstavlja problem koji treba da rešavaju elektronski mediji, ali isto tako i razni sektori društva, uključujući roditelje i nastavnike, kroz zajedničku akciju i na dobrovoljnoj osnovi. Prava ravnoteža između prava na informisanje i poštovanja drugih prava zaštićenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima može se postići samo podizanjem nivoa svesti svih zainteresovanih krugova. S tim u vezi, vlasti nekih država članica stavljaju poseban naglasak na odgovornost roditelja, nastavnika, političkih stranaka, porodičnih udruženja i udruženja gledalaca, nevladinih organizacija - naročito organizacija za zaštitu prava deteta, prava žena i prava manjina - verskih institucija i grupa, istraživačkih i obrazovnih institucija itd. U ovom kontekstu, smatra se da je posebno potrebno usredsrediti napore na to da deca steknu obrazovanje o audio-vizuelnom jeziku (videti takođe smernicu br. 4).

3. Odgovornosti i načini delovanja država članica

25. Smernica br. 3 ima za cilj da istakne da države članice ne mogu da se odreknu svoje opšte odgovornosti, na nacionalnom i međunarodnom planu, za dobrobit svoje javnosti. Ovo, međutim, ne podrazumeva da im ta odgovornost daje pravo da se samovoljno upliću u nezavisnost elektronskih medija. Nezavisni mediji snose glavnu odgovornost u ovoj oblasti, a države imaju supsidijarnu odgovornost. Ova odgovornost se ogleda u nacionalnoj politici i nacionalnoj saradnji u domenu medija, u zakonskim merama, pomoći (finansijskoj ili nekoj drugoj), proizvodnji nenasilnih kvalitetnih radova, kao i unapređenju edukacije o elektronskim medijima u školama. Ova poslednja strategija se često sprovodi u saradnji sa zainteresovanim društvenim sektorima (videti smernicu br. 4).

Međunarodna saradnja

26. Neke države članice su već dužne da poštuju izvestan broj međunarodnih obaveza (pravo Evropske zajednice, Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji itd.). Pored ovih obaveza, preporučuje se saradnja, uključujući i saradnju u okviru instanci izvan Saveta Evrope, u cilju lakšeg razvoja nacionalnih sistema klasifikacije (to jest, podsticanja što je moguće većeg razumevanja različitih nacionalnih shvatanja u domenu opravdanog/neopravdanog prikazivanja) i rešavanja žalbi iz inostranstva.⁵

5 Ilustracije radi, države bi trebalo da razmotre mere koje će omogućiti stranim gledocima i slušaocima koji se žale na nasilni sadržaj nekih nacionalnih programa koji mogu da se primaju u inostranstvu da ulože žalbu regulatornim organima ili nadležnom nacionalnom organu. Države bi takođe mogle da ispitaju mogućnost uključivanja postojećih instanci na evropskom nivou, kao što su Evropska opservatorija za audio-vizuelni materijal, razni istraživački centri itd. Najzad, mogle bi da ubrzaju razmenu informacija između nacionalnih regulatornih organa.

Zakonske mere

27. Države članice moraju efikasno da primenjuju svoje zakone, propise itd. da bi se stvarno borile protiv ozbiljnih prekršaja u oblasti prikazivanja nasilja. One su već preduzele obavezujuće i neobavezujuće zakonske mere na međunarodnom planu; na primer, Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji⁶ ili Preporuka br. R (89) 7 Komiteta ministara o načelima distribucije video-snimaka sa nasilnim, brutalnim ili pornografskim sadržajem.

Promovisanje nenasilnih kvalitetnih servisa i proizvoda

28. Države članice treba da razviju konstruktivan pristup u cilju poboljšanja kvaliteta elektronskih medija, pri čemu to ne mora da podrazumeva njihovu finansijsku odgovornost. Ne treba zaboraviti da je bezrazložno prikazivanje nasilja ponekad odgovor na finansijska organičenja, pošto neke emisije nasilnog sadržaja mogu da budu jeftinije od onih sa nenasilnim sadržajem. Stoga države članice treba da podstiču, odgovarajućim sredstvima, proizvodnju i emitovanje kvalitetnih nenasilnih programa.

4. Zajednička odgovornost u domenu edukacije o elektronskim medijima

29. Edukaciju o elektronskim medijima takođe treba shvatiti kao zajedničku odgovornost sektora zainteresovanih za problem bezrazložnog prikazivanja nasilja u medijima.⁷ Efikasna edukacija se ne može ostvariti bez odgovarajućeg pedagoškog materijala (uključujući i materijal koji se dobija posredstvom elektronskih medija) i kvalifikovanog nastavnog kadra. Edukacija se prvenstveno, ali ne i isključivo, odnosi na mlade. Škola može da bude odgovarajuće, ali ne

6 Član 7 (1)(2) Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji:

„1) Svi elementi programskih servisa, kada je reč o njihovoj prezentaciji i sadržaju, moraju da poštuju ljudsko dostojanstvo i osnovna prava drugih. Oni naročito ne smeju: a) da budu nepristojni i pogotovo da sadrže pornografiju; b) da ističu nasilje ili podstiču na rasnu mržnju.

2) Svi elementi programskih servisa koji mogu negativno da utiču na psihički, mentalni ili moralni razvoj dece i adolescenata ne smeju da se emituju onda kada oni, zbog vremena emitovanja i prijema, mogu da ih gledaju.”

7 Kao primer za konkretne akcije u kojima učestvuju različiti sektori mogu se navesti inicijative koje se preduzimaju u Norveškoj od 1995. u okviru formiranja svesti na nacionalnom nivou i obrazovne kampanje koju je pokrenula vlada, ili *Prix Jeunesse International*, koju je ustanovila bavska radio-difuzna korporacija *Bayerischer Rundfunk*. Takođe mogu da se pomeni rad na pripremanju pedagoškog materijala i osnovni i viši kursevi obuke za nastavnike koji se specijalizuju za edukaciju o elektronskim medijima. Ove kampanje, programe i materijal mogu da pripreme nadležni organi država članica u saradnji sa poslenicima elektronskih medija i drugih zainteresovanih sektora. Nacionalne regulatorne vlasti bi mogle da igraju važnu ulogu u pokretanju i daljem praćenju obrazovnih inicijativa.

i jedino mesto: elektronski mediji mogu da pruže veoma koristan doprinos edukaciji korisnika.

30. Preporuka insistira na potrebi da se promoviše edukacija posredstvom raznih elektronskih medija. Pojava da se deca ostave sama ispred televizora („elektronska bejbi-siterka“) ni u kom slučaju nije retkost. Zato bi edukacija pomogla javnosti, a posebno mladima da razviju kritički stav prema sve većem broju servisa koje nude elektronski mediji i da naprave razuman izbor. Edukacija treba takođe da skrene pažnju javnosti na mogućnosti koje elektronski mediji nude za izgradnju manje nasilnog društva. Štaviše, takva edukacija može da doprinese osnovnoj i kasnijoj profesionalnoj obuci poslenika elektronskih medija, kao i poslenika iz drugih zainteresovanih sektora, tako što će ih upoznati sa njihovim odgovornostima koje se tiču bezrazložnog prikazivanja nasilja.

31. Još jedan važan doprinos mogla bi da predstavlja osnovna i kasnija obuka poslenika koji rade u elektronskim medijima i drugim zainteresovanim sektorima. Obuka bi mogla da se odvija pod rukovodstvom medijskih preduzeća, ili u njima samima, ili u okviru kurseva obuke van njih.

32. Takođe bi trebalo razmotriti mogućnost uvođenja sistema klasifikacije s ciljem da se pomogne roditeljima i nastavnicima u izvršavanju njihovih obaveza. Na primer, ove sisteme bi mogla da ustanove samoregulatorna tela ili nacionalne regulatorne vlasti, vodeći računa o različitim nacionalnim pravnim tradicijama i u saradnji sa različitim zainteresovanim sektorima.

33. Najzad, Savet Evrope sada razmatra mogućnost pokretanja akcionog plana koji se, između ostalog, odnosi i na edukaciju o elektronskim medijima. Ova oblast je od opšteg interesa za Savet Evrope i izisukuje dobru saradnju između različitih zainteresovanih međuvladinih sektora.

Preporuka br. R (97) 20

Komiteta ministara državama članicama o „govoru mržnje“

*(usvojio Komitet ministara 30. oktobra 1997.
na 607. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Podsećajući na Deklaraciju šefova država i vlada država članica Saveta Evrope usvojenu u Beču 9. oktobra 1993. godine;

Podsećajući da je Bečka deklaracija ukazala na veliku zabrinutost u vezi sa oživljavanjem rasizma, ksenofobije i antisemitizma i razvojem klime netolerancije, i da je u njoj istaknuta spremnost za borbu protiv svih ideologija, politika i praksi koje imaju za cilj raspirivanje rasne mržnje, nasilja i diskriminacije, kao i svakog delovanja ili jezika koji može da pojača strah i napetost među grupama različitog rasnog, etničkog, nacionalnog, verskog ili društvenog porekla;

Potvrđujući duboku privrženost slobodi izražavanja i informisanja, onako kako je to utvrđeno u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja od 29. aprila 1982. godine;

Osuđujući, u skladu sa Bečkom deklaracijom i Deklaracijom o medijima u demokratskom društvu, usvojenom na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembar 1994.), sve oblike izražavanja koji raspiruju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i sve oblike netolerancije, budući da oni potkopavaju demokratsku sigurnost, kulturnu povezanost i pluralizam;

Konstatujući da takvi oblici izražavanja mogu da imaju veći i štetniji uticaj kada se šire putem medija;

Ubeđen da je potreba za borbom protiv takvih oblika izražavanja hitnija u situacijama napetosti i u vremenima rata i drugih oblika oružanih sukoba;

Ubeđen da je neophodno dati smernice za vlade država članica o tome kako da se odnose prema ovim oblicima izražavanja, priznajući u isto vreme da većina medija ne može biti odgovorna za ovakve oblike izražavanja;

Imajući na umu član 7, stav 1, Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, kao i sudsku praksu organa Evropske konvencije o ljudskim pravima u skladu sa članovima 10 i 17 ove konvencije;

Uzimajući u obzir Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i Rezoluciju 68 (30) Komiteta ministara o merama koje treba preduzeti protiv raspirivanja rasne, nacionalne i verske mržnje;

Konstatujući da ovu konvenciju nisu potpisale, ratifikovale i primenile sve države članice posredstvom svog nacionalnog zakonodavstva;

Svestan potrebe da se borba protiv rasizma i netolerancije pomiri sa potrebom da se zaštiti sloboda izražavanja da bi se izbegla opasnost od podrivanja demokratije, pod izgovorom da se ona brani;

Svestan potrebe da se u potpunosti poštuju uređivačka nezavisnost i samostalnost medija,

Preporučuje da vlade država članica:

1. preduzmu odgovarajuće korake u borbi protiv govora mržnje na osnovu načela sadržanih u ovoj preporuci;
2. obezbede da takvi koraci čine deo sveobuhvatnog pristupa ovoj pojavi, koji je takođe uperen protiv njenih društvenih, ekonomskih, političkih, kulturnih i drugih uzroka;
3. tamo gde to nisu učinile, potpišu, ratifikuju i ugrade u svoje domaće zakonodavstvo Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u skladu s Rezolucijom (68) 30 Komiteta ministara o merama koje treba preduzeti protiv raspirivanja rasne, nacionalne i verske mržnje;
4. preispitaju svoje domaće zakonodavstvo i praksu da bi obezbedile njihovu podudarnost s načelima sadržanim u aneksu ove preporuke.

Polje primene

Načela koja slede odnose se na govor mržnje, naročito na govor mržnje koji se širi posredstvom medija.

Za potrebe primene ovih načela, izraz „govor mržnje“ podrazumeva sve oblike izražavanja koji šire, raspiruju, podstiču ili pravdaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući tu i netoleranciju izraženu u formi agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva prema manjinama, migranatima i ljudima imigrantskog porekla.

Načelo 1

Vlade država članica, organi vlasti i javne institucije na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i državni službenici, imaju posebnu odgovornost da se naročito u medijima uzdrže od izjava koje mogu da se shvate kao govor mržnje ili kao govor koji bi mogao da ima za posledicu pravdanje, širenje ili podsticanje rasne mržnje, ksenofobije, antisemitizma i ostalih oblika diskriminacije ili mržnje zasnovane na netoleranciji. Takve izjave treba da se zabrane i javno osude kad god se pojave.

Načelo 2

Vlade država članica treba da uspostave i održavaju celovit pravni okvir koji se sastoji od odredaba građanskog, krivičnog i upravnog prava o govoru mržnje i koji omogućava državnim i sudskim vlastima da u svim slučajevima usklade poštovanje slobode s poštovanjem ljudskog dostojanstva i zaštite ugleda ili prava drugih.

U tom cilju, vlade država članica treba da razmotre načine i sredstva kako bi:

- stimulisale i koordinirale istraživanje o efikasnosti postojećeg pravnog sistema i sudske i upravne prakse;
- preispitale postojeći pravni okvir da bi obezbedile da se on adekvatno primenjuje na različite nove medije i komunikacione servise i mreže;
- razvile usklađenu politiku krivičnog gonjenja zasnovanu na nacionalnim smernicama koje poštuju načela sadržana u ovoj preporuci;

- na listu mogućih krivičnih sankcija dodale nalog za obavljanje društveno korisnog rada;
- povećale mogućnosti za borbu protiv govora mržnje kroz građansko pravo dozvoljavajući zainteresovanim nevladinim organizacijama da podnose građanske tužbe, omogućavajući odštetu žrtvama govora mržnje i omogućavajući sudske odluke koje žrtvama daju pravo na odgovor ili nalažu ispravke;
- upoznale javnost i medijske poslenike s pravnim odredbama koje se odnose na govor mržnje.

Načelo 3

Vlade država članica treba da obezbede da, u pravnom okviru pomenutom u načelu 2, uplitanje u slobodu izražavanja bude usko ograničeno i da se primenjuje na zakonit i nearbitraran način, na osnovu objektivnih kriterijuma. Osim toga, u skladu s osnovnim zahtevima vladavine prava, svako ograničavanje slobode izražavanja ili uplitanje u nju mora biti podložno nezavisnoj sudskoj kontroli. Ovaj zahtev je posebno važan u slučajevima kada sloboda izražavanja mora da pomiri ideal slobode s poštovanjem ljudskog dostojanstva i zaštite ugleda ili prava drugih.

Načelo 4

Nacionalno zakonodavstvo i praksa država članica treba da omoguće sudovima da imaju na umu da su konkretni slučajevi govora mržnje toliko uvredljivi za pojedince ili grupe da ne uživaju stepen zaštite koji drugi vidovi izražavanja uživaju na osnovu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. To je slučaj kada govor mržnje ima za cilj gaženje prava i sloboda navedenih u Konvenciji ili njihovo ograničavanje u većem obimu od onog koje ona predviđa.

Načelo 5

Nacionalno zakonodavstvo i praksa treba da omoguće nadležnim organima gonjenja da obrate posebnu pažnju, koliko to njihova diskreciona prava dozvoljavaju, na slučajeve govora mržnje. U tom pogledu, ta tela treba posebno da razmotre slobodu izražavanja osumnjičenog, uzimajući u obzir da uvođenje krivičnih sankcija predstavlja ozbiljno ograničavanje te slobode. Prilikom nametanja krivičnih sankcija licima osuđenim za prekršaj govora mržnje nadležni sudovi bi trebalo da obezbede striktno poštovanje načela proporcionalnosti.

Načelo 6

Nacionalno zakonodavstvo i praksa u oblasti govora mržnje treba da uzmu u obzir ulogu medija u prenošenju informacija i ideja koje izlažu, analiziraju i razjašnjavaju karakter konkretnih slučajeva govora mržnje i tu pojavu u celini, kao i pravo javnosti da prima takve informacije i ideje.

U tom cilju, nacionalno zakonodavstvo i praksa treba da naprave jasnu razliku između odgovornosti autora govora mržnje, s jedne strane, i odgovornosti medija i medijskih poslenika koji doprinose njegovom širenju u okviru svog zadatka da prenose informacije i ideje o pitanjima od javnog interesa, s druge strane.

Načelo 7

Kao dopuna načelu 6 nacionalno zakonodavstvo i praksa treba da uzmu u obzir činjenicu:

- da je izveštavanje o rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu ili drugim oblicima netolerancije u potpunosti zaštićeno članom 10, stav 1, Evropske konvencije o ljudskim pravima i da se ono može ograničiti samo pod uslovima koji se mogu naći u stavu 2 te odredbe;
- da standardi koje nacionalne vlasti primenjuju za procenjivanje neophodnosti ograničavanja slobode izražavanja moraju da budu u skladu s načelima sadržanim u članu 10, kako je ustanovljeno sudskom praksom organa Konvencije, uzimajući u obzir, između ostalog, način, sadržaj, kontekst i svrhu izveštavanja;
- da poštovanje novinarskih sloboda podrazumeva da sudovi ili organi vlasti ne mogu medijima da nameću svoje poglede kada se radi o vrstama ili tehnikama izveštavanja koje su novinari usvojili.

Obrazloženje

Uvod

1. Ova preporuka, zajedno s Preporukom br. R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije, jedan je od konkretnih rezultata međuvladinog rada Saveta Evrope u oblasti medija tokom 1995. i 1996. godine.
2. Tolerancija i poštovanje jednakog dostojanstva svih ljudskih bića predstavlja samu osnovu demokratskog i pluralističkog društva. To objašnjava zbog čega je Savet Evrope oduvek pridavao najveći značaj zaštiti i ostvarenju tih ideala i načela.
3. Na samitu šefova država i vlada država članica Saveta Evrope, održanom u Beču 8. i 9. oktobra 1993. godine, izražena je zabrinutost zbog oživljavanja rasizma, ksenofobije i antisemitizma, razvoja klime netolerancije, sve češćih akata nasilja, naročito onih uperenih protiv migranata i osoba imigrantaskog porekla, kao i zbog razvoja novih vidova ksenofobije u obliku agresivnog nacionalizma i etnocentrizma. Šefovi država smatraju da te manifestacije netolerancije ugrožavaju demokratska društva i njihove osnovne vrednosti.
4. Na bečkom samitu je usvojen Plan akcije za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije. Plan akcije je ustanovio širok niz mera za mobilisanje javnosti i poboljšanje i delotvornu primenu garancija i politike čiji je cilj borba protiv tih pojava. Mediji su jedna od oblasti obuhvaćenih Planom akcije. U stavu 5 Plana od medijskih profesija se traži *„da izveštavaju i komentarišu dela koja spadaju u rasizam i netoleranciju na istinit i odgovoran način i da nastave da razvijaju profesionalne etičke kodekse koji odražavaju ove zahteve“*.
5. Značaj medija u borbi protiv rasizma i netolerancije takođe je istaknut u Preporuci 1277 (1995) Parlamentarne skupštine o migrantima, etničkim manjinama i medijima. Stav 2 ove preporuke glasi: *„Prikazivanje tema vezanih za imigrante i etničke manjine u medijima ima veliki uticaj na javno mnjenje. Iako mediji predstavljaju važno sredstvo u borbi protiv rasističkih i ksenofobičnih pogleda, predrasuda i predubeđenja, oni takođe mogu imati ulogu u stvaranju ili pojačavanju takvih pogleda“*.

6. U poruci Upravnim komitetima i *ad hoc* Komitetima za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije (januar 1994.), Komitet ministara je pozvao te komitete da, prilikom iznošenja načela svog delovanja, uzmu u obzir stavove 4 i 5 Plana akcije i da u skladu s tim istupaju, prilagođavaju svoje tekuće aktivnosti u pomenutim oblastima ili predlažu nove.

7. Na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembar 1994. godine), ministri država učesnica osudili su u svojoj Deklaraciji o medijima u demokratskom društvu sve vidove izražavanja koji podstiču rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i sve vidove netolerancije, pošto to podriiva demokratsku sigurnost, kulturnu povezanost i pluralizam. Osim toga, Plan akcije, kojim su ustanovljene strategije za promovisanje medija u demokratskom društvu i koji su ministri uputili Komitetu ministara Saveta Evrope, zahteva od Saveta Evrope da „*prouči, u tesnoj saradnji sa medijskim poslenicima i regulatornim organima, moguće smernice koje bi pomogle medijskim poslenicima da se suprotstavljaju netoleranciji u svim njenim vidovima*“ (tačka 6 Plana akcije).

8. Shodno tome, Upravni komitet za masovne medije (CDMM) naložio je Grupi stručnjaka za medije i netoleranciju (MM-S-IN) da razmotri, između ostalog, ulogu koju mediji mogu da igraju u propagiranju rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije, kao i doprinos koji bi mogli da daju u borbi protiv tih pojava.

9. Analizirajući ove oblasti, MM-S-IN je uzela u obzir postojeće odredbe sadržane u međunarodnim pravnim instrumentima (naročito Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i sudsku praksu nadzornih institucija pomenute konvencije) kao i u zakonodavstvu država članica Saveta Evrope. Što se tiče ovog drugog, radu MM-S-IN umnogome je doprinela studija Švajcarskog inisuta za uporedno pravo (*Pravne mere za borbu protiv rasizma i netolerancije u državama članicama Saveta Evrope*, Strazbur, 2. mart 1995. godine, dokument CRI (95) 2), sačinjana pod pokroviteljstvom Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI).

10. Pored toga, MM-S-IN je naručila uporednu studiju Katedre za novinarstvo i masovne komunikacije Univerziteta u Tampereu, u Finskoj, o etičkom kodeksu koji se tiče medija i netolerancije (dokument MM-S-IN (95) 21; takođe objavljena kao: Kolehmainen/Pietiläinen, Comparative Study on Codes of Ethics Dealing with Media and Intolerance, u: Kaarle Nordenstreng (ed.), *Reports on Media Ethics in Europe*, University of Tampere Series B 41, 1995).

11. Tokom svog rada MM-S-IN je došla do zaključka da ne bi bilo preporučljivo pripremiti pravno obavezujuće instrumente koji se tiču pitanja medija i netolerancije pored postojećeg međunarodnog pravnog okvira (na

najrelevantnije od njih upućuje preambula preporuke). S obzirom na poseban položaj medija, kao i na ključni značaj slobode medija i načela uređivačke nezavisnosti i samostalnosti, došlo se do zaključka da je i poželjnije i svrsishodnije usredsrediti se na neobavezujuće pravne instrumente, naime na načela koja bi Komitet ministara Saveta Evrope mogao da preporuči vladama država članica kao osnovu za njihove zakonodavne i druge mere ili politiku na ovom polju.

12. Pored toga, produbljujući ta načela, MM-S-IN je stala na stanovište da je najvažnije napraviti razliku između: (1) uloge koju mediji mogu da imaju u propagiranju rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije i (2) mogućeg doprinosa medija borbi protiv tih pojava. Bilo je neophodno napraviti ovu razliku pošto se okvir delovanja i opravdanost nametanja pravno obavezujućih mera veoma razlikuju u svakoj pojedinačnoj oblasti. Kada je u pitanju propagiranje rasizma i netolerancije, postoji, u načelu, okvir za nametanje pravno obavezujućih standarda bez kršenja slobode izražavanja i načela uređivačke nezavisnosti. Međutim, kada je u pitanju promovisanje pozitivnog doprinosa medija, treba obratiti posebnu pažnju da se ne naruše ta načela. Ovo polje više zahteva mere podsticanja nego pravne mere.

13. Iz tog razloga, MM-S-IN i CDMM su odlučili da sačine dve odvojene preporuke: ovu o „govoru mržnje“ i drugu o medijima i promovisanju kulture tolerancije (videti Preporuku br. R (97) 21).

14. U različitim etapama sastavljanja ovih preporuka, MM-S-IN se konsultovala s različitim predstavničkim organizacijama u oblasti medija, kao i sa zainteresovanim nevladinim organizacijama da bi dobila njihove komentare o tekstovima u pripremi. Ti komentari bitno su doprineli sadržaju ova dva instrumenta.

15. Tekst preporuke je predat Komitetu ministara koji ga je usvojio na 607. sastanku zamenika ministara 30. oktobra 1997. i koji je odobrio objavljivanje obrazloženja.

Operativni deo preporuke

16. Stavovi 1 i 2 odražavaju svest o tome da, iako je u borbi protiv govora mržnje nužno preduzeti korake kroz pravne mere (videti gorenavedeni stav 12), samo pravne mere neće biti dovoljne u borbi protiv ovog zla ako se imaju na umu potreba za globalnim pristupom i ograničenja koja sloboda izražavanja i uređivačka nezavisnost nameću delovanju države. Krajnji cilj nacionalnih mera protiv govora mržnje treba da bude iskorenjivanje rasizma i drugih oblika netolerancije u društvu. To ne može da se postigne samo usredsređivanjem na govor mržnje. U tom pogledu, govor mržnje se može smatrati samo jednom

manifestacijom netolerancije (među ostale se mogu ubrojiti, na primer, rasno motivisano krivično delo, diskriminatorska praksa itd.). Osim toga, ovo su manifestacije pojave (netolerancija) koja ima dublje korene i koja je povezana s različitim društvenim, ekonomskim, kulturnim, istorijskim i drugim faktorima. To ne znači da mere protiv govora mržnje mogu da se odbace, već samo ilustruje potrebu za uključivanjem takvih mera u sveobuhvatniji pristup koji, osim pravnih mera, uključuje i usvajanje određene strategije – na primer u oblasti obrazovanja i podizanja svesti, kulture, socijalne politike, istraživanja itd.

17. Stav 3 preporučuje da one vlade država članica koje to još nisu uradile potpišu, ratifikuju (ili joj pristupe) i efikasno sprovode Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (CERD). U stvari, neke države članice Saveta Evrope još uvek nisu postale potpisnice ove Konvencije.

18. CERD sadrži nekoliko odredbi koje su važne kada je reč o rasističkom govoru i raspirivanju rasne mržnje. Naročito član 4, između ostalog, obavezuje države potpisnice da „zakonom sankcionišu širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti i mržnji, raspirivanje rasne diskriminacije, akte nasilja i navođenja na delovanje usmereno protiv bilo koje rase ili grupe osoba drugačije boje kože ili drugačijeg etničkog porekla, kao i potpomaganje rasističkih aktivnosti, uključujući i njihovo finansiranje“. Ova obaveza je, međutim, uslovljena time što države potpisnice moraju da vode računa o načelima sadržanim u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i pravima koja su izričito navedena u članu 5 CERD. Osnovno pravo na slobodu izražavanja jedno je od onih prava koja su takođe priznata članom 19 Univerzalne deklaracije.

19. Potreba da se borba protiv rasizma i netolerancije uskladi s potrebom da se zaštite ostala osnovna prava takođe je naglašena u Rezoluciji (68) 30 Komiteta ministara o merama koje treba preduzeti protiv raspirivanja rasne, nacionalne i verske mržnje, o čemu se govori u stavu 3 preporuke. Konkretnije rečeno, Evropski sud za ljudska prava je u svojoj presudi u slučaju Jersild protiv Danske od 23. septembra 1994. godine (Serija A, tom 298, stav 30) zaključio da, prema članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (sloboda izražavanja), obaveze tuženog moraju da se protumače, u najvećoj mogućoj meri, kao spojive s njegovim obavezama na osnovu CERD.

Polje primene

20. Za potrebe ove preporuke, ovaj odeljak definiše izraz „govor mržnje“. Tu se takođe razjašnjava da se ova preporuka primenjuje na govor mržnje uopšte. Međutim, neka od načela koja slede bave se konkretnije govorom mržnje koji se širi kroz medije (uporediti načela 1, 6 i 7). Treba naglasiti da ova preporuka nema nameru da uvede posebne pravne obaveze za medije.

21. Razlog za stavljanje izvesnog naglaska na govor mržnje koji se širi posredstvom medija, suprotno drugim vidovima izražavanja, ne leži u tome što su mediji posebno odgovorni za širenje govora mržnje. U stvari, kao što je objašnjeno u preambuli, najveći broj medija ne može da se optuži za širenje takvih oblika izražavanja, iako su inicijative za obučavanje medijskih poslenika korisne da bi se izbegli nenamerni izrazi netolerancije. Pre se može reći da načela koja se konkretnije bave izražavanjem govora mržnje putem medija odražavaju svest da poruke mržnje kada se prenose putem medija, mogu da budu pojačane i nanesu veću štetu s obzirom da je uticaj medija na javno mnjenje veći nego bilo koji drugi pojedinačni oblik izražavanja (uporediti načelo 1). U tom pogledu, može se reći da lokalni ili manji mediji s manjim stepenom profesionalizma češće prenose netolerantne poruke. Potencijalna šteta prouzrokovana porukama mržnje u medijima možda je veća u situacijama napetosti ili (čak) oružanog sukoba. Stoga preambula naglašava hitnu potrebu za borbom protiv ovih oblika izražavanja u takvim situacijama. Osim toga, načela imaju za cilj zaštitu medijskih sloboda, posebno u pogledu izveštavanja o rasizmu ili drugim oblicima netolerancije (uporediti načela 6 i 7).

22. U principu, pojam netolerancije podrazumeva širok obim stavova i mišljenja koji se odnose na isto tako širok obim osnova na kojima je moguće praviti diskriminaciju među ljudima. Međutim, mora se imati na umu da ova preporuka mora da se shvati u svetlu pomenute Bečke deklaracije. Deklaracija o borbi protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije sadrži neke korisne savete u tom pogledu. Oni su preneti u definiciju govora mržnje sadržanu u ovom odeljku. Smatralo se da je neophodno da se izbegne rasplinjavanje teksta tako što bi se razmotrili svi oblici netolerancije (na primer, netolerancija na osnovu pola, seksualne orijentacije, godina, hendikepiranosti itd.). Može se takođe primetiti da je, što se tiče medija, o netoleranciji na osnovu pola bilo reči u Preporuci br. R (84) 17 o jednakosti između žena i muškaraca u medijima, koju je Komitet ministara usvojio 25. septembra 1984. godine.

23. Najzad, preporuka sadrži mnogobrojne zaštitne mehanizme usmerene na zaštitu slobode izražavanja koji mogu da stvore utisak da osnovni cilj ovog teksta nije borba protiv govora mržnje ili pomoć u iskorenjivanju rasizma i netolerancije, već pre unapređenje slobode izražavanja. Međutim, kako je razjašnjeno u

preambuli, borba protiv rasizma i netolerancije i zaštita slobode izražavanja od suštinskog su značaja za demokratsko društvo i bilo bi neprihvatljivo da se da prednost jednom na uštrb drugog. Osim toga, argument da je suviše drakonska zaštita od netolerantnog govora ne samo opasna, već i kontraproduktivna, takođe ima smisla. Preporuka je takođe usmerena na to da obezbedi elemente koji mogu da doprinesu da zakonodavna tela, upravni organi i sudovi uspostave odgovarajuću ravnotežu.

Načela

24. Načelo 1 odražava posebnu odgovornost organa vlasti i javnih institucija na svim nivoima države da se, naročito u medijima, uzdrže od usmenog ili pisanog izražavanja koje bi moglo da opravdava, raspiruje ili podstiče rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge oblike diskriminacije ili mržnje zasnovane na netoleranciji. Prva i najviša dužnost države jeste da spreči da njeni organi i njeni službenici doprinosе širenju mržnje. Član 2, stavovi 1 i 4, stav c, CERD sadrže izričite pravne obaveze u tom pogledu.

25. Iako se čini da je ovo načelo samo po sebi očigledno, bilo je, nažalost, skorašnjih primera u evropskim zemljama koji pokazuju da opasnosti od narušavanja ovog načela još uvek postoje.

26. Tekst ne pominje ništa o prirodi sankcija koje treba da se primene u slučajevima povrede ovog načela. O tome se govori u načelima 2 i 5. U ovom posebnom slučaju možda su prikladne disciplinske sankcije, bilo same bilo u kombinaciji sa drugim sankcijama. Budući da državni službenici imaju pravo na punu zaštitu u pogledu slobode govora zagwarantovane članom 10 ECHR svako ograničavanje ove slobode mora da bude u saglasnosti sa zahtevima sadržanim u članu 10, stav 2, ECHR. Načela 2 i 5 pružaju dodatno uputstvo o ovom problemu.

27. Načelo 2 naglašava potrebu da se u borbi protiv rasizma i netolerancije u konkretnim slučajevima sloboda izražavanja uskladi s poštovanjem ljudskog dostojanstva i zaštitom ugleda ili prava drugih. Član 10 ECHR pruža osnovni okvir za to. Relevantna sudska praksa organa Konvencije pokazuje da na pitanje da li je, u datom slučaju, ograničavanje slobode izražavanja „neophodno u demokratskom društvu“, može da se odgovori samo ako se imaju u vidu sve konkretne okolnosti u dotičnom slučaju. Iako takva pitanja ne mogu da se rešavaju apstraktno, na nacionalnim zakonodavstvima je da obezbede odgovarajuće propise koji omogućavaju domaćim sudovima i upravnim organima da procenjuju – imajući u vidu okolnosti svakog pojedinačnog slučaja – „potrebu“ uplitanja u slobodu izražavanja, kao i proporcionalnost između „formalnosti, uslova, restrikcija i kazni“ koje se razmatraju ili su nametnute, s jedne strane, i legitimnih ciljeva, s druge. Načela 4 i 7 daju dalja uputstva o faktorima koje treba uzeti u obzir prilikom procene neophodnosti takvih kršenja.

28. Iako nacionalno zakonodavstvo treba da ostavi dovoljno prostora za uspostavljanje ravnoteže između slobode izražavanja i zaštite drugih prava, ono ne treba da pruži neograničeno diskreciono pravo organima nadležnim za primenu zakona. To bi bilo suprotno načelu pravne sigurnosti i, još konkretnije, zahtevu sadržanom u članu 10, stav 2, ECHR, po kome ograničenja slobode izražavanja moraju da budu „propisana zakonom“. To, između ostalog, znači da ograničenja treba da imaju uporište u nacionalnom zakonodavstvu i da ti zakoni moraju da budu dovoljno dostupni i jasno i precizno formulisani („predvidivost“). Komentar načela 4 pruža dodatne informacije u tom pogledu. Ovi zahtevi dobijaju poseban značaj kada je reč o ograničavanju slobode izražavanja medija, pošto mediji ne treba da budu obeshrabrivani, iz straha od krivičnih ili drugih sankcija, da prenose informacije i mišljenja o pitanjima od javnog interesa. Mogućnosti za ograničavanje slobode izražavanja koje su formulisane na neodređen ili previše uopšten način lako mogu da proizvedu negativan efekat na slobodu medija.

29. Ove napomene su značajnije tamo gde krivične sankcije mogu da se nametnu u svetlu načela *nullum crimen, nulla poena sine lege*, kao i načela da se krivično pravo ne sme široko tumačiti na štetu optuženog, na primer analogijom. Ova načela su deo garancije iz člana 7 ECHR i stoga proističe da kažnjivo delo mora da bude jasno definisano zakonom. (Videti, na primer, Evropski sud za ljudska prava, S. V. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 22. novembra 1995. godine, Serija A, br. 335-B, stavovi 34-36).

30. Načelo 2 izričito navodi poštovanje ljudskog dostojanstva i zaštitu ugleda ili prava drugih kao legitimne ciljeve za ograničavanje slobode izražavanja u oblasti govora mržnje. Ovo je u skladu s gorenavedenom presudom Jersild. „Prava drugih“ uključuju pravo na fizički i psihički integritet pojedinca. Međutim, takva ograničenja mogu u posebnim slučajevima da imaju i druge ciljeve koje član 10, stav 2, ECHR priznaje kao legitimne. Sudska praksa Evropske komisije za ljudska prava pokazuje da, u zavisnosti od slučaja do slučaja, sprečavanje nereda i zločina takođe može biti relevantno.

31. Načelo 2 takođe nabroja mere koje se vladama država članica preporučuju za razmatranje. Većina njih razumljiva je sama po sebi.

32. Mera koje se navodi pod drugom crticom predstavlja odgovor na nedavne primere u nekoliko država članica koji su, na nesreću, pokazali da poruke mržnje mogu takođe da se prenose putem novih medija, servisa i mreža. Svaki pravni odgovor mora da bude adekvatan, to jest da uzme u obzir različite karakteristike takvih medija, servisa i mreža, kao i različite načine na koje ih javnost može koristiti: različite vrste pristupa (slobodan pristup/pretplata, kodiran/nekodiran itd.); njihovu upotrebu za privatnu ili javnu komunikaciju itd. U ovom trenutku Savet Evrope razmatra ova pitanja u perspektivi koja je daleko šira od one koja se nalazi u ovoj preporuci.

33. Mera koja se pominje pod četvrtom crticom inspirisana je svešću da izricanje kazne zatvora ili novčane kazne licu osuđenom za govor mržnje može u mnogim slučajevima biti neefikasno kada je reč o promeni stavova i ideja tog lica. Sankcija društveno korisnog rada, koja može biti prilagođena specifičnoj prirodi prestupa (recimo, prinudni rad u zajednici koju je pojedinac uvredio), može da ima edukativne aspekte koji imaju veće izgleda da promene stav i shvatanja osuđene osobe na taj način što će doprineti boljem razumevanju i poštovanju dotične grupe ili dotičnih grupa.

34. Mere koje se pominju pod petom crticom usmerene su na mobilisanje civilnog društva i žrtava govora mržnje u borbi protiv ove pojave. Ove mere imaju u vidu čitav niz pravnih instrumenata kojima se povećavaju mogućnosti predviđene građanskim pravom. Kako se navodi u doleavedenom stavu 38, krivično pravo ne mora uvek biti prikladno za konkretne slučajeve govora mržnje, dok građansko pravo načelno nudi veću fleksibilnost u tom pogledu. Ako to nacionalno zakonodavstvo dopušta, organizacije koje zastupaju žrtve govora mržnje treba da imaju pravo da pokreću građanske parnice.

35. Načelo 3 naglašava ulogu sudova u obezbeđivanju efikasne i nezavisne kontrole nad uplitanjem izvršnih organa u pravo pojedinca na slobodu izražavanja. To odražava zahteve vladavine prava koja predstavlja osnovno načelo demokratskog društva (uporediti Evropski sud za ljudska prava, Klas i drugi protiv Nemačke, presuda od 6. septembra 1978. godine, Serija A, tom 28, stav 55, str. 25-26). Isto tako, iz zahteva „propisano zakonom“ i zahteva „neophodnosti“ iz člana 10, stav 2, ECHR proizlazi da nacionalno zakonodavstvo mora da obezbedi pravnu zaštitu od samovoljnog uplitanja i odgovarajuću zaštitu od zloupotrebe. Tamo gde su ugroženi ljudsko dostojanstvo i osnovna prava, kao što je sloboda izražavanja, sudovi su pravo mesto za donošenje odluka na osnovu pažljive procene različitih prava, vrednosti i interesa.

36. Načelo 4 odražava sudsku praksu organa Evropske konvencije koja se odnosi na članove 10 i 17 Konvencije.

37. Načelo 5 naglašava da organi gonjenja moraju da ispolje poseban oprez kad se bave slučajevima govora mržnje. U nekoliko evropskih zemalja praksa je pokazala da može biti veoma teško da se dostigne nivo dokaza koje zahteva krivično pravo. Umesto snižavanja tog nivoa, što bi ozbiljno narušilo slobodu izražavanja, predlaže se da ti organi brižljivo utvrde da li je prikupljeno dovoljno dokaza pre nego što nalože gonjenje. To, naravno, zavisi od toga da li organi gonjenja u državama članicama uživaju određen stepen diskrecionih ovlašćenja u tom pogledu. Bilo bi korisno usredsrediti napore na one problematične slučajeve u kojima će se krivično gonjenje najverovatnije završiti osudom. U oblasti govora mržnje postoji realna opasnost da osumnjičeni sebe predstave javnosti kao „mučenike“ ili „žrtve“, ili da, u slučaju oslobađajuće presude, ishod

slučaja predstave kao pobjedu svojih stavova. Preporučuje se da se usvoje nacionalne smernice koje bi služile kao osnova za usklađenu politiku gonjenja u toj oblasti (videti načelo 2, treća crtica). Krivične sankcije u ovoj oblasti treba striktno da poštuju načelo proporcionalnosti ne samo kao opšte načelo prava koje reguliše odmeravanje kazni, već i kao zahtev koji proističe iz člana 10, stav 2, ECHR. Kazne zatvora za govor mržnje treba da budu izuzetak.

38. Načelo 6, koje se zasniva na presudi Jersild (stav 31) u principu je samo po sebi razumljivo. Tamo gde se, na primer, govor mržnje opisuje ili je čak citiran u izveštajima ili uvodnicima, pravna odgovornost medijskih poslenika je potpuno drugačija od odgovornosti autora tih izjava. Dok autor mora da snosi direktnu odgovornost za sadržaj svojih izjava, bez obzira na njihovo širenje putem medija, ako bi se mediji smatrali pravno odgovornim za puko prenošenje takvih informacija, to bi samo sputalo njihovu ulogu. Postoje dodatni uslovi koji moraju da se ispune pre nego što se pitanje takve odgovornosti pokrene, kako bi se izbeglo kršenje prava na slobodu izražavanja. Ti zahtevi su sadržani u načelu 7.

39. Ovo ne znači da mediji i medijski poslenici ne treba da vode računa prilikom izveštavanja o govoru mržnje ili netoleranciji, budući da postoji rizik da publika njihov rad protumači kao izraz podrške pogledima koji su za osudu. To je, međutim, pitanje profesionalizma, naročito profesionalne etike, kojim treba da se pozabave sami mediji i medijski poslenici, a ne organi vlasti. Poštovanje profesionalnih pravila i načela od strane medija nije stvar koju treba da regulišu države članice, budući da bi to predstavljalo veliku opasnost za slobodu izražavanja i uređivačku nezavisnost i samostalnost. Druga je stvar što određene odredbe nacionalnog zakonodavstva koje ograničavaju slobodu izražavanja mogu da odgovaraju izvesnim pravilima ponašanja kojih se pridržavaju medijski poslenici.

40. U tom pogledu, može se obratiti pažnja na studiju pomenutu u gorenavedenom stavu 10. Prema tom nedavnom pregledu etičkih kodeksa koje su usvojili medijski poslenici u evropskim zemljama, „zabrana diskriminacije na osnovu rase ili nacionalne pripadnosti jedno je od najraširenijih obeležja profesionalnog etičkog kodeksa“. Od 31 kodeksa koji su trenutno na snazi, 26 sadrže takvu zabranu. Osim toga, u članu 7 Propisa Međunarodne federacije novinara (usvojeni 1954. godine i revidirani 1986.) kaže se da će „novinari biti svesni opasnosti od diskriminacije koju promovišu mediji i da će uraditi sve što je u njihovoj moći da izbegnu potpomaganje takve diskriminacije zasnovane na rasi, polu, seksualnoj orijentaciji, jeziku, veri, političkim ili drugim mišljenjima, i nacionalnom ili društvenom poreklu“.

41. Naravno, gorenavedena razmatranja koja se tiču posebne odgovornosti medija u pogledu govora mržnje, za razliku od odgovornosti autora takvih izjava, ne primenjuju se ako govor mržnje potiče direktno od samih medija ili medijskih poslenika (to jest, ako je govor mržnje posledica stavova novinara

ili redakcije, a ne samo izveštavanja ili prenošenja onoga što su drugi rekli). U takvim slučajevima mediji ili medijski poslenici moraju se smatrati autorima poruke mržnje u smislu navedenom u načelu 6. Moglo bi se reći da isto važi i kada medijski poslenici bezrezervno i aktivno podržavaju izjave koje se svode na govor mržnje koje je izrekao neko drugi, iako to nije moguće lako ustanoviti. Još teže su situacije kada je stav medijskih poslenika izložen kritici zato što nisu *expressis verbis* osudili prenete izjave ili im obezbedili protivtežu. Budući da postoji skala različitih mogućih stavova, smatra se poželjnim da se one razmotre u svetlu načela 7, koje predstavlja reper za utvrđivanje stepena odgovornosti medijskih poslenika.

42. Načelo 7 preporuke dalje razrađuje načelo 6 rezimirajući ključne elemente koje organi vlasti, naročito sudovi, moraju da uzmu u obzir kada se bave govorom mržnje koji šire mediji. Ti elementi su uglavnom zasnovani na presudi Jersild (naročito stav 31).

43. Tekst pod prvom crticom podseća da član 17 ECHR ne treba da igra bilo kakvu ulogu u pogledu pravnog pristupa novinarskom izveštavanju o rasizmu i netoleranciji, uključujući moguće izveštaje i prenošenje izjava drugih osoba koje se svode na govor mržnje (videti komentar načela 4 i 6).

44. Uslovi određeni članom 10, stav 2, ECHR za bilo koje narušavanje slobode izražavanja, kako je protumačeno i sudskom praksom organa Konvencije, mogu da se rezimiraju na sledeći način.

Svako takvo narušavanje mora da:

- a. bude predviđeno potpunom i iscrpnom listom ograničenja određenih članom 10, stav 2, Evropske konvencije koja mora usko da se tumači;
- b. bude regulisano zakonom i formulisano jasnim i preciznim izrazima;
- c. bude neophodno u demokratskom društvu i odgovara neodložnoj društvenoj potrebi;
- d. bude srazmerno cilju kome se teži.

45. U skladu sa relevantnom sudskom praksom Suda, „neophodnost“ narušavanja slobode izražavanja mora da bude dokazana na ubedljiv način.

46. Tekst pod drugom crticom nabraja određeni broj faktora koje nacionalne vlasti, naročito sudovi, moraju da uzmu u obzir prilikom procene da li je ograničavanje slobode izražavanja u toj oblasti „neophodno u demokratskom društvu“. Ovi faktori ne moraju uvek da budu jasno predviđeni pisanim pravom, pod uslovom da se primenjuju u konkretnim slučajevima. Sadržaj nacionalnog zakonodavstva u toj oblasti treba da obezbedi da upravni organi i sudovi budu

u mogućnosti da primene standarde koji su u skladu s načelima sadržanim u članu 10 ECHR. U slučaju medijskog izveštavanja o rasizmu i netoleranciji, bilo u obliku intervjua ili nekom drugom obliku, ključni faktor u proceni „neophodnosti“ narušavanja slobode izražavanja jeste da li je medijski izveštaj objektivno imao za svrhu propagiranje rasističkih ili netolerantnih pogleda i ideja. Među relevantnim faktorima koje je naveo Sud u presudi Jersild mogu se pomenuti:

- način na koji je medijski izveštaj pripremljen;
- sadržaj izveštaja;
- kontekst izveštaja (na primer, vrsta medija ili programa; dužina izveštaja i priroda publike kojoj je namenjen);
- svrha izveštaja (na primer, informisanje javnosti o stvarima od javnog interesa, kao što je pojava ili stepen netolerancije ili, nasuprot tome, stvaranje platforme za govor mržnje).

47. Što se tiče svrhe izveštaja, ona mora da se procenjuje, kao što je gore navedeno, objektivno. Bez obzira na to, tamo gde nema sumnje da cilj novinara odgovornog za izveštaj nije bilo pružanje podrške rasističkim ili netolerantnim gledištima ili idejama, to će se uzeti u obzir kao relevantan faktor.

48. Priroda sankcija koje mogu da se izreknu predstavlja dodatni važan faktor za utvrđivanje proporcionalnosti uplitanja u slobodu medija. Veća je verovatnoća da će naročito sankcije predviđene krivičnim pravom imati efekat odvraćanja i zato postoji opasnost da obeshrabre medije da raspravljaju o pitanjima od javnog interesa. Takve sankcije moraju, stoga, da se primenjuju s oprezom.

49. Tekst pod trećom crticom naglašava da se sloboda novinarskog izražavanja odnosi takođe na oblik u kome se informacije ili ideje prenose. Medijski poslenici treba da imaju diskreciono pravo ne samo u pogledu načina na koji je izveštaj predstavljen, već i u pogledu procene vesti ili informacija koje su u njemu sadržane

Preporuka br. R (97) 21

Komiteta ministara državama članicama o medijima i promovisanju kulture tolerancije

*(usvojio Komitet ministara 30. oktobra 1997.
na 607. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i olakšao njihov ekonomski i društveni napredak;

Naglašavajući svoju privrženost garantovanju jednakog dostojanstva svim pojedincima i uživanja prava i sloboda bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja, jezik, vera, političko ili drugo uverenje, nacionalno ili socijalno poreklo, pripadnost nekoj nacionalnoj manjini, imovinsko stanje, rođenje ili neki drugi status;

Podsećajući na to da su šefovi država i vlada država članica Saveta Evrope izrazili svoje uverenje na Konferenciji na najvišem nivou u Beču (oktobar, 1993. godine) da je načelo tolerancije garancija očuvanja otvorenog društva u kome se poštuje kulturna raznolikost u Evropi;

Rešen da intenzivira aktivnosti protiv netolerancije, na osnovu Plana akcije usvojenog na Konferenciji na najvišem nivou u Beču;

Pozdravljajući inicijative međunarodnih organizacija, vlada i različitih sektora društva za promovisanje kulture tolerancije, a posebno one koje preduzimaju medijski poslenici, i ističući da su oni u naročito dobrom položaju da promovišu te inicijative i obezbede njihovo opšte prihvatanje u svim medijskim sektorima;

Konstatujući da mediji mogu da daju pozitivan doprinos borbi protiv netolerancije, posebno kada neguju kulturu razumevanja među različitim etničkim, kulturnim i verskim grupama u društvu;

Ističući, u skladu s članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, nezavisnost i samostalnost medijskih poslenika i medijskih organizacija, kao i potrebu da se izbegnu mere koje bi se kosile s tim načelima;

Imajući u vidu da bi bilo korisno pozvati medijske poslenike da više razmisle o problemu netolerancije u državama članicama čiji je sastav u sve većoj meri multikulturalan i multietnički i o merama koje bi mogli da preduzmu za promovisanje tolerancije i razumevanja;

Ubeđen da se takve mere mogu primeniti na više nivoa, uključujući škole novinarstva, medijske organizacije, kao i prilikom obavljanja medijskih profesija;

Ubeđen takođe da uspeh takvih mera umnogome zavisi od stepena angažovanja različitih kategorija profesionalaca u medijskim sektorima, a naročito vlasnika medija, menadžera, urednika, pisaca, autora programa, novinara i zaposlenih u marketingu;

Imajući na umu Preporuku 1277 (1995) Parlamentarne skupštine o migrantima, etničkim manjinama i medijima;

Preporučuje da vlade država članica:

1. upoznaju sledeće ciljne grupe sa načinima delovanja iznetim u aneksu ove preporuke:

- štampu, radio i televizijske kuće, kao i nove sektore komunikacija i oglašavanja;

- predstavnička tela medijskih poslenika u tim sektorima;

- regulatorna i samoregulatorna tela u tim sektorima;

- škole novinarstva i institute za obuku za rad u medijima.

2. razmotre u pozitivnom duhu svaki zahtev za podršku inicijativama preduzetim radi sprovođenja ciljeva iz ove preporuke.

Aneks Preporuke br. (97) 21

Polje primene

Načini delovanja koji se ovde navode imaju za cilj da ukažu samo na neke od primera profesionalne delatnosti koji doprinose promovisanju kulture tolerancije

i zaslužuju da se šire primenjuju u različitim, gore pomenutim, medijskim sektorima.

Profesionalne delatnosti koje doprinose promovisanju kulture tolerancije

1. Obuka

Početna obuka

Škole novinarstva i instituti za obuku za rad u medijima mogli bi, ukoliko to već nisu učinili, da uvedu specijalističke kurseve u svoje osnovne nastavne programe u cilju razvijanja osećaja za profesionalizam, imajući pri tom na umu:

- angažovanje medija u multietničkim i multikulturalnim društvima;
- doprinos medija boljem razumevanju među različitim etničkim, kulturnim i verskim zajednicama.

Kasnija obuka

Obuku o profesionalnim standardima kada je reč o toleranciji i netoleranciji za zaposlene na svim nivoima, medijske kuće bi mogle da obezbede u svojim prostorijama ili da omoguće obuku van njih.

2. Medijske kuće

Problem netolerancije zahteva razmatanje kako u javnosti, tako i unutar medijskih kuća. Iskustvo profesionalnih medijskih krugova pokazuje da bi bilo korisno da medijske kuće razmisle o sledećem:

- izveštavanju zasnovanom na činjenicama i istinitim podacima o rasizmu i netoleranciji;
- oprezno izveštavanju kada je o reč o napetosti među zajednicama;
- izbegavanju pogrdnog stereotipnog opisivanja pripadnika kulturnih, etničkih ili verskih zajednica u svojim publikacijama i programima;
- prikazivanju ponašanja nekog pojedinca bez dovođenja u vezu sa pripadnošću nekoj zajednici onda kada je to irelevantno;
- prikazivanju kulturnih, etničkih i verskih zajednica u uravnoteženom i objektivnom svetlu i na način koji takođe odražava poglede tih zajednica;

- skretanju pažnje javnom mnjenju na zla netolerancije;
- produbljivanju razumevanja javnosti i poštovanje različitosti;
- osporavanju pretpostavki koje su sadržane u netolerantnim primedbama sagovornika prilikom intervjua, u izveštajima, diskusionim programima itd;
- uticaju izvora informacija na izveštavanje;
- raznolikosti radne snage u medijskim kućama i meru do koje ona odražava multietnički, multikulturalni karakter čitalaca, slušalaca ili gledalaca.

3. Predstavnička tela medijskih poslenika

Bilo bi korisno da predstavnička tela različitih kategorija medijskih poslenika usvoje programe akcija ili preduzmu praktične inicijative za promovisanje kulture tolerancije.

4. Kodeksi ponašanja

Takve inicijative i akcije mogu da idu ruku pod ruku s profesionalnim kodeksima ponašanja koji su usvojeni u različitim medijskim sektorima i koji se bave problemima diskriminacije i netolerancije putem ohrabrivanja medijskih poslenika da daju pozitivan doprinos razvoju tolerancije i uzajamnom razumevanju među različitim verskim, etničkim i kulturnim grupama u društvu.

5. Radio-difuzija

Dok radio-difuzne organizacije javnog servisa imaju posebnu obavezu da promovišu kulturu tolerancije i razumevanja, radio-difuzni mediji u celini predstavljaju moćno sredstvo za stvaranje atmosfere za suzbijanje netolerancije. Oni bi mogli da se rukovode primerom radio-difuznih organizacija koje, na primer:

- ulažu odgovarajuće napore da, i u najgledanijim terminima, imaju emisije koje doprinose integraciji svih pojedinaca, grupa i zajednica i da obezbede srazmernu programsku zastupljenost različitih etničkih, verskih i drugih zajednica;
- razvijaju multikulturalni pristup programskom sadržaju, kao što je, na primer, izbegavanje programa koji predstavljaju društvo u jednokulturalnom i jednojezičkom smislu;
- promovišu multikulturalni pristup u programima koji su posebno namenjeni deci i mladima kako bi im omogućili da odrastu sa saznanjem da je kulturna, verska i etnička različitost prirodan i pozitivan element u društvu;
- stvaraju uslove za razmenu, na regionalnom, nacionalnom ili evropskom nivou, programskih materijala koji su se pokazali delotvornim za mobilisanje

javnog mnjenja protiv zala netolerancije ili su doprineli boljim odnosima među zajednicama u multietničkim i multikulturalnim društvima.

6. *Oglašavanje*

Iako se multietnički i multikulturalni karakter potrošačkog društva već ogleda u izvesnim komercijalnim reklamama i mada pojedini ljudi iz marketinga ulažu napore da naprave reklamu na način koji stvara pozitivnu sliku o kulturnoj, verskoj i etničkoj raznolikosti, zainteresovani profesionalni krugovi bi mogli da prihvate doleavedenu praksu.

U nekim zemljama postoje kodeksi ponašanja u marketingu koji zabranjuju diskriminaciju na osnovu rase, boje, nacionalnog porekla itd.

Postoje medijske kuće koje odbijaju da prenose reklamne poruke koje prikazuju kulturne, verske ili etničke različitosti na negativan način, na primer naglašavanjem stereotipa.

Pojedine javne i privatne organizacije su razvile reklamne kampanje koje su osmišljene tako da promovišu toleranciju. Mediji bi mogli da budu pozvani da aktivno sarađuju na širenju takvih reklama.

Obrazloženje

Uvod

1. Ova preporuka, zajedno s Preporukom br. R (97) 20 o „govoru mržnje“ jedan je od konkretnih rezultata međuvladinog rada Saveta Evrope u sektoru medija tokom 1995-1996. godine.

2. Tolerancija i poštovanje jednakog dostojanstva svakog ljudskog bića predstavljaju samu osnovu demokratskog i pluralističkog društva. Ovo objašnjava zašto je Savet Evrope uvek poklanjao najveću pažnju očuvanju i ostvarivanju ovih ideala i načela.

3. Na samitu šefova država i vlada zemalja članica Saveta Evrope, održanom u Beču 8. i 9. oktobra 1993. godine, izražena je zabrinutost zbog oživljavanja rasizma, ksenofobije i antisemitizma, razvoja klime netolerancije, sve češćih akata nasilja, posebno uperenih protiv migranata i osoba imigrantskog porekla, i razvoja novih izraza ksenofobije u obliku agresivnog nacionalizma i etnocentrizma. Šefovi država i vlada su izrazili uverenje da su ovi oblici netolerancije pretnja demokratskim društvima i njihovim osnovnim vrednostima.

4. Na bečkom samitu je usvojen Plan akcije za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije. Plan akcije je ustanovio širok niz mera za mobilisanje javnosti i poboljšanje i delotvornu primenu garancija i politike čiji je cilj borba protiv tih pojava. Mediji su jedan od sektora obuhvaćenih Planom akcije. U stavu 5 Plana od medijskih profesija se traži *„da izveštavaju o delima i komentarišu dela koja spadaju u rasizam i netoleranciju na istinit i odgovoran način i da nastave da razvijaju profesionalne etičke kodekse koji odražavaju ove zahteve“*.

5. Značaj medija u borbi protiv rasizma i netolerancije takođe je istaknut u Preporuci 1277 (1995) Parlamentarne skupštine o migrantima, etničkim manjinama i medijima. Stav 2 ove preporuke glasi: *„Prikazivanje tema vezanih za imigrante i etničke manjine u medijima ima veliki uticaj na javno mnjenje. Iako mediji predstavljaju važno sredstvo u borbi protiv rasističkih i ksenofobičnih*

pogleda, predrasuda i predubeđenja, oni takođe mogu imati ulogu u stvaranju ili pojačavanju takvih pogleda“.

6. U poruci Upravnim komitetima i *ad hoc* Komitetima za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije (januar 1994), Komitet ministara je pozvao te komitete da, prilikom iznošenja principa svog delovanja, uzmu u obzir stavove 4 i 5 Plana akcije i da u skladu s tim istupaju, prilagođavaju svoje tekuće aktivnosti u pomenutim oblastima ili predlažu nove.

7. Na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembar 1994. godine), ministri država učesnica osudili su u svojoj Deklaraciji o medijima u demokratskom društvu sve vidove izražavanja koji podstiču rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i sve vidove netolerancije, pošto to podriva demokratsku sigurnost, kulturnu povezanost i pluralizam. Osim toga, Plan akcije, kojim su ustanovljene strategije za promovisanje medija u demokratskom društvu i koji su ministri uputili Komitetu ministara Saveta Evrope, zahteva od Saveta Evrope da „*prouči, u tesnoj saradnji sa medijskim poslenicima i regulatornim organima, moguće smernice koje bi pomogle medijskim poslenicima da se suprotstavljaju netoleranciji u svim njenim vidovima*“ (tačka 6 Plana akcije).

8. Shodno tome, Upravni komitet za masovne medije (CDMM) naložio je Grupi stručnjaka za medije i netoleranciju (MM-S-IN) da razmotre, između ostalog, ulogu koju mediji mogu da igraju u propagiranju rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije, kao i doprinos koji bi mogli da daju u borbi protiv tih zala.

9. Analizirajući ove oblasti, MM-S-IN je uzeo u obzir odredbe sadržane u međunarodnim pravnim instrumentima (naročito Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i sudsku praksu nadzornih institucija pomenute konvencije) kao i u zakonodavstvu država članica Saveta Evrope. Što se tiče ovog drugog, radu MM-S-IN umnogome je doprinela studija švajcarskog Insituta za uporedno pravo (*Pravne mere za borbu protiv rasizma i netolerancije u državama članicama Saveta Evrope*, Strazbur, 2. mart 1995. godine, dokument CRI (95) 2), sačinjana pod pokroviteljstvom Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI).

10. Pored toga, MM-S-IN je naručio uporednu studiju Katedre za novinarstvo i masovne komunikacije Univerziteta u Tampereu, u Finskoj, o etičkom kodeksu koji se tiče medija i netolerancije (dokument MM-S-IN (95) 21; takođe objavljena kao: Kolehmainen/Pietiläinen, Comparative Study on Codes of Ethics Dealing with Media and Intolerance, u: Kaarle Nordenstreng (ed.), *Reports on Media Ethics in Europe*, University of Tampere Series B 41, 1995).

11. Tokom svog rada MM-S-IN je došao do zaključka da ne bi bilo preporučljivo da se pripreme pravno obavezujući instrumenti koji se tiču pitanja medija i netolerancije izvan postojećeg međunarodnog pravnog okvira (na najrelevantnije od njih upućuje preambula preporuke). S obzirom na poseban položaj medija, kao i na ključni značaj slobode medija i načela uređivačke nezavisnosti i samostalnosti, došlo se do zaključka da je i poželjnije i svrsishodnije usredsrediti se na neobavezujuće pravne instrumente, naime na skup načela koji bi Komitet ministara Saveta Evrope mogao da predloži vladama država članica kao osnovu za njihove zakonodavne i druge mere ili politiku na ovom polju.

12. Pored toga, produbljujući ta načela, MM-S-IN je stao na stanovište da je najvažnije napraviti razliku između: (1) uloge koju mediji mogu da imaju u propagiranju rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije, i (2) mogućeg doprinosa medija borbi protiv tih zala. Bilo je neophodno napraviti ovu razliku pošto se polje primene i opravdanost nametanja pravno obavezujućih mera veoma razlikuju u svakoj pojedinačnoj oblasti. Kada je u pitanju propagiranje rasizma i netolerancije, postoji, u načelu, okvir za nametanje pravno obavezujućih standarda bez kršenja slobode izražavanja i načela uređivačke nezavisnosti. Međutim, kada je u pitanju promovisanje pozitivnog doprinosa medija, treba obratiti posebnu pažnju da se ne naruše ta načela. Ovo polje više zahteva mere podsticanja nego pravne mere.

13. Iz tog razloga, MM-S-IN i CDMM su odlučili da sačine dve odvojene preporuke: ovu o medijima i promovisanju kulture tolerancije i drugu o „govoru mržnje“ (videti Preporuku br. R (97) 20).

14. U različitim etapama sastavljanja ovih preporuka, MM-S-IN se konsultovao s različitim predstavničkim organizacijama u sektoru medija, kao i sa zainteresovanim nevladinim organizacijama da bi dobio njihove komentare o tekstovima u pripremi. Ti komentari bitno su doprineli sadržaju ova dva instrumenta.

15. Ova preporuka takođe dopunjuje pravne mere iz člana 9, stav 4 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Ova odredba zahteva od država potpisnica da usvoje, u okviru svojih pravnih sistema, odgovarajuće mere koje bi pripadnicima nacionalnih manjina olakšale pristup medijima, promovisale toleranciju i omogućile kulturni pluralizam.

16. Tekst preporuke je predat Komitetu ministara koji ga je usvojio na 607. sastanku zamenika ministara 30. oktobra 1997. i koji je odobrio objavljivanje Obrazloženja.

Operativni deo preporuke

17. Operativni deo preporučuje da vlade država članica obaveste medijske kuće, uključujući agencije, organizacije, tela i pomenute institucije o izvesnim načinima delovanja. Cilj preporuke je da ponudi primere delovanja koji su dokazali svoju vrednost i koji su promovisali kulturu tolerancije i stoga zaslužili širu primenu u različitim medijskim sektorima.

18. Ovaj deo jasno odražava opšti pristup izložen u ovoj preporuci u pogledu podele uloga i odgovornosti vlada i organa vlasti, s jedne strane, i različitih medijskih sektora, s druge strane. Kada je reč o „govoru mržnje“, obavezujuće mere organa vlasti mogu biti pogodne za suzbijanje ekscesa, dok su aktivnosti koje vlade mogu preduzeti kada je reč o mogućem doprinosu medija promovisanju kulture tolerancije u suštini nepravne prirode, zbog samostalnosti i nezavisnosti medija. Stoga, nezavisno od akcije koju mediji i različiti medijski sektori mogu sami da preduzmu, mere koje vlade mogu da preduzmu uglavnom će se sastojati u pružanju pomoći i podsticaja medijima. Ovu preporuku bi trebalo shvatiti u tom svetlu.

19. Takvi podsticaji i mere ohrabrivanja mogu dobiti različite oblike koji zavise, između ostalog, od dotičnog medijskog sektora. Širenje važnih informacija, naročito o ovoj preporuci, jedan je primer, ali ima i drugih: organizovanje kampanja, naručivanje, objavljivanje, širenje i razmena studija i istraživanja koji bi mogli da pomognu pokretanju rasprave u medijskim sektorima; podrška organizacijama ili institucijama koje rade na povećanju svesti u medijskim krugovima o potrebi promovisanja tolerancije. Ovo je smisao drugog stava operativnog dela preporuke.

20. Mora se naglasiti da su neki pojedinačni mediji, obrazovne ustanove i predstavnička tela medijskih poslenika već pokrenuli izvesne inicijative u ovom smislu. Mnoge od njih, kao i predlozi za nove inicijative, spomenute su na konsultacijama koje je Savet Evrope održao 20. i 21. oktobra 1994. godine s predstavnicima medijskih poslenika. Na tim konsultacijama, organizovanim radi primene Plana akcije za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije, medijski poslenici iz svih ključnih medijskih sektora – kako javnih tako i privatnih – priznali su odgovornost tih sektora kada je reč o doprinosu borbi protiv rasizma i netolerancije. Rezultat sastanka bila je bogata zbirka inicijativa i predloga (Council of Europe document H/ONG (95) 2, Appendix V) koja može poslužiti kao izvor inspiracije za buduće inicijative medija na tom polju. Ona je takođe poslužila kao uzor za veliki deo sadržaja ove preporuke.

Profesionalne delatnosti koje doprinose promovisanju kulture tolerancije

1. Obuka

Početna obuka

21. Prvi susret s načelima i praksom profesije u obrazovnim institucijama predstavlja najvažnije iskustvo u karijeri profesionalca. Veštine i znanja koja se kasnije razvijaju u profesionalnom životu uče se i stiču. Uloga škola novinarstva ili drugih institucija za obuku za rad u medijima jeste da postave čvrste temelje na kojima se gradi profesionalizam. Iz tog razloga, tekst naglašava značaj faze obrazovanja/obuke u karijeri profesionalca za usađivanje svesti o značaju uključivanja medija u multietnička i multikulturalna društva, i naročito za doprinos koji mediji i medijski poslenici mogu da daju promovisanju kulture tolerancije.

22. Istraživanje pokazuje da se u školama novinarstva i institutima za obuku za rad u medijima posvećuje nedovoljna pažnja stvaranju svesti i uviđanju značaja uloge koju mediji mogu da imaju u tom kontekstu. Ovo se smatra upadljivim nedostatkom obrazovnog procesa. Tekst zato podstiče razvoj specijalističkih kurseva koji omogućavaju da budući medijski poslenici shvate realnost različitosti i razgovaraju o njoj, a naročito uvide velike mogućnosti medija da podstiču veću tolerantnost u društvu, zasnovanu na jednakom dostojanstvu svih njegovih članova. Da bi se doprinelo poboljšanju kvaliteta rada medijskih poslenika, neophodno je obezbediti studentima zdravo istorijsko i društveno-kulturološko razumevanje imigracije, teškoća koje prate integraciju etničkih, kulturnih i verskih manjina u društvo, širenja ekstremizma, veza između društvene stabilnosti i tolerancije i činjenice da razlike obogaćuju.

23. Istraživanje je pokazalo da postoji nedostatak adekvatnog nastavnog materijala u ovoj oblasti. U želji da to popravi, Savet Evrope je naručio priručnik koji sadrži detaljnu analizu raznih slučajeva. Oseća se potreba da se dalje ohrabruju takve inicijative kako bi se povećala dostupnost nastavnih sredstava. U ovom smislu, profesionalne organizacije mogu da pomognu onima koji se bave obučavanjem drugih, naročito dostavljanjem primeraka etičkih kodeksa koji se bave problemima netolerancije ili pisanih i audio-vizulnih materijala koji prikazuju različite načine obrade tema kao što su napetost između zajednica, kriminal u imigrantskoj zajednici itd.

Kasnija obuka

24. Obuka o doprinosu koji mediji mogu dati promovisanju kulture tolerancije mora se smatrati stalnom strategijom. Iz tog razloga tekst podstiče medijske

kuće da obezbede internu obuku ili učešće na obrazovnim seminarima, u radionicama itd, organizovanim izvan dotične medijske kuće. Naročito je važno da se ovo omogući onim zaposlenima za koje postoji verovatnoća da će u određenoj fazi imati uticaja na operativnu strategiju medijske kuće pošto takve osobe mogu da budu pristalice promena i olakšaju njihovo sprovođenje.

2. Medijske kuće

25. Promovisanje kulture tolerancije zahteva sistematski i stalni rad s medijskim poslenicima. Pouke stečene tokom obuke moraju se primenjivati u svakodnevnom radu medijskih kuća.

26. Iz tog razloga, tekst naglašava značaj razmatranja ovih pitanja u samoj medijskoj kući. Interna rasprava ima brojne prednosti. Na prvom mestu, ona stalno održava aktuelnost angažovanja medija u ovoj oblasti. Drugo, pomaže u stvaranju radnog okruženja koje ima razumevanja za toleranciju. Treće, može da pomogne u uspostavljanju standarda i prepoznavanju nedostataka.

27. Tekst nabroja teme inspirisane najboljom profesionalnom praksom koja je uticala na etičke kodekse, standarde itd. Istraživanje je pokazalo da mnogi takvi kodeksi naglašavaju odgovornost medija kada je reč o promovisanju kulture tolerancije. Važno je da se obezbedi da oni postupaju u skladu sa njima. Interna rasprava o tome kako dostići ciljeve i standarde predstavlja značajan način da se obezbedi da ti standardi prodru u profesionalni život.

28. Inicijativa da se organizuje rasprava i razmatranje doprinosa koji određene medijske kuće mogu dati promovisanju kulture tolerancije može da potekne od samih medijskih poslenika ili od rukovodstva. Pri tom je važno da rukovodstvo i medijski poslenici zajednički donesu zaključke. Naročito treba voditi računa o potrebi da se poštovanje profesionalnih standarda spoji sa saznanjem o značaju kvalitetnog obraćanja čitaocima, gledaocima i slušaocima.

29. Nabrojane teme mogu se posmatrati kao reperi. Rasprava bi mogla da pokaže da politika obraćanja medijske kuće nije u skladu s nekim ili svim standardima. Mogu se preduzeti inicijative u cilju otklanjanja nedostataka.

3. Predstavnička tela medijskih poslenika

30. Tekst upućuje na programe delovanja i praktične inicijative koje mogu da slede predstavnička tela medijskih poslenika, kao što su udruženja ili unije novinara, izdavača, urednika, elektronskih medija, zaposlenih u marketingu itd. I ovde se opet može ukazati na neke novije primere koji pokazuju da su neke organizacije, naročito udruženja novinara, preduzele konkretne korake da pokrenu i održe diskusiju među svojim članovima o njihovom mogućem doprinosu promovisanju kulture tolerancije. Na primer, 1995. godine sledeće

organizacije su organizovale konferencije i seminare o tom pitanju uopšte ili o nekim njegovim vidovima: Nacionalna unija novinara (National Union of Journalists, Ujedinjeno Kraljevstvo), Holandska unija novinara (Dutch Union of Journalists - NVJ), Nordijske unije novinara (Nordic Unions of Journalists), Javna radio-difuzija za multikulturalnu Evropu (Public Broadcasting for a Multicultural Europe - PBME), Međunarodna federacija novinara (International Federation of Journalists - IFJ), CIRCOM Regional, itd. Za mnoge od ovih organizacija takvi sastanci nisu samo pojedinačni događaji nego sastavni deo šireg programa akcija koje oni spovode, na primer putem radnih grupa osnovanih u tu svrhu.

31. Može se takođe pomenuti međunarodna medijska radna grupa za borbu protiv rasizma i ksenofobije, koju je okupila Međunarodna federacija novinara (IFJ), u saradnji s Evropskom unijom radio-difuzije (EBU) i Svetskim udruženjem novina (WAN), koja razvija i primenjuje međunarodni program aktivnosti na tom polju od 1994. godine.

32. Pomenute aktivnosti mogu da posluže kao koristan izvor inspiracije drugim predstavničkim telima medijskih poslenika.

4. Kodeksi ponašanja

33. Kako je istaknuto u stavu 27, mnoge organizacije medijskih poslenika u evropskim zemljama usvojile su kodekse ponašanja, takođe nazvane kodeksima delovanja ili etičkim kodeksima. Velika većina tih kodeksa, iako ne svi, sadrže odredbe o zabrani rasne diskriminacije. U mnogim, mada ne svim, evropskim zemljama uspostavljena su samoregulatorna tela, kao što su medijski saveti, kako bi nadzirala poštovanje profesionalnog kodeksa ponašanja. Iako se delotvornost tih kodeksa i samoregulatornih tela ponekad dovodi u pitanje, možda delimično s pravom, vrlo je teško stvoriti vernu sliku o njihovoj efikasnosti. Ne radi se samo o tome da se studije uglavnom odnose samo na ekstremne slučajeve i zanemaruju uobičajeno ponašanje koje je u skladu s kodeksom, već s pravom možemo da se zapitamo do koje je mere ponašanje u skladu s kodeksom stvarni rezultat kodeksa (uporediti odeljak 6.1 uporedne studije navedene u stavu 10 u gornjem delu teksta).

34. S druge strane, mogu se preduzeti izvesni koraci kako bi se povećala delotvornost kodeksa ponašanja. Bilo bi izuzetno poželjno da u pripremu tih kodeksa budu uključeni ne samo medijski poslenici, već i članovi najvišeg rukovodstva. Neke medijske kuće su čak sastavile svoje vlastite kodekse ponašanja. Ovaj pristup ima tu prednost što približava kodeks radnom mestu i svakodnevnom donošenju odluka.

35. Bez obzira na delotvornost, neosporno je da razrada kodeksa ponašanja ima tu prednost što se na taj način postavljaju standardi ili „reperi“ koji mogu da posluže kao osnova za odgovorno i profesionalno ponašanje. Na taj način oni

mogu da igraju korisnu ulogu, na primer u domenu obuke i internih diskusija u okviru medijskih kuća (videti komentare navedene gore u stavovima 23 i 27), ali i kao platforma za raspravu koju bi organizovala predstavnička tela medijskih poslenika (videti stavove 30-31).

5. Radio-difuzija

36. Ovaj tekst se posebno odnosi na radio-difuziju zbog širokog dometa i neposrednog i snažnog uticaja koji naročito audio-vizuelni mediji imaju na javnost.

37. Iako se tekst odnosi kako na javne tako i na privatne radio-difuzne organizacije, jasno je, kao što je istaknuto i na Četvrtoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembar 1994. godine), da su radio-difuzne organizacije javnog servisa preuzele posebne obaveze s obzirom na zadatke koje imaju. U Rezoluciji br. 1 o budućnosti radio-difuzije javnog servisa, države potpisnice su se složile da se osnovni zadaci radio-difuznih organizacija javnog servisa sastoje u tome da:

- „obezbede, kroz svoje programe, repere za sve pripadnike javnosti i faktor za društvenu koheziju i integraciju svih pojedinaca, grupa i zajednica. Posebno moraju da odbace svaku diskriminaciju na osnovu kulture, pola, vere ili rase i svaki vid društvene segregacije;

- razvijaju i prave programsku šemu tako da ona bude od interesa za široku javnost, vodeći ipak računa o potrebama manjinskih grupa;

- odražavaju različite filozofske ideje i verska uverenja u društvu, u cilju jačanja uzajamnog razumevanja i tolerancije i promovisanja odnosa između različitih zajednica u multietničkim i multikulturalnim društvima."

38. Stručnjaci iz radio-difuznih kuća priznaju da je, iako specifična programska politika za manjinske grupe ostaje važna (na primer, radi očuvanja manjinske kulture, informisanja o zemljama porekla, poznavanja jezika, obaveštavanja o njihovim pravima itd), i možda čak zahteva dalji razvoj u slučajevima kad se ne zadovoljavaju sve potrebe određenih zajednica (na primer, nedovoljno predstavljanje nekih veroispovesti u okviru emisija o religiji u mnogim zemljama), „uključujuća“ i multikulturalna programska politika neophodna za promovisanje boljeg razumevanja različitih kultura i zajednica u društvu kao celini i izbegavanje marginalizacije grupa i zajednica. U istom duhu, Preporuka 1277 (1995) Parlamentarne Skupštine o migrantima, etničkim manjinama i medijima ističe važnost većeg angažovanja, kako javnih tako i privatnih medija, u objektivnom izveštavanju o stvarima koje se tiču migranata i etničkih manjina i omogućavanja uravnoteženog uključivanja predstavnika zajednica migranata i etničkih manjina u glavne tokove radio i televizijskih programa (stav 5.iv.f preporuke). Ovo je takođe istaknuto na Konferenciji o ulozi medija u promovisanju integracije i

jednakih mogućnosti za imigrante, koju je organizovao Savet Evrope u Solingenu (Nemačka) od 30. novembra do 2. decembra 1994. godine.

39. Što se tiče pojma „multikulturalne programske politike“, mora se istaći da je Programski Komitet EBU 26. oktobra 1994. godine usvojio deklaraciju o namerama koja je odgovor na Deklaraciju usvojenu na bečkom samitu Saveta Evrope. U deklaraciji o namerama, radio-difuzne organizacije javnog servisa priznaju da su svesne značajne ulogu koju moraju da imaju u višerasnoj, multikulturalnoj i multikonfesionalnoj Evropi i priznaju da je od ključnog značaja da ulože sve moguće napore da bi njihovi programi verno odražavali kulturne, rasne i jezičke različitosti u društvu.

40. Sledeći EBU deklaraciju o namerama, PBME je 1995. godine usvojio skup preporuka za radio-difuzne organizacije o pravičnom prikazivanju etničkih manjina u evropskim društvima. Ove preporuke naglašavaju značaj multikulturalne programske politike i nude opšte preporuke za emisije i posebne vrste programa.

41. Iako postoji mnogo vrsta programa kojima radio-difuzne organizacije mogu da daju vidan doprinos promovisanju klime tolerancije u kojoj je „različitost“ prihvaćena kao normalni element multikulturalnog društva, sportski programi prvenstveno pružaju odličnu mogućnost da se širokoj javnosti sport i sportski događaji prikažu kao prilika da se pojedinci i narodi sastaju bez diskriminacije i u duhu fer-pleja. Ovo je takođe naglašeno u Rezoluciji o toleranciji i sportu koja je usvojena na Osmoj konferenciji evropskih ministara za sport (Lisabon, 17. i 18. maj 1995. godine).

42. U odnosu na poslednji paragraf ovog odeljaka, može se navesti primer koji je dao EBU osnivanjem radne grupe preko koje programi vezani za toleranciju ili promovisanje odnosa među zajednicama mogu da se razmenjuju između radio-difuznih organizacija u evropskim zemljama.

6. Oglašavanje

43. Ovaj tekst je delimično inspirisan i Preporukom br. R (84) 3 o načelima oglašavanja preko televizije, koju je usvojio Komitet Ministara 23. februara 1984. godine, i predstavlja njenu detaljnu razradu.

44. Reklame su po samoj svojoj prirodi obično kratke, brze i upadljive. U njima se obično upotrebljavaju kliše i stereotipi. Iz tog razloga, njihove mogućnosti za širenje negativnih stereotipa su velike i trebalo bi povesti računa da se to izbegne.

45. Poslednji stav teksta se odnosi, između ostalog, na kampanje koje organizuju javne ili privatne organizacije u cilju promovisanja tolerancije i boljeg upoznavanja javnosti s opasnostima netolerancije.

Preporuka br. R (99) 15

Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama

*(usvojio Komitet ministara 9. septembra 1999.
na 678. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Ističući značajnu ulogu medija u savremenim društvima, naročito u vreme izbora;

Naglašavajući da osnovno načelo uređivačke nezavisnosti medija dobija poseban značaj u periodu izbora;

Svestan potrebe da se vodi računa o značajnim razlikama koje postoje između štampe i radio-difuznih medija;

Naglašavajući da izveštavanje o izborima od strane radio-difuznih medija treba da bude pravično, uravnoteženo i nepristrasno;

Imajući u vidu da radio-difuzne organizacije javnog servisa imaju posebnu odgovornost da obezbede u svojim programima pravično i sveobuhvatno izveštavanje o izborima, što može da podrazumeva davanje besplatnog termina političkim strankama i kandidatima;

Ističući da naročitu pažnju treba pokloniti izvesnim posebnim elementima izveštavanja o predizbornim kampanjama, kao što su objavljivanje rezultata ispitivanja javnog mnjenja, plaćene političke reklame, pravo na odgovor, dani izborne tišine i odredbe koje se odnose na predizborne periode;

Naglašavajući značajnu ulogu samoregulatornih mera koje medijski poslenici sami donose - na primer, u obliku kodeksa ponašanja - i koje postavljaju smernice dobrih običaja u cilju odgovornog, tačnog i pravičnog izveštavanja o predizbornim kampanjama;

Uviđajući komplementarni karakter regulatornih i samoregulatornih mera u ovoj oblasti;

Ubeđen u korisnost odgovarajućih okvira za izveštavanje medija o izborima kako bi se doprinelo slobodnim i demokratskim izborima, imajući na umu različite pravne i praktične pristupe država članica u tom domenu i činjenicu da on može da podleže različitim granama prava;

Uviđajući da svaki regulatorni okvir vezan za izveštavanje medija o izborima treba da poštuje osnovno načelo slobode izražavanja koju štiti član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, onako kako ga tumači Evropski sud za ljudska prava;

Podsećajući na osnovna načela sadržana u Rezoluciji br. 2 usvojenoj na Četvrtoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, decembar 1994), kao i u Preporuci br. R (96) 10 Komiteta ministara o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije,

Preporučuje vladama država članica da razmotre načine za obezbeđivanje poštovanja načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izveštavanju medija o predizbornim kampanjama, kao i da razmotre usvajanje mera za sprovođenje tih načela u okviru svog nacionalnog zakonodavstva ili prakse kada je to prikladno i u skladu sa ustavnim pravom.

Aneks Preporuke (99) 15

Polje primene

Načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izveštavanju medija o predizbornim kampanjama treba da se primenjuju na izveštavanje o svim vrstama političkih izbora koji se održavaju u državama članicama, to jest na predsedničke, parlamentarne, regionalne i, tamo gde je to moguće, lokalne izbore i političke referendume.

Ta načela takođe treba da se primenjuju, tamo gde je to prikladno, na izveštavanje medija o izborima koji se održavaju u inostranstvu, naročito kada se ti mediji obraćaju građanima zemlje u kojoj se izbori održavaju.

I Mere koje se odnose na štampu

1. Sloboda štampe

Regulatorni okviri koji se odnose na izveštavanje medija o izborima ne smeju da zadiru ni u uređivačku nezavisnost listova ili časopisa, niti u njihovo pravo da izražavaju bilo kakve političke sklonosti.

2. Listovi u vlasništvu organa vlasti

Države članice treba da usvoje mere čijom primenom listovi u vlasništvu organa vlasti prilikom izveštavanja o predizbornim kampanjama to treba da čine na pravičan, uravnotežen i nepristrasan način, bez diskriminacije ili podrške određenoj političkoj stranci ili kandidatu.

Ako ti listovi prihvate plaćene političke oglase u svojim publikacijama, treba da se postaraju da svi politički kandidati i stranke koji zahtevaju da kupe oglasni prostor budu tretirani ravnoparno i bez diskriminacije.

II Mere koje se odnose na oblast radio-difuzije

1. Opšti okvir

Za vreme predizbornih kampanja, regulatorni okviri treba da podstiču i olakšavaju pluralističko izražavanje mišljenja preko radio-difuznih medija.

Uz strogo nastojanje da poštuju uređivačku nezavisnost radio-difuznih organizacija, ti regulatorni okviri takođe treba da predvide obavezu da se o predizbornim kampanjama izveštava na pravičan, uravnotežen i nepristrasan način u svim programskim servisima radio-difuznih organizacija. Ta obaveza treba da se odnosi kako na radio-difuzne organizacije javnog servisa, tako i na privatne radio-difuzne organizacije u njihovim zonama emitovanja programa.

U državama članicama u kojima je pojam „predizbornog perioda“ definisan na osnovu domaćih zakona, pravila koja se odnose na pravičnost, uravnoteženost i nepristrasnost izveštavanja o predizbornim kampanjama od strane radio-difuznih medija takođe treba da se primenjuju na taj period.

2. Informativne emisije i vesti

Ukoliko to nije predviđeno samoregulatorivom, države članice treba da usvoje mere zahvaljujući čijoj primeni javne i privatne radio-difuzne organizacije u predizbornim periodima treba da budu naročito pravične, uravnotežene i nepristrasne u svojim informativnim emisijama i vestima, uključujući i emisije posvećene diskusijama, kao što su intervjui ili debate.

Radio-difuzne organizacije ne treba da obezbeđuju povlašćen tretman organima vlasti u takvim programima. To pitanje prvenstveno treba da se rešava odgovarajućim samoregulatornim merama. U slučaju potrebe, države članice bi mogle da razmotre da li, tamo gde je to izvodljivo, vlasti nadležne za kontrolu izveštavanja o izborima treba da imaju ovlašćenje da intervenišu kako bi se otklonili eventualni propusti.

3. Ostali programi

Posebnu pažnju treba pokloniti programima koji ne spadaju u informativne emisije i vesti i koji nisu direktno vezani za predizbornu kampanju, ali takođe mogu da utiču na stav birača.

4. Besplatan termin za političke stranke/kandidate u oblasti javne radio-difuzije

Države članice bi mogle da razmotre shvrsishodnost uključivanja u svoje regulatorne okvire odredaba na osnovu kojih se besplatan termin u javnim radio-difuznim servisima stavlja na raspolaganje političkim strankama/kandidatima u predizbornom periodu.

Kad god se dodeljuje taj termin, to treba da se radi na pravičan način i bez diskriminacije, na osnovu transparentnih i objektivnih kriterijuma.

5. Plaćena politička reklama

U državama članicama u kojima je političkim strankama i kandidatima dozvoljeno da kupe oglasni prostor u predizborne svrhe, regulatorni okviri treba da obezbede da:

- mogućnost kupovine oglasnog prostora bude dostupna svim strankama koje učestvuju na izborima, pod istim uslovima i na osnovu istih tarifa;
- javnost zna da poruka predstavlja plaćenu političku reklamu.

Države članice bi mogle da razmotre mogućnost uvođenja u svoje regulatorne okvire odredbe koja ograničava reklamni prostor koji političke stranke ili kandidati mogu da kupe.

III Mere koje se odnose i na štampu i radio-difuzne medije

1. „Dan izborne tišine“

Države članice bi mogle da razmotre prednosti uključivanja u regulatorne okvire odredbe koja zabranjuje širenje stranačkih predizbornih poruka na dan uoči izbora.

2. Ispitivanje javnog mnjenja

Regulatorni ili samoregulatorni okviri treba da obezbede da mediji prilikom objavljivanja rezultata ispitivanja javnog mnjenja daju javnosti informacije koje su dovoljne da se donese sud o vrednosti tih ispitivanja javnog mnjenja. Te informacije bi naročito mogle da:

- imenuju političku stranku ili neku drugu organizaciju ili lice koje je naručilo i platilo ispitivanje javnog mnjenja;

- navedu naziv organizacije koja je sprovela ispitivanje javnog mnjenja i metodologiju koja je primenjena;
- navedu na kom je uzorku sprovedeno ispitivanje javnog mnjenja i kolika su moguća odstupanja;
- navedu datum i/ili period kada je ispitivanje javnog mnjenja sprovedeno.

Sva druga pitanja koja se tiču načina na koji mediji prezentiraju rezultate ispitivanja javnog mnjenja treba da ostanu u njihovoj nadležnosti.

Sva ograničenja koja primenjuju države članice da bi zabranile objavljivanje/emitovanje rezultata ispitivanja javnog mnjenja (o raspoloženju birača) na dan izbora ili nekoliko dana pre izbora treba da budu u skladu sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, onako kako ga tumači Evropski sud za ljudska prava.

Isto tako, kada je reč o ispitivanjima javnog mnjenja sprovedenim prilikom izlaska sa birališta da bi se pokazalo kako su birači glasali, države članice bi mogle da razmotre mogućnost zabrane iznošenja rezultata tih anketa u medijima pre zatvaranja svih biračkih mesta u zemlji.

3. Pravo na odgovor

S obzirom na kratko trajanje predizbornih kampanja, svakom kandidatu ili političkoj stranci koja ima pravo na odgovor na osnovu nacionalnih zakona ili sistema treba omogućiti da to pravo iskoristi za vreme predizbornog perioda.

IV Mere za zaštitu medija u vreme izbora

1. Neuplitanje organa vlasti

Organi vlasti treba da se uzdrže od uplitanja u aktivnosti medija ili novinara i drugih zaposlenih u medijima u cilju uticanja na izbore.

2. Zaštita od napada, zastrašivanja ili drugih nezakonitih pritisaka na medije

Državne vlasti treba da preduzmu odgovarajuće mere u cilju obezbeđivanja efikasne zaštite novinara i ostalih zaposlenih u medijima i njihovih prostorija, s obzirom na to da ona poprima veći značaj za vreme izbora. Istovremeno, ta zaštita ne treba da ih ometa u obavljanju posla.

Obrazloženje

Uvod

1. Činjenica je da mediji igraju značajnu ulogu u savremenom društvu kao sredstvo za širenje informacija. Ta uloga dobija posebnu dimenziju u periodima izbora, s obzirom na to da, obavljajući svoje aktivnosti na pravičan način, mediji doprinose slobodnim i demokratskim izborima.
2. Slobodni i pravični izbori su temelj svih demokratskih država. Privrženost Saveta Evrope svim pitanjima vezanim za ljudska prava i demokratiju dovela je do toga da međuvladina Grupa stručnjaka za medije u panevropskoj perspektivi (MM-S-EP) razmotri pitanje medija i izbora.
3. Opšte nadležnosti MM-S-EP, na osnovu kojih je pripremljena ova preporuka, imale su za cilj otkrivanje i proučavanje tema koje bi mogle da doprinesu integraciji novih država članica u domenu medija. Zadatak grupe se stoga sastojao u tome da radi na pravu medija i opštepolutičkim pitanjima koja su relevantna kako za nove demokratije, tako i za starije države članice Saveta Evrope.
4. Godine 1996, tokom rasprave o svom budućem programu rada, MM-S-EP je odlučila da razradi temu medija i izbora, pošto se ona savršeno uklapala u njenu nadležnost i imala panevropsku dimenziju relevantnu za zemlje Centralne, Istočne i Zapadne Evrope.
5. Prva mera koju je preduzela MM-S-EP, kako bi stekla sveobuhvatnu sliku o tom pitanju, bila je uspostavljanje kontakata i održavanje sastanaka sa svim relevantnim stručnjacima, koji su obuhvatali predstavnike regulatornih tela u oblasti radio-difuzije, nevladine organizacije za odbranu slobode izražavanja, istraživačke institute, novinare i političke savetnike s praktičnim iskustvom u domenu izveštavanja o izborima.
6. Na tom sastanku je postalo očigledno da je pitanje izveštavanja medija o izborima kompleksno i da se može rešavati regulatornom intervencijom, ili samoregulativom, ili da čak može da ostane neregulisano, kao što je to slučaj u nekim državama članicama. Stoga postoje velike razlike u pristupu tom pitanju.

7. U mnogim zemljama postoje regulatorni okviri sa odredbama o ravnopravnom tretmanu političkih stranaka u medijima. Ipak, u praksi, generalno gledano, može da se konstatuje da ti mehanizmi nisu u potpunosti efikasni. To je bio jedan od razloga koji je naveo MM-S-EP da donese odluku o pripremi preporuke o izveštavanju medija o izborima.

8. Grupa je zaključila da bi izvestan broj opštih načela o tom pitanju, u vidu preporuke Komiteta ministara, mogao da bude koristan za očuvanje slobode izražavanja u vreme izbora i posluži kao vodič za novinare, političare i sudove koji učestvuju u izbornom procesu. Pored toga, naglašeno je da bi takav instrument takođe mogao da doprinese zaštiti novinara od političkih pritisaka za vreme predizborne kampanje.

9. Potreba za jasnim regulatornim okvirom, koji se odnosi na ponašanje medija za vreme izbora, posebno se oseća u nekim novim demokratijama. Smatra se da su takvi okviri neophodni da bi se obezbedilo da se izbori odvijaju u skladu sa minimalnim demokratskim normama.

10. Još jedna prednost dobro osmišljenih propisa u tom domenu sastoji se u tome što oni mogu da doprinesu tome da medijski poslenici koji izveštavaju o izborima razrade određene standarde.

11. Prilikom pripreme preporuke, MM-S-EP je posmatrala stvari iz šire perspektive da bi obuhvatila različite nacionalne situacije i posebno je vodila računa o tome da izbegava svaku vrstu uplitanja u uređivačku nezavisnost medija. Osim toga, značaj samoregulatornih mera samih medijskih poslenika, kao što su kodeksi ponašanja, priznat je u celoj preporuci.

12. U tom kontekstu, MM-S-EP je pripremila preporuku o izveštavanju medija o predizbornim kampanjama. Taj posao je obavljen na pet sastanaka kojima je predsedavala g-đa Carolyn Morrison (Ujedinjeno Kraljevstvo). Grupa stručnjaka za medije u panevropskoj perspektivi završila je posao u martu 1999. i, pošto je tekst odobrio Upravni komitet za masovne medije (CDMM), usvojio ga je i Komitet ministara 9. septembra 1999. kao Preporuku br. R (99) 15.

Komentari o odredbama preporuke

Preambula

13. U preambuli su postavljeni glavni ciljevi i načela preporuke. Većina ideja koje se pojavljuju u preambuli razrađena je detaljnije u dispozitivu preporuke.

14. U preambuli se spominje neophodnost da se uspostavi pravedna ravnoteža između poštovanja uređivačke nezavisnosti medija i potrebe za izvesnim pravilima da bi se osigurala pravičnost medija u vreme izbora. Obezbeđivanje te ravnoteže jedan je od glavnih ciljeva koji se provlači kroz ceo tekst preporuke.

15. U preambuli je takođe naglašen značaj samoregulative da bi se osigurala pravičnost medija za vreme izbora. Priznato je da mere koje dobrovoljno usvoje sami medijski poslenici, naročito u vidu kodeksa ponašanja tokom kampanje ili internih smernica o dobrim običajima u cilju odgovornog i pravičnog izveštavanja o predizbornim kampanjama, predstavljaju korisnu i neophodnu dopunu nacionalnom zakonodavstvu ili pravilima u tom domenu.

16. Imajući na umu značaj radio-difuznih servisa i njihov uticaj na birače, većina načela iz ove preporuke odnosi se na radio-difuzne medije. U preambuli se ističe da dužnu pažnju treba pokloniti značajnim razlikama koje postoje između štampe i radio-difuzije.

17. U preambuli se takođe podseća na osnovna načela pravičnog, uravnoteženog i nepristrasnog izveštavanja medija o izborima. U preambuli se spominju i druga pitanja, kao što su dodeljivanje besplatnih termina političkim strankama, pribegavanje stranaka plaćenim reklamama ili korišćenje ispitivanja javnog mnjenja u medijima.

Preporuka

18. Što se tiče načina na koji je sročena ova preporuka, zaključeno je da od država članica treba zatražiti da analiziraju načine za osiguranje poštovanja načela pravičnog, uravnoteženog i nepristrasnog izveštavanja medija o predizbornim kampanjama i da razmotre usvajanje mera za unošenje tih načela u svoja nacionalna zakonodavstva ili praksu tamo gde je to prikladno i u skladu sa ustavnim pravom. Smatralo se da je ova poslednja primedba neophodna kao garancija, s obzirom na razlike između država članica u tom domenu.

Polje primene preporuke

19. U principu, sve vrste medija, štampani ili radio-difuzni, javni ili privatni, obuhvaćene su u izvesnoj meri ovom preporukom. Kada se to uzme u obzir, većina odredaba tiče se radio-difuznih organizacija, kako javnih tako i privatnih. Preporuka svaki put konkretno ukazuje na koju se vrstu medija odnosi pojedino načelo ili odredba.

20. Što se tiče vrste izbora obuhvaćenih preporukom, navedeni su u principu svi politički izbori koji se održavaju u državama članicama, to jest, predsednički, parlamentarni (uključujući izbore za Evropski parlament), regionalni i lokalni, kao i politički referendumi. Ipak, priznato je da izvesne odredbe neće biti direktno primenjene na sve te izbore, pošto bi, na primer, neka od načela teško mogla da se primene na lokalne izbore.

21. Smatra se da, tamo gde je to prikladno, načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti treba da budu primenjena na izveštavanje o izborima koji se

održavaju u nekoj drugoj zemlji a ne u onoj u kojoj je dotično medijsko preduzeće osnovano.

22. Iako je prirodno i legitimno da domaći radio-difuzni servisi (to jest, servisi koji se ne obraćaju građanima zemlje u kojoj se održavaju izbori) izveštavaju o izborima u inostranstvu iz nacionalne perspektive, trebalo bi da to čine na uravnotežen način, naročito ako mogu da dopru do znatnog dela stanovništva zemlje u kojoj se izbori održavaju.

23. S druge strane, radio-difuzni servisi koji se obraćaju građanima zemlje u kojoj se izbori održavaju treba u većoj meri da poštuju načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti. To se prvenstveno odnosi na dva slučaja: (a) tamo gde se radio-difuzni servis obraća publici u zemlji u kojoj se izbori održavaju i (b) tamo gde se radio-difuzni servis obraća pripadnicima zajednice iseljenika (na primer, radnicima na privremenom radu) koji imaju pravo da glasaju u zemlji u kojoj se izbori održavaju.

Mere koje se odnose na štampu

24. Generalno gledano, u državama članicama Saveta Evrope ne postoje posebni propisi za štampu kada je reč o izveštavanju ili uređivačkoj politici vezanoj za izveštavanje o izborima. S obzirom na tradiciju i različitu prirodu štampanih i radio-difuznih medija, štampa je slobodna da ima jasnu političku orijentaciju. Način na koji javnost ima pristup štampi i način na koji štampa na nju utiče znatno su drugačiji nego kada je reč o medijima u oblasti radio-difuzije.

25. Uprkos tome, postoji barem jedna situacija u kojoj je regulatorni okvir za štampu u vreme izbora opravdan: kada je organ vlasti vlasnik novinskog preduzeća. Pošto se takvi mediji nalaze pod kontrolom organa vlasti, logično je da imaju obavezu da ponude široku perspektivu koja zastupa čitav spektar političkih stavova. To ne uključuje zvanične državne listove, koji objavljuju samo zakone, statističke podatke ili druge činjenice.

26. Plaćene reklame u štampi predstavljaju uobičajenu praksu u Evropi i, kao posledica toga, vlasnici listova su u principu slobodni da prihvate ili odbiju zahteve političkih stranaka za objavljivanje reklama, pod uslovom da se poštuju relevantna opšta pravila, posebno ona vezana za konkurenciju. Preporuka ipak smatra da kada je organ vlasti vlasnik nekog lista, ravnopravan tretman i nediskriminativne tarife treba da se primenjuju na sve političke stranke koje žele da kupe prostor za oglašavanje. I u ovom slučaju razlog kojim se opravdava taj izuzetak leži u tome što ti listovi treba da obavljaju „misiju javnog servisa“ i tretiraju različite političke stranke na ravnopravnoj osnovi u pogledu plaćenih reklama.

Mere koje se odnose na medije u oblasti radio-difuzije

Opšti okvir

27. Ako su radio-difuzna preduzeća privržena načelu pluralizma, takav stav će doprineti pravičnim izborima. To je razlog zbog koga se preporučuje da regulatorni okviri *podstiču i olakšavaju pluralističko izražavanje mišljenja* u oblasti radio-difuzije. Smatra se da ako radio-difuzne kuće prihvataju pluralistički pristup i iznose različite stavove političkog spektra, one mogu da doprinesu informisanosti birača i njihovom slobodnom formiranju mišljenja i, samim tim, slobodnim i pravičnim izborima.

28. Dok štampa uživa slobodu izveštavanja o izborima, dotle radio-difuzne organizacije uglavnom moraju da poštuju izvestan broj obaveza u vreme izbora. Preporuka stoga predviđa, u svojstvu opšteg okvira, da radio-difuzne organizacije treba da izveštavaju o izborima na pravičan, uravnotežen i nepristrasan način. To, naravno, ne znači da je svaki televizijski kanal (recimo sportski) obavezan da izveštava o predizbornim kampanjama; međutim, tamo gde takvo izveštavanje postoji, bilo dobrovoljno ili obavezno, ono treba da bude pravično, uravnoteženo i nepristrasno. Obezbeđivanje ravnopravnog tretmana svim strankama koje učestvuju na izborima ne podrazumeva obavezno da se svima njima posvećuje isto vreme, već da svi značajni stavovi i političke stranke moraju da se čuju. Stoga je potrebno obezbediti demokratsku debatu u oblasti radio-difuzije. Smatra se da politička nepristrasnost radio-difuznih organizacija ima suštinski značaj da bi se pružila prava i verna slika napredovanja i toka izbora.

29. Kao rezultat toga, u preporuci se ističe da regulatorni okviri u državama članicama treba da obuhvate načelo pravičnog, uravnoteženog i nepristrasnog tretmana političkih stranaka od strane medija u oblasti radio-difuzije. Takvo načelo već postoji u ustavima ili zakonima izvesnog broja država članica.

30. Uprkos postojanju zakonodavstava koja sadrže to načelo, priznaje se takođe da će interna pravila radio-difuznih organizacija i profesionalni kodeksi ponašanja, to jest svi tipovi samoregulatorne prakse, predstavljati faktore koji u velikoj meri određuju kako se zaista izveštava o izborima.

31. Preporuka naglašava da obaveza izveštavanja o izborima na pravičan, uravnotežen i nepristrasan način treba da se primeni i na javni servis i na *privatne radio-difuzne organizacije*. Preovladava jedinstveno mišljenje da radio-difuzne organizacije koje se finansiraju iz javnih fondova treba da obezbede potpunu i nepristrasnu sliku o političkom spektru prilikom izveštavanja o izborima, s obzirom na njihovu misiju, koja se sastoji u tome da služe javnom interesu i ponude raznorodan, pluralistički i širok krug mišljenja u svako doba, naročito u vreme izbora.

32. Što se tiče privatnih radio-difuznih organizacija, smatra se da takođe treba poštovati načela nepristrasnosti, s obzirom da i one imaju veliki uticaj na javno mnjenje za vreme izbora. Shodno tome, sve privatne radio-difuzne organizacije, bez obzira na to kolika je njihova publika ili prostor koji pokrivaju i nezavisno od činjenice da li upravljaju tematskim ili plaćenim kanalima, treba da poštuju obaveze nepristrasnosti kad izveštavaju o izborima. Ipak, priznaje se da u budućnosti može biti neophodno da se preispita ovo načelo i da se razmotre izuzeci u slučaju da povećanje broja kanala i promena uloge medija u oblasti radio-difuzije dovedu do situacije slične onoj koja trenutno postoji u oblasti štampe.

33. Poslednji aspekt koji treba uzeti u razmatranje kada se govori o obavezi radio-difuznih organizacija da budu pravične, uravnotežene i nepristrasne jeste da jedno takvo načelo mora biti provereno kroz celokupan program dotične radio-difuzne organizacije, u datom periodu, a ne kroz svaku pojedinačnu emisiju. Tokom cele kampanje radio-difuzne organizacije moraju da prikazuju uravnotežene reportaže i različita politička gledišta.

34. U zemljama u kojima postoji pojam „predizborni period“ pod tim se obično podrazumeva vreme koje protekne od zvaničnog raspisivanja izbora (ili objavljivanja informacije o njihovom raspisivanju u službenom listu) do praktičnog početka kampanje. Veliki broj zemalja ne pravi, međutim, jasnu razliku između predizbornog perioda i zvaničnog perioda kampanje.

35. Još uvek nije lako razlikovati predizbornu propagandu od „normalnih“ političkih aktivnosti, tako da stranke mogu da pokušaju da šire svoje poruke u bilo kom trenutku, čak i u toku predizbornog perioda. Upravo zbog toga ponekad se smatra da nepristrasnost i nediskriminacija od strane medija u oblasti radio-difuzije treba da se odnose i na taj period. Odredba u tom smislu sadržana je u preporuci da bi se obezbedilo da mediji budu pravični i uravnoteženi prilikom pravljenja „normalnih“ izveštaja u predizbornom periodu, pošto oni mogu da budu rezultat predizborne aktivnosti.

Informativni programi i programi posvećeni aktuelnim događajima

36. Poštovanje načela pravičnosti i nepristrasnosti posebno je važno za informativne programe, programe posvećene aktuelnim događajima ili diskusije, s obzirom da se neki ljudi, u određenoj meri, na osnovu tih programa opredeljuju kako će glasati.

37. Programi posvećeni diskusijama, kao što su intervjui i debate, upotpunjuju normalno izveštavanje o izborima i igraju značajnu ulogu zato što omogućavaju javnosti da direktno uporedi kandidate. Ti programi takođe treba da budu pravično organizovani. Ipak, odluke o načinu na koji treba obezbediti tu pravičnost (na primer, odluke u vezi sa izborom i brojem učesnika, trajanjem emisije itd.) treba prepustiti samoj radio-difuznoj organizaciji.

38. Problem koji se ponekad javlja u domenu izveštavanja o predizbornoj kampanji jeste taj što vladini funkcioneri kojima ističe mandat, to jest kandidati koji se već nalaze na zvaničnim funkcijama, mogu da pokušaju da izvuku neopravdanu korist kroz dodatno izveštavanje o njihovim zvaničnim funkcijama. Preporuka stoga ističe da *radio-difuzne organizacije ne treba da daju nikakav privilegovani tretman državnim organima tokom tih programa.*

39. Glavni cilj treba da bude izbegavanje bilo kakvog privilegovanog tretmana. Ukoliko se to ipak dogodi, trebalo bi preduzeti protivmere u korist oštećenih stranaka/kandidata. Smatra se da ta vrsta zadovoljenja treba da se ostvari u okviru samoregulatornog procesa. Bilo bi poželjno da interna pravila radio-difuznih organizacija istaknu obavezu da se spreči preterano i privilegovano izveštavanje o nekom političaru koji je već na funkciji ili da se takvom izveštavanju obezbedi protivteža. Druga mogućnost za rešavanje takvih situacija, koja se pominje u ovoj preporuci, jeste davanje ovlašćenja relevantnim organima koji nadgledaju izveštavanje o izborima (regulatorno telo u oblasti radio-difuzije, izborna komisija ili neko drugi) da intervenišu i obeštete oštećene kandidate.

Ostali programi

40. Neke vrste programa koji nisu direktno vezani za izveštavanje o kampanji, kao što su TV debate, političke parodije sa lutkama ili igrani filmovi „političke orijentacije“ takođe treba uzeti u razmatranje, pošto ponekad mogu da utiču na to kako će ljudi glasati. Ti programi ponekad mogu da daju neopravdanu prednost jednom kandidatu ili jednoj političkoj stranci.

41. To je, opet, domen kojim treba da se bave u prvom redu same radio-difuzne organizacije, sledeći sopstvene interne smernice. Preporuka, dakle, samo sugerise da se posveti posebna pažnja zabavnim programima koji bi mogli da utiču na birače da neke stranke ili kandidati ne bi bili u neopravdanoj prednosti.

Besplatan termin u medijima u oblasti javne radio-difuzije

42. U mnogim zemljama postoji praksa da političke stranke dobijaju besplatan termin od radio-difuznih organizacija javnog servisa da bi u njemu iznale svoje predizborne poruke. To se obično naziva „besplatan termin“ ili „besplatna politička reklama“. To je direktan oblik komunikacije između političara i birača, bez bilo kakve posredničke uloge medija. Jedna od prednosti besplatnog termina koji se dodeljuje političkim strankama jeste ta što on može da kompenzuje opasnost od nepravičnog ili pristrasnog izveštavanja o kampanji od strane nekih medija. Osim toga, za razliku od plaćene političke reklame, nedostatak finansijskih sredstava neke stranke nije prepreka za dobijanje termina. Preporuka priznaje pozitivne aspekte besplatne političke reklame i stoga traži od država članica da *razmotre mogućnosti da uključe u svoje regulatorne okvire odredbe koje*

političkim strankama/kandidatima *daju besplatan termin* u javnim radio-difuznim servisima. Ipak, takođe se uviđa da postoje određeni nedostaci kada je reč o besplatnom terminu. Na primer, davanje pristupa ekstremističkim mišljenjima može da doprinese širenju ideja koje su štetne po demokratiju.

43. Način raspodele prostora za besplatnu političku reklamu između stranaka, to jest način na koji se odlučuje o tome koje stranke imaju pravo na termin i o tome koliko treba da traju emisije predstavlja teško i osetljivo pitanje čije rešavanje varira od zemlje do zemlje. Ponekad se raspodela termina zasniva na prethodnim rezultatima neke političke stranke ili broju mesta koji ima u parlamentu (proporcionalan pristup). U drugim zemljama, kao što su nove demokratije, postoji tendencija da se termin raspodeli ravnopravno između svih kandidata (ravnopravan pristup). Još jednu mogućnost za raspodelu termina predstavlja davanje minimalnog vremena svim kandidatima i dodatnog termina na proporcionalnoj ili nekoj drugoj osnovi (mešoviti pristup). S obzirom na različite moguće opcije, preporuka ne daje prednost ni jednoj od njih. Ona ipak ističe da davanje termina strankama treba da bude *pravično i nediskriminativno, na osnovu transparentnih i objektivnih kriterijuma*.

44. Za vreme predizbornih perioda obično dolazi do velike produkcije političkih poruka i programa, što može da dovede do prezasićenosti biračkog tela. Zato, da bi se izbegle emisije koje su previše vezane za izbore, može da se razmotri mogućnost utvrđivanja granica u pogledu ukupnog trajanja termina.

45. Što se tiče odgovornosti za sadržaj besplatnih spotova, prihvaćeno je da nju načelno snosi politička stranka koja je pripremila poruku. Preporuka se, međutim, ne bavi tim pitanjem, pošto se smatra da precizno razgraničavanje odgovornosti između radio-difuznih organizacija i političkih stranaka treba da bude utvrđeno na nacionalnom nivou.

46. Kad neka država članica podvrgne neku radio-difuznu organizaciju obavezi da besplatno stavi na raspolaganje termin političkim strankama tokom predizborne kampanje, treba voditi računa da to nije na štetu finansijske ravnoteže te radio-difuzne organizacije.

Plaćena politička reklama

47. Plaćena politička reklama u medijima u oblasti radio-difuzije tradicionalno je bila zabranjena u mnogim državama članicama Saveta Evrope, iako je istovremeno u drugima bila dozvoljena. Jedna od njenih glavnih prednosti jeste mogućnost da sve političke snage široko prenesu svoje poruke/programme. S druge strane, ona može da dovede u neopravdanu prednost stranke ili kandidate koji mogu da kupe termin u znatnom trajanju.

48. S obzirom na različite stavove koji su zauzeti u vezi sa ovim pitanjem, preporuka ne odgovara na pitanje da li treba ili ne treba prihvatiti ovu praksu, ograničavajući se na to da istakne da *ako je plaćena reklama dozvoljena, ona treba da podleže nekim minimalnim pravilima*: prvo, da postoje isti uslovi (u pogledu pristupa i tarifa) za sve stranke koje traže termin; drugo, javnost treba da zna da je poruka plaćena reklama.

49. Takođe se može smatrati neophodnim da se nametnu granice u pogledu količine plaćenih reklama koje jedna stranka može da kupi. Preporuka, međutim, ne precizira da li je poželjno da se to učini i ne utvrđuje ni precizne granice za taj oblik plaćene reklame, pošto se smatra da odluka u vezi sa tim treba da bude doneta na nacionalnom nivou.

Mere koje se odnose i na štampu i na radio-difuziju

Dan izborne tišine

50. Kada je reč o onome što se naziva „danom izborne tišine“, pod čime se obično podrazumeva dan koji prethodi izborima, preporuka predviđa da države članice mogu da razmotre da li u svoje regulatorne okvire treba da uključe odredbu koja zabranjuje širenje predizbornih stranačkih poruka tokom tog dana, pošto se smatra da biračima treba dati vremena da „svere“ sve informacije koje su dobili tokom kampanje i donesu promišljenu odluku o tome kako će glasati, bez pritisa.

51. S obzirom na to da i drugi materijali, a ne samo predizborne stranačke poruke, mogu da imaju implicitnu političku poruku ili sadržaj, važno je da se praksa medija u domenu samoregulative takođe pozabavi ovim problemom.

Ispitivanja javnog mnjenja

52. Iako je teško dokazati u kojoj meri ispitivanja javnog mnjenja utiču na stvarni rezultat izbora, uglavnom se pretpostavlja da ispitivanja imaju ili mogu da imaju određeni uticaj na rezultat.

53. Da bi se, dakle, obezbedila pravičnost i izbegao bilo kakav neopravdani uticaj na biračko telo, smatra se da mediji, u trenutku objavljivanja rezultata ispitivanja, treba da *pruže javnosti dovoljno informacija da proceni njihovu vrednost*. S tim u vezi, preporuka predlaže izvestan broj elemenata koje bi mediji mogli da iznesu u trenutku objavljivanja rezultata: naziv stranke ili organizacije koja je naručila ispitivanje, naziv agencije koja je sprovedla istraživanje i metod koji ona koristi, uzorak, moguća odstupanja i datum sprovođenja ispitivanja. Prihvaćeno je da je ovo pitanje kojim prvenstveno treba da se bavi samoregulator, preko internih smernica koje će usvojiti mediji i koje će precizirati kako treba izveštavati o rezultatima ispitivanja javnog mnjenja.

54. Neke zemlje imaju propise koji ograničavaju objavljivanje rezultata ispitivanja javnog mnjenja na dan izbora ili u danima koji mu neposredno prethode. Kao i kada je reč o opštoj zabrani vođenja predizbornih aktivnosti na „dan izborne tišine“, ti propisi se pravdaju nastojanjem da se omogući javnosti da donese odluku bez spoljnih uticaja, kao što je uticaj koji bi mogle da imaju prognoze objavljene posle ispitivanja. Međutim, druge države članice Saveta Evrope nemaju pravila u tom domenu i mediji mogu da izveštavaju o ispitivanjima javnog menjanja do samih izbora.

55. Preporuka omogućava različite nacionalne prakse u domenu objavljivanja rezultata ispitivanja javnog mnjenja, ali ističe da ako države članice odluče da zabrane objavljivanje rezultata ispitivanja javnog mnjenja nekoliko dana uoči izbora, to ograničenje *treba da poštuje član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima*. U skladu s opštim pristupom koji je razvio Evropski sud za ljudska prava, tri kriterijuma treba da budu ispoštovana da bi ograničenje u pogledu objavljivanja rezultata ispitivanja javnog mnjenja bilo valjano: zabrana objavljivanja rezultata ispitivanja javnog menjnja treba da bude predviđena zakonom, treba da bude neophodna u demokratskom društvu i srazmerna cilju da se zaštiti neki drugi interes.

56. Efikasnost pravila o izbornoj tišini koja se primenjuju na ispitivanja javnog mnjenja ponekad se dovodi u pitanje zbog činjenice da javnost može da dobije rezultate ispitivanja i na druge načine, a ne samo preko medija koji podležu ovim ograničenjima, na primer indirektno na Internetu ili preko stranih listova i radio-difuznih organizacija. S obzirom na to, smatra se da restriktivna pravila u tom domenu treba izbegavati i da zabrana objavljivanja rezultata ispitivanja javnog mnjenja ne treba previše dugo da traje.

57. Kada je reč o anketama koje se sporovode na izlazu sa birališta na dan izbora, sa ciljem da se utvrdi kako su birači glasali, preporučuje se da države članice razmotre mogućnost zabrane objavljivanja rezultata tih anketa pre zatvaranja svih birališta da bi se izbegao bilo kakav uticaj na ishod izbora.

Pravo na odgovor

58. U većini zemalja pravo na odgovor je zagarantovano zakonima koji se odnose na štampu ili radio-difuziju, ili drugim zakonima, kao i profesionalnim kodeksima ponašanja. Ako neki kandidat ili politička stranka uživa pravo na odgovor na osnovu nacionalnih zakona ili sistema, preporuka ističe da treba da se obezbedi da to pravo može da se ostvari za vreme predizbornog perioda, uključujući i „dan izborne tišine“, ukoliko pravo na odgovor ne može drugačije da se ostvari.

59. U preporuci se ne pominju posebne procedure koje garantuju pravo na brz/hitan odgovor, pošto se smatra da je na državama članicama da odaberu mehanizam koji najviše odgovara njihovom nacionalnom kontekstu. U nekim

slučajevima to može da bude po skraćenom postupku pred sudom, dok u drugim neko samoregulatorno telo u oblasti štampe ili radio-difuzije ili čak izborna komisija mogu da budu ovlašćeni da rešavaju slučajeve koji se tiču davanja prava na brzi odgovor.

Mere za zaštitu medija u predizbornom periodu

60. Iako se priznaje da je osnovni cilj preporuke da obezbedi pravično ponašanje medija za vreme izbora, smatra se da problem uplitanja i napada na medije u periodu izbora takođe treba da se razmotri u ovom dokumentu, pošto svaki napad ili pritisak na neki medij predstavlja ozbiljno kršenje demokratskih normi i prakse.

61. Prepreke slobodnom izveštavanju o predizbornoj kampanji mogu da potiču iz više izvora: od državnih organa ili organa vlasti, političkih stranaka, grupa za pritisak ili drugih tela. Preporuka nastoji *da spreči uplitanje države ili njenih organa i ističe stoga da organi vlasti treba da se uzdrže od uplitanja u aktivnosti novinara i drugih zaposlenih u medijima sa ciljem da utiču na izbore*. Na sreću, u državama članicama Saveta Evrope retki su slučajevi zastrašivanja, pretnji, zatvaranja ili vršenja pritiska na medije od strane organa vlasti, ali je ipak ocenjeno da bi bilo korisno podsetiti na to pitanje i formulisati opšte odredbe praćene upozorenjem u skladu sa gorenavedenim načelima.

62. Da bi se obezbedilo slobodno izveštavanje redakcija o izborima, preporuka takođe ističe da države članice treba *da preduzmu odgovarajuće mere kako bi se obezbedila efikasna zaštita zaposlenih u medijima i njihovih prostorija*. S tim u vezi, države članice bi, ukoliko je potrebno, mogle da stave svoje policijske snage na raspolaganje listovima koji su predmet pretnji da bi se obezbedila zaštita njihovih novinara i prostorija.

Preporuka br. R (2000) 7

Komiteta ministara državama članicama o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore informacija

*(usvojio Komitet ministara 8. marta 2000.
na 701. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Podsećajući na to da su države članice privržene osnovnom pravu na slobodu izražavanja, onako kako je to zagarantovano članom 10 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda;

Potvrđujući da pravo na slobodu izražavanja i informisanja predstavlja jedan od ključnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i razvoj svakog pojedinca, kako je to istaknuto u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja iz 1982;

Potvrđujući potrebu demokratskih društava da obezbede odgovarajuće načine za promovisanje razvoja slobodnih, nezavisnih i pluralističkih medija;

Uviđajući da je slobodno i neometano bavljenje novinarstvom utemeljeno u pravu na slobodu izražavanja i da predstavlja osnovni preduslov za pravo javnosti da bude obaveštena o stvarima od javnog interesa;

Ubeđen da zaštita izvora informacija novinara predstavlja osnovni uslov za novinarski rad i slobodu, kao i za slobodu medija;

Podsećajući da su mnogi novinari u svojim profesionalnim kodeksima ponašanja predvideli obavezu da ne otkriju svoje izvore informacija u slučaju da su te informacije dobili u poverenju;

Podsećajući da je zaštita novinara i njihovih izvora uneta u pravosudne sisteme nekih država članica;

Podsećajući, takođe, da ostvarivanje prava novinara da ne otkriju svoje izvore informacija povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, kako je naznačeno u članu 10 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda;

Imajući na umu Rezoluciju Evropskog parlamenta iz 1994. o poverljivosti novinarskih izvora informacija i pravu državnih službenika da otkriju informacije kojima raspolažu;

Imajući na umu Rezoluciju br. 2 o novinarskim slobodama i ljudskim pravima sa Četvrte evropske ministarske konferencije o politici masovnih medija održane u Pragu u decembru 1994. i podsećajući na Preporuku br. R (96) 4 o zaštiti novinara u situacijama sukoba i napetosti;

Preporučuje vladama država članica da:

1. sprovode u okviru svog domaćeg prava i prakse načela priložena uz ovu preporuku,
2. šire ovu preporuku i priložena načela, zajedno sa prevodom tamo gde je to potrebno, i
3. posebno skrenu na njih pažnju organima vlasti, policiji i sudstvu i da ih učine dostupnim novinarima, medijima i njihovim profesionalnim organizacijama.

Aneks Preporuke br. R (2000) 7

Načela vezana za pravo novinara da ne otkriju svoje izvore informacija

Definicije

Za potrebe ove preporuke:

a. izraz „novinar“ označava svako fizičko ili pravno lice koje se redovno ili profesionalno bavi prikupljanjem i širenjem informacija za javnost putem bilo kog sredstva masovnih komunikacija;

b. izraz „informacija“ označava svako iznošenje činjenice, mišljenja ili ideje u vidu teksta, zvuka i/ili slike;

c. izraz „izvor“ označava svaku osobu koja pruža informacije novinaru;

d. izraz „informacija koja identifikuje izvor“ označava, u onoj meri u kojoj to može da dovede do identifikacije izvora:

- i.* ime i lične podatke, kao i glas i lik izvora,
- ii.* konkretne okolnosti pod kojima je novinar došao do informacije od izvora,
- iii.* neobjavljeni sadržaj informacije koju je novinar dobio od izvora, i
- iv.* lične podatke o novinarima i njihovim poslodavcima vezane za njihov profesionalni rad.

Načelo 1 (Pravo novinara na neotkrivanje)

Domaći zakoni i praksa država članica treba da obezbede eksplicitnu i jasnu zaštitu prava novinara da ne otkriju informacije koje bi mogle da ukažu na identitet izvora u skladu sa članom 10 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Konvencija) i ovde ustanovljenim načelima, koja treba smatrati minimalnim standardima za poštovanje tog prava.

Načelo 2 (Pravo drugih lica na neotkrivanje)

Druga lica koja se, preko svojih profesionalnih veza sa novinarima, upoznaju s informacijama koje bi mogle da ukažu na identitet izvora putem prikupljanja, uredničke obrade ili objavljivanja informacija, takođe treba da uživaju istu zaštitu na osnovu ovde navedenih načela.

Načelo 3 (Ograničenja prava na neotkrivanje)

a. Pravo novinara da ne otkrije informacije koje identifikuju izvor ne sme da bude predmet drugih ograničenja osim onih pomenutih u članu 10, stav 2 Konvencije. Prilikom utvrđivanja da li legitimni interes za otkrivanje informacija, koji potpada pod član 10, stav 2 Konvencije, odnosi prevagu nad javnim interesom da se informacija o identitetu izvora ne otkrije, nadležni organi država članica će obratiti posebnu pažnju na značaj prava na neotkrivanje i prednost koja mu se daje u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i mogu da narede otkrivanje informacija samo ako, u skladu sa stavom *b*, postoji viši imperativ u javnom interesu i ako postoje okolnosti dovoljno značajne i ozbiljne prirode.

b. Otkrivanje informacija koje identifikuju izvor treba smatrati neophodnim samo ako se na ubedljiv način može utvrditi da:

- i.* ne postoje razumne mere koje su alternativa otkrivanju ili su ih iscrpla lica ili organi vlasti koji traže njihovo otkrivanje, i
- ii.* legitimni interes za otkrivanje očigledno odnosi prevagu nad javnim interesom za neotkrivanje, imajući na umu:

- da je dokazano postojanje višeg imperativa kad je reč o neophodnosti otkrivanja,
- da su okolnosti dovoljno značajne i ozbiljne prirode,
- da se neophodnost otkrivanja informacije smatra odgovorom na neodložnu društvenu potrebu i
- da zemlje članice uživaju izvesnu slobodu u procenjivanju te potrebe, ali je ta sloboda podložna kontroli Evropskog suda za ljudska prava.

c. Gorenavedeni zahtevi treba da se primenjuju u svim fazama svakog postupka u kome može da se pozove na pravo na neotkrivanje.

Načelo 4 (Dokazi koji su alternativa novinarskim izvorima)

U sudskom postupku protiv novinara zbog navodne povrede časti ili ugleda neke ličnosti, nadležni organi treba da razmotre, radi utvrđivanja istinitosti ili neistinitosti tih tvrdnji, sve dokaze koji im stoje na raspolaganju na osnovu nacionalnog procesnog prava i ne treba u tom cilju da zahtevaju od novinara da otkrije informacije koje mogu da ukažu na identitet izvora.

Načelo 5 (Uslovi vezani za otkrivanje)

a. Predlog ili zahtev za pokretanje bilo kakve akcije nadležnih organa radi otkrivanja informacija koje identifikuju izvor mogu da podnesu samo osobe ili organi vlasti u čijem je direktnom legitimnom interesu otkrivanje tih informacija.

b. Nadležni organi treba da obaveste novinare o njihovom pravu da ne otkriju informacije koje identifikuju izvor, kao i o ograničenjima tog prava pre nego što se zatraži otkrivanje tih informacija.

c. O izricanju sankcije novinarima zbog neotkrivanja informacija koje mogu da ukažu na identitet izvora mogu da odluče samo pravosudni organi tokom sudskog postupka koji predviđa saslušanje dotičnih novinara u skladu sa članom 6 Konvencije.

d. Novinari treba da imaju pravo da neki drugi pravosudni organ preispita odluku da im se izreknu sankcije zbog neotkrivanja informacija koje identifikuju izvor.

e. U slučaju kad se novinari odazovu zahtevu ili nalogu da otkriju informaciju koja identifikuje izvor, nadležni organi treba da razmotre mogućnost primene mera za ograničavanje obima otkrivanja traženih informacija, na primer, na taj način što javnost neće prisustvovati otkrivanju, u skladu sa članom 6 Konvencije, tamo gde je to moguće, i na taj način što će i sami ispoštovati poverljivost tog otkrivanja.

Načelo 6 (Nadzor nad komunikacijama, prismotra i sudski pretres i oduzimanje)

a. Sledeće mere ne treba primenjivati ako je njihova svrha da se ne ispoštuje pravo novinara, u skladu s ovim načelima, da ne otkriju informacije koje identifikuju njihove izvore:

- i. nalozi ili akcije koji se odnose na nadzor nad komunikacijama novinara ili njihovih poslodavaca;
- ii. nalozi ili akcije koji se odnose na prismotru novinara, njihovih kontakata ili njihovih poslodavaca; ili
- iii. nalozi za pretres ili oduzimanje ili akcije pretresa ili oduzimanja koje se odnose na privatne ili službene prostorije, lične stvari ili prepisku novinara ili njihovih poslodavaca ili lične podatke koji su vezani za njihov profesionalni rad.

b. Tamo gde su policija ili pravosudni organi na regularan način došli do informacija koje identifikuju izvor putem bilo koje od gorenavedenih akcija, čak i ako to možda nije bio cilj tih akcija, treba preduzeti mere da se spreči kasnije korišćenje tih informacija kao dokaza na sudu, osim ako je otkrivanje informacije opravdano na osnovu načela 3.

Načelo 7 (Zaštita od samooptuživanja)

Načela koja su ovde ustanovljena ne smeju ni na koji način da ograniče nacionalne zakone vezane za zaštitu od samooptuživanja u krivičnim postupcima i, ukoliko se ti zakoni primenjuju, novinari treba da uživaju zaštitu kad je reč o otkrivanju informacija koje identifikuju izvor.

Obrazloženje

Uvod

1. Na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija, održanoj u Pragu u decembru 1994, ministri učesnici su se dogovorili, u okviru načela 3 (d) Rezolucije br. 2 o novinarskim slobodama i ljudskim pravima, da „zaštita poverljivosti izvora koje koriste novinari“ ima suštinski značaj za omogućavanje novinarima da se bave svojim poslom i da doprinose očuvanju i razvoju istinske demokratije. Shodno tome, oni su pozvali Komitet ministara Saveta Evrope da razmotri nacionalne i međunarodne zakone i praksu vezane za poverljivost novinarskih izvora informacija. U tom kontekstu, Upravni komitet za medije (CDMM) odlučio je 1996. da oformi komitet eksperata nazvan *Grupa stručnjaka za pravo medija i ljudska prava* (MM-S-HR), s ovlašćenjem da, između ostalog, radi na tom pitanju. Pored vladinih eksperata, Međunarodna federacija novinara, Međunarodni centar za borbu protiv cenzure/Član 19 i Evropska unija za radio-difuziju učestvovali su, kao posmatrači, u radu Grupe koji je doveo do ove preporuke i obrazloženja. Komitet ministara je usvojio preporuku 8. marta 2000. i ovlastio generalnog sekretara da objavi ovo obrazloženje.

2. Treba istaći da se Evropski parlament takođe pozabavio ovim pitanjem u svojoj Rezoluciji od 18. januara 1994. o poverljivosti izvora informacija novinara i pravu državnih službenika da otkriju informacije (videti Službeni list Evropskih zajednica, br. C, 44/34).

3. Član 10 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu „Evropska konvencija o ljudskim pravima“ ili „Konvencija“) predstavlja osnovu ove preporuke. Evropski sud za ljudska prava priznao je u svojoj presudi u slučaju Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva (27. mart 1996) da član 10 Konvencije obuhvata pravo novinara da ne otkriju svoj izvor informacija. Sud je takođe naglasio da „zaštita novinarskih izvora predstavlja jedan od osnovnih uslova za slobodu štampe, kao što to proističe iz zakona i profesionalnih kodeksa ponašanja u izvesnom broju država potpisnica (...)“ (videti Evropski sud za ljudska prava, *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 27. mart 1996, stav 39). Sud je dalje istakao da bi „odsustvo takve zaštite moglo da odvрати izvore od pružanja pomoći štampi da obaveštava javnost o pitanjima od javnog

interesa. Kao rezultat toga, ključna uloga štampe kao javnog kontrolora mogla bi da bude potkopana, a to bi negativno uticalo na sposobnost štampe da pruži tačne i pouzdane informacije. Imajući na umu značaj zaštite novinarskih izvora za slobodu štampe u demokratskom društvu i potencijalno obeshrabrujući efekat koji bi naređenje da se otkrije izvor informacija imao na tu slobodu, takva mera nije u skladu sa članom 10 Konvencije, osim ako je opravdana višim imperativom u javnom interesu“ (*ibid.*).

4. MM-S-HR je zaključila da je poželjno da se kroz preporuku ojačaju i dopune načela utemeljene presudom u slučaju *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*. U državi koja se rukovodi vladavinom prava, policija i sudski organi neminovno zasnivaju svoje akcije na zakonu i koriste svoje diskreciono pravo u okvirima i duhu zakona. U tom pogledu, preporuka upućena državama članicama obezbeđuje osnovu za minimum zajedničkih evropskih standarda vezanih za pravo novinara da ne otkriju svoje izvore informacija.

5. Akcenat u ovoj preporuci stavljen je na zahteve za adekvatnu zaštitu prava novinara da ne otkriju izvore informacija da bi se sačuvala sloboda novinarstva i pravo javnosti da bude informisana putem medija. Zaštita profesionalnog odnosa novinara i njihovih izvora u tom pogledu ima veći značaj od stvarne vrednosti tih informacija za javnost, kao što je zaključio Evropski sud za ljudska prava (videti *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 37 *in fine*). Otkrivanje izvora bi moglo da ima obeshrabrujući efekat na spremnost budućih izvora da pružaju novinarima informacije bez obzira na vrstu informacije koju daje izvor. Stoga smernice koje su priložene uz ovu preporuku postavljaju zajednička načela u vezi sa pravom novinara da ne otkriju svoje izvore informacija u svetlu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

6. U skladu sa članom 10 Konvencije, ovo pravo novinara nije apsolutno pravo. Član 10, stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima predviđa moguća ograničenja slično članovima 19 i 29, stav 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članu 19, stav 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Objašnjenje tih ograničenja dato je u načelu 3 ove preporuke i u odgovarajućim poglavljima ovog obrazloženja.

7. Neke države članice Saveta Evrope unele su u svoje nacionalno zakonodavstvo striktnu obavezu da čuvaju poverljivost novinarskih izvora, koja obavezuje čak i same novinare. Imajući u vidu preporuku, MM-H-HR je smatrala da ne postoji potreba da se zakonski kažnjavaju novinari koji odluče da otkriju svoje izvore, recimo iz novinarskih razloga. Novinari su generalno profesionalno veoma zainteresovani da zadrže svoje izvore u tajnosti da ne bi zaplašili svoje buduće izvore i tako potkopali svoj budući rad. Takođe je prihvaćeno da neki profesionalni kodeksi ponašanja novinara obuhvataju obavezu samih novinara da ne otkriju izvor informacija koji ih je kontaktirao u poverenju. Stoga je ova

preporuka ograničena na pravo novinara da ne otkriju svoje izvore, a ne na obavezu novinara da to ne čine. To ne bi trebalo da spreči države članice da u svoje nacionalno zakonodavstvo unesu veću zaštitu izvora, uključujući tu i zaštitu od novinara.

8. Preporuka takođe uzima u obzir nacionalne sisteme zaštite ustanovljene u nekim državama članicama u okviru zakona ili sudske prakse, na primer, kroz posebno pravo novinara da odbiju da svedoče na sudu o svom profesionalnom radu. Preporuka nema za cilj da propisuje posebna ograničenja takvih prava novinara ili snižava standarde zaštite koji već postoje na nacionalnom nivou. Naprotiv, ona ima za cilj da poveća ta prava.

Komentar

Definicije

9. Radi precizne primene preporuke, neophodno je konkretno odrediti značenje nekih izraza. Definicije koje su ovde sadržane ne pokušavaju da definišu te izraze kao takve, već su date samo za potrebe ove preporuke.

a. Novinar

10. Definicija izraza „novinar“ je preduslov za ovu preporuku. Zaštita poverljivosti izvora informacija je ograničena na novinare zbog njihove uloge i značaja u procesu informisanja i prava javnosti da bude informisana putem medija i, dakle, indirektno putem rada novinara. Shodno načelu 2, pojedinci koji nisu novinari nisu obuhvaćeni ovom preporukom.

11. Opšte je prihvaćeno da pravo na slobodu izražavanja podrazumeva slobodan pristup novinarskoj profesiji, to jest odsustvo obaveze da se dobije zvanično odobrenje državnih organa ili uprava. To načelo se odražava u načelu 11 (b) Preporuke br. R (96) 4 o zaštiti novinara u situacijama sukoba i napetosti, koji zahteva da, čak i u situacijama sukoba i napetosti, „bavljenje novinarstvom i ostvarivanje novinarskih sloboda ne zavise od akreditacije“. U istom duhu, Rezolucija br. 2 o novinarskim slobodama i ljudskim pravima sa Četvrte evropske ministarske konferencije o politici masovnih medija (Prag, 1994.) predviđa u načelu 3 (a) da „neograničen pristup novinarskoj profesiji“ omogućava novinarstvu da doprinosi očuvanju i razvoju istinske demokratije.

12. Evropski sud za ljudska prava nije konkretno izneo uslove pod kojima se neko smatra novinarom po članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. U presudi u slučaju *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (27. mart 1996.), Sud je prihvatio da je gospodin Gudvin, novinar pripravnik koji je bio zaposlen tri meseca kada ga je kontaktirao njegov izvor, bio „novinar“.

13. U nekim državama članicama, domaći zakoni daju definiciju ko je novinar. Preporuka ne namerava da menja te zakone, ali postavlja niz konkretnih zahteva za potrebe ove preporuke:

i. Novinar je po pravilu fizičko lice. Lica koja poseduju informacije koje im je dao izvor ne moraju, međutim, da budu samo novinari, već i njihovi poslodavci. Stoga pravna lica, poput izdavačkih preduzeća ili novinskih agencija, takođe treba da budu zaštićena ovom preporukom kao „novinari“. Evropski sud za ljudska prava je u svojoj presudi u slučaju *De Haes i Gijssels protiv Belgije* (24. februar 1997) prihvatio da urednik časopisa i novinar koji radi za taj časopis podjednako imaju pravo da ne otkriju izvor informacija u skladu sa članom 10 Konvencije.

ii. MM-S-HR je smatrala da treba da se zahteva izvestan profesionalni karakter, to jest da novinar, u principu, redovno radi i prima izvesnu nadoknadu za svoj rad. Stoga se u preporuci koriste izrazi „redovno i profesionalno angažovan(a)“. Time, međutim, ne smeju da budu isključeni novinari koji rade kao slobodni novinari ili honorarci, koji se nalaze na početku profesionalne karijere ili neko vreme rade na nezavisnoj istrazi. Profesionalna akreditacija ili članstvo nisu potrebni. Ipak, pojedinci koji inače sebe ne bi smatrali novinarima ne označavaju se kao novinari za potrebe ove preporuke. Ova poslednja kategorija, međutim, mogla bi da obuhvati, na primer, pojedince koji pišu pisma uredništvu u štampanim medijima, pojavljuju se kao gosti u radio i TV emisijama ili učestvuju u debatama u medijima dostupnim preko kompjutera. MM-S-HR je uzela u obzir istorijat te zaštite i obratila pažnju na činjenicu da je zaštita izvora ključni preduslov za rad medija u demokratskom društvu, ali ne i za sve vidove komunikacije pojedinaca. Ograničenje ove zaštite novinara u gorepomenutom smislu takođe će olakšati uspostavljanje ravnoteže, kako je predviđeno načelom 3, izmedju prava i vrednosti koji mogu da budu oprečni.

iii. Izraz „prikupljanje i širenje (...) putem bilo kog vida masovnih komunikacija“ primalaca informacija, kao što su pretplatnici, kupci ili članovi. Tu ne spadaju lica koja učestvuju u pisanju i širenju lične prepiske ili oglasa. Mogu da se koriste sve vrste komunikacione tehnike, uključujući neperiodične publikacije i audio-vizuelne priloge. Stoga su ovim podjednako obuhvaćeni novinari štampanih medija, fotoreporteri, radio-novinari, TV novinari i novinari koji rade za medije dostupne preko kompjutera.

14. U onim državama članicama u kojima sistemi zaštite izvora već postoje, zaštita se prvobitno odnosila na novinare zaposlene u tradicionalnim masovnim medijima (listovima, radio-difuznim organizacijama). Međutim, ništa ne opravdava ograničavanje te zaštite na ta lica i primenu drugačijeg režima na one čije se zanimanje sastoji u prikupljanju i širenju informacija putem novih sredstava komunikacija, kao što je Internet. S obzirom na to, državama članicama će možda biti teže da definišu karakteristike profesionalnog rada novinara koji isključivo koriste ta nova sredstva komunikacije da bi se opravdala ista zaštita, s obzirom na razvoj novih zanimanja u tom domenu. U takvim

uslovima, šira definicija ima za cilj da se izbegne potreba za unošenjem izmena i dopuna u preporuku u bliskoj budućnosti. Treba ipak naglasiti da se državama članicama preporučuje postepen pristup u sprovođenju načela izloženih u preporuci u pogledu novih sredstava komunikacija.

b. Informacija

15. Pravo javnosti da dobija informacije i činjenica da zaštita odnosa između novinara i njihovih izvora odgovara javnom interesu predstavljaju razloge za zaštitu identiteta onih lica koja daju novinarima te informacije. Vrednost informacije za javnost ili stepen javnog interesa za tu informaciju nisu odlučujući za zaštitu prava novinara da ne otkriju svoje izvore, kao što je zaključio Evropski sud za ljudska prava (videti *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 37). Mogućnost da sami novinari donesu odluku o potencijalnoj medijskoj vrednosti dobijene informacije stoga spada u okvir zaštite slobode novinara zagarantovane članom 10 Konvencije.

16. Izvori informacija bi mogli da imaju interes da ostanu nepoznati za javnost, na primer zbog toga što su se obavezali da neće otkriti informaciju ili zbog toga što bi mogli da budu izloženi nekom vidu zakonske ili faktičke sankcije zbog otkrivanja informacije. Preporuka se ne odnosi samo na izlaganje činjenica, već se primenjuje i na izlaganje mišljenja i ideja. Priroda te informacije nije relevantna i može da obuhvata usmene ili pismene izjave, tonske zapise ili slike.

c. Izvor

17. Svako lice koje novinaru daje informacije smatraće se njegovim ili njenim „izvorom„. Zaštita odnosa između novinara i izvora je cilj ove preporuke zbog „potencijalno obeshrabrujućeg efekta„ koji bi nalog da se otkrije izvor imao na ostvarenje slobode štampe (videti, Evropski sud za ljudska prava, *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 27. marta 1996, stav 39). Novinari mogu da primaju informacije iz svih vrsta izvora. Stoga je neophodno da taj izraz ima široko tumačenje. U praksi, pružanje informacija novinarima može da bude rezultat akcije izvora, na primer kad izvor pozove novinara ili mu se obrati pismenim putem ili mu pošalje snimljene informacije ili slike. Može se takođe smatrati da je informacija „data“ kad je izvor pasivan i kad se zadovoljava time da novinar uzme informaciju, recimo putem filmskog i audio-snimka uz pristanak izvora.

d. Informacija koja identifikuje izvor

18. Da bi se na adekvatan način zaštitio izvor informacije, neophodno je zaštititi sve vrste informacija koje bi mogle da dovedu do identifikacije izvora. Mogućnost da se identifikuje izvor određuje stoga vrstu zaštićene informacije i razmere te zaštite. U onoj meri u kojoj njeno otkrivanje može da dovede do identifikacije izvora, sledeća informacija će biti zaštićena ovom preporukom:

i. ime izvora i njegova ili njena adresa, broj telefona i telefakasa, ime poslodavca i drugi lični podaci, kao i glas izvora i fotografije na kojima se on vidi;

ii. „konkretni okolnosti pod kojima je dobijena ta informacija“, na primer, vreme i mesto sastanka s izvorom, način prepiske ili pojedinosti dogovorene između izvora i novinara;

iii. „neobjavljen sadržaj informacije koju je izvor dao novinaru“, na primer druge činjenice, podaci, tonski zapisi ili slike koji bi mogli da ukažu na identitet izvora i koje novinar još nije objavio;

iv. „lični podaci o novinarima i njihovim poslodavcima koji su vezani za njihov profesionalni rad“, to jest lični podaci vezani za rad novinara koji mogu da se nađu, na primer, u adresarima, izveštajima o telefonskim pozivima i komunikaciji preko kompjutera, dokumentima vezanim za putovanja ili izvodima iz banke.

19. Ovaj spisak ne mora da bude potpun. Stav c mora da se pročita i protumači na način koji omogućava adekvatnu zaštitu izvora u datom slučaju. Odlučujući faktor je da li postoji verovatnoća da dodatna informacija dovede do identifikacije izvora.

Načelo 1 (Pravo novinara na neotkrivanje)

20. Načelo 1 preporučuje državama članicama da u svojim domaćim zakonima i praksi predvide eksplicitnu i jasnu podršku pravu novinara da ne otkriju izvore, na primer usvajanjem novog zakona ili preispitivanjem postojećeg sa ciljem njegove izmene i dopune, ako je potrebno. Izraz „domaći zakon i praksa“ odgovara izrazu „propisan zakonom“ u članu 10, stav 2 Konvencije, onako kako ga tumači Evropski sud za ljudska prava. On bi stoga mogao da obuhvati trajnu i preciznu sudsku praksu koju bi uveli viši nacionalni sudovi primenjujući opšta načela svog domaćeg prava (videti takođe načelo 3.a).

21. Pravo novinara da ne otkriju svoje izvore sastavni je deo njihovog prava na slobodu izražavanja u skladu sa članom 10 Konvencije. Član 10 Konvencije, onako kako ga tumači Evropski sud za ljudska prava, obavezujući je za sve države potpisnice. S obzirom na značaj zaštite poverljivosti novinarskih izvora za medije u demokratskom društvu, nacionalno zakonodavstvo treba da obezbedi dostupnu, preciznu i predvidljivu zaštitu. U interesu novinara, kao i u interesu njihovih izvora i organa vlasti jeste da u tom domenu postoje precizne i jasne zakonske norme. Te norme treba da se rukovode članom 10, onako kako ga tumače Evropski sud za ljudska prava i ova preporuka. Preporuka ne isključuje veću zaštitu poverljivosti novinarskih izvora informacija u skladu sa domaćim zakonodavstvom. Ako postoji pravo na neotkrivanje izvora, novinari mogu legitimno da odbiju da otkriju informaciju koja identifikuje izvor, a da pri tom ne budu pozvani na građansku ili krivičnu odgovornost ili na bilo koji način kažnjeni zbog tog odbijanja.

Načelo 2 (Pravo drugih lica na neotkrivanje)

22. „Druga lica“ koja nisu novinari, a aktivna su u oblasti medija, takođe treba da imaju pravo da ne otkriju izvor informacije ako su saznala za taj izvor za vreme prikupljanja informacija, uređivačkog procesa ili širenja informacije. Neophodno je da su ta treća lica saznala za izvor u okviru njihovih „profesionalnih odnosa sa novinarima“. Sekretarsko osoblje, kolege novinara, osoblje uključeno u štampanje, urednik ili poslodavac novinara mogu da imaju pristup informaciji koja identifikuje izvor. Novinarski rad i širenje informacija putem medija mogu čak da zahtevaju od novinara da otkrije tu poverljivu informaciju u svojoj kancelariji, a da je pri tom ne obelodani javnosti. Stoga je neophodno da se zaštita proširi i na ta lica da bi se sačuvala tajnost izvora u odnosu na treća lica ili javnost, ako već nisu obuhvaćena definicijom novinara u nacionalnom sistemu zaštite. Osoblje novinskih agencija bi takođe moglo da se ubroji u tu kategoriju ako aktivno učestvuje u prikupljanju i širenju informacija. Države članice koje nameravaju da ponude veću zaštitu izvorima slobodno mogu da preduzmu mere da bi obavezale gorenavedena „druga lica“ da poštuju poverljivost izvora.

23. U presudi u slučaju *De Haes i Gijssels protiv Belgije* (27. februar 1997, stav 55), na primer, Evropski sud za ljudska prava je proširio pravo na neotkrivanje informacije koja identifikuje izvor kako na urednika, tako i na novinara.

Načelo 3 (Ograničenja prava na neotkrivanje)

a. legitimni cilj po članu 10 Konvencije

24. Evropski sud za ljudska prava je više puta naglasio zahtev iz člana 10, stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima po kome ograničenja vezana za član 10 moraju biti „propisana zakonom“. Sud je zaključio da „relevantan nacionalni zakon mora biti formulisani dovoljno precizno da bi se dotičnim licima omogućilo - ako treba uz odgovarajući pravni savet - da predvide, u meri koja je razumna u datim okolnostima, posledice koje dati postupci mogu da povuku za sobom“, i da bude formulisani dovoljno jasno da pojedincu pruži „adekvatnu zaštitu od proizvoljnog uplitanja“ organa vlasti putem neograničenog diskrecionog prava (videti, na primer, *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 27. mart 1996, stav 31).

25. Osim toga, Evropski sud za ljudska prava je naglasio da svako ograničavanje sloboda zagarantovanih članom 10, stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima mora težiti legitimnom cilju po članu 10, stav 2 Konvencije. Član 10, stav 2 Konvencije nabroja razloge za ograničavanje slobode izražavanja, bez uspostavljanja hijerarhije među njima. Svako ograničavanje prava novinara da ne otkriju informaciju koja identifikuje njihov izvor i svaka povreda javnog

interesa neotkrivanja izvora moraju da se zasnivaju na legitimnom interesu koji odgovara jednom od tih razloga. U tom smislu, član 10, stav 2 mora da se tumači usko, u skladu sa postojećom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Stoga legitimnost interesa mora da se uspostavi pozivanjem na te razloge, koji eventualno mogu da prevagnu nad pravima i interesima vezanim za zaštitu poverljivosti novinarskih izvora informacija.

26. Kao treće, da bi ustanovio da li određeni legitimni interes po članu 10, stav 2 Konvencije opravdava ograničavanje prava na slobodu izražavanja, Evropski sud za ljudska prava primenjuje test odmeravanja interesa, koji određuje da li je ograničenje „neophodno u demokratskom društvu“ (videti *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 2), 26. novembar 1991, stav 50). Da se ne bi odstupilo od člana 10, stav 2 Konvencije, MM-S-HR je odlučila da ne nabraja niz specifičnih legitimnih interesa koji bi mogli da opravdaju obavezno otkrivanje izvora. Umesto toga, tekst preporuke uključuje čitav niz provera i kriterijuma koji moraju da se uzmu u obzir prilikom procene legitimnog interesa.

27. Preporuka potvrđuje privrženost testu koji koristi Evropski sud za ljudska prava prilikom utvrđivanja da li je neko ograničenje „neophodno u demokratskom društvu“ u skladu sa članom 10, stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima (videti *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 2), 26. novembar 1991, stav 50). Pravo novinara da ne otkriju svoje izvore i interes javnosti da bude obavestena putem medija treba smatrati ključnim u svakom demokratskom društvu. Evropski sud za ljudska prava je zaključio da mediji nemaju samo zadatak da šire informacije i ideje o pitanjima od javnog interesa, već i da javnost ima pravo da ih dobija (videti *Fressoz i Roire protiv Francuske*, 21. januar 1999, stav 51). Obeshrabrujući efekat otkrivanja izvora od strane novinara osujećuje tu ulogu medija. Stoga će nacionalni sudovi i organi obraćati posebnu pažnju na značaj prava novinara da ne otkriju svoje izvore.

28. Otkrivanje elemenata koji omogućavaju identifikovanje izvora mora stoga da bude ograničeno na izuzetne okolnosti kad su ugroženi javni ili lični interesi, koji mogu da se ustanove na ubedljiv način (videti Evropski sud za ljudska prava, *Godwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 27. mart 1996, stav 37). Samo u slučaju da postoji viši javni interes i da su okolnosti ključnog i ozbiljnog karaktera, otkrivanje se može smatrati neophodnim u demokratskom društvu u skladu sa članom 10, stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Stav b ovog načela navodi koji kriterijumi mogu da se primene u proceni te neophodnosti. U tom kontekstu treba podsetiti da neki od interesa pojedinaca mogu biti zaštićeni drugim pravima iz Konvencije (recimo, pravom na pravično suđenje).

b. neophodnost otkrivanja

29. Kao što se ističe u stavu a ovog načela, nadležni nacionalni organi imaju zadatak da izvrše odmeravanje i uspostave adekvatnu ravnotežu između

legitimnog interesa otkrivanja izvora i prava novinara da sačuvaju poverljivost svojih izvora, kao i javnog interesa neotkrivanja. Stav c postavlja uslove za utvrđivanje neophodnosti otkrivanja.

30. Potreba za bilo kakvim ograničavanjem slobode izražavanja mora da bude ubedljivo ustanovljena, u skladu sa redovnom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (videti *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br.2), 26. novembar 1991, stav 50). Stav b stoga zahteva da na ubedljiv način može da se ustanovi da postoji legitimni interes za otkrivanje i da on očigledno odnosi prevagu nad javnim interesom za neotkrivanje. U ovom kontekstu izraz „na ubedljiv način“ označava da procena činjenica u datom slučaju i primena diskrecionog prava moraju biti podložni kasnijoj proverbi. Nadležnim vlastima se preporučuje da navedu konkretne razloge zašto ozbiljan interes nadmašuje interes za neotkrivanje. Ovo otvoreno uspostavljanje ravnoteže osigurava ne samo javnu kontrolu, već i omogućava kasnije eventualno preispitivanje nametanja sankcija novinarima zbog neotkrivanja izvora u skladu sa načelom 5, stav d preporuke.

i. odsustvo razumnih alternativnih mera

31. Pored postojanja višeg legitimnog interesa za otkrivanje, neophodnost u smislu ovog stava zahteva da taj viši interes ne može da se ostvari bez otkrivanja; potrebno je, drugim rečima, ustanoviti uzročno-posledičnu vezu između otkrivanja i ostvarenja legitimnog interesa.

32. Otkrivanje treba da bude opravdano samo ako su i nakon što su sve strane koje su učestvovalе u procesu otkrivanja bezuspešno iscrpele sve druge načine i sredstva. Te mere bi, na primer, mogle da obuhvate internu istragu slučaja kada je otkrivena poverljiva interna informacija o preduzeću ili upravi, intenziviranje ograničenja vezanih za pristup izvesnim poverljivim informacijama, opštu policijsku istragu ili širenje oprečnih informacija kao protivmere. Strane u postupku otkrivanja takođe treba prvo da iscrpe druge nenovinarske izvore pre nego što od novinara zatraže da otkrije izvor. Alternativni izvori koji bi mogli da budu podvrgnuti alternativnoj istrazi mogli bi da obuhvate, na primer, zaposlene, kolege, partnere na osnovu ugovora ili poslovne partnere lica koje zahteva otkrivanje. U zemljama koje štite poverljivost izvora kao takvih možda nije moguće, na osnovu domaćeg prava, zahtevati informacije od alternativnih lica. Međutim, druga lica koja su povezana sa radom novinara i stoga su upoznata s njegovim izvorom zaštićena su načelom 2 ove preporuke.

33. Informacija postaje relevantna, u većini slučajeva, zahvaljujući svojoj širokoj rasprostranjenosti. Davanje informacija novinaru može da povredi izvesna prava ili interese, ali se kasnije objavljivanje te informacije od strane novinara u mnogo većoj meri dotiče tih prava ili interesa. Stoga potpuno ili delimično ograničavanje širenja te informacije od strane novinara može dovoljno da zaštiti dotična prava

i interese. To je bio slučaj u presudi *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, kojom je Evropski sud za ljudska prava odlučio da interes kompanije da sazna ko je od njenih zaposlenih novinaru otkrio relevantnu informaciju nije dovoljan da prevagne nad javnim interesom da se izvor ne otkrije, dok je interes kompanije da ograniči eventualne negativne ili čak finansijski pogubne posledice javnog objavljivanja te informacije u medijima mogao u dovoljnoj meri da se ostvari sudskim nalogom kojim bi se zabranilo objavljivanje informacije bez otkrivanja izvora. Evropski sud za ljudska prava je zaključio da je „svrha naloga za otkrivanje bila u velikoj meri ista kao svrha koja je već bila postignuta nalogom da se spreči širenje poverljive informacije (...)“ (videti *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 42). Ako takvo ograničenje širenja dovoljno štiti prava i interese strana koje traže otkrivanje, dodatno otkrivanje izvora nije opravdano.

34. Stoga lica ili organi vlasti koji traže otkrivanje treba pre svega da traže i primene druge srazmerne alternativne mere koje adekvatno štite njihova prava i interese i istovremeno predstavljaju manje uplitanje u zaštitu prava novinara da ne otkriju svoje izvore. Postojanje razumnih alternativnih mera za zaštitu legitimnog interesa isključuje neophodnost da novinar otkrije svoj izvor, a strane koje traže otkrivanje moraju prvo da iscrpe te alternative.

ii. prevaga nad legitimnim interesom

35. Imajući u vidu stalnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, svako ograničavanje člana 10 Konvencije mora da bude srazmerno legitimnom cilju kome se teži (videti *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 27. mart 1996, stav 39). Evropski sud za ljudska prava je odlučio da mora postojati „razuman odnos proporcionalnosti između legitimnog cilja kome teži nalog za otkrivanje izvora i sredstava upotrebljenih da se do tog cilja dođe“ (videti *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 46). Konkretni interes lica ili državnog organa za otkrivanje izvora mora biti „dovoljan da prevagne nad vitalnim javnim interesom zaštite izvora novinara“ (ibid, stav 45).

36. S obzirom na značaj slobode izražavanja i slobode medija za svako demokratsko društvo i svakog pojedinca i imajući u vidu potencijalno obeshrabrujući efekat koji bi otkrivanje izvora moglo da ima na spremnost budućih izvora da daju informacije novinarima, samo izuzetni slučajevi, u kojima su ugroženi vitalni lični ili javni interesi, mogu da opravdaju otkrivanje izvora i budu u skladu sa kriterijumom proporcionalnosti. Stav c, alineja ii odnosi se na to opravdano korišćenje diskrecionog prava nadležnih organa i zahteva (1) da legitimni interes onese prevagu nad javnim interesom da se ne otkrije izvor i da taj legitimni interes bude dokazan; (2) da vitalni karakter i ozbiljnost okolnosti opravdavaju to otkrivanje; i (3) da nadležni organi zaključie da oni odgovaraju prekoj društvenoj potrebi; (4) da procena neophodnosti otkrivanja po članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima bude podložna nadzoru i kontroli Evropskog suda za ljudska prava.

37. Ova preporuka nema za cilj da dopuni član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ona preporučuje zajedničke standarde koje bi trebalo da primenjuju nacionalne vlasti u državama članicama. Među razlozima spomenutim u članu 10, stav 2 Konvencije i s obzirom na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava vezanu za usku primenu člana 10, stav 2 Konvencije, *Grupa stručnjaka za pravo medija i ljudska prava* (MM-S-HR) smatrala je da neki ciljevi mogu da predstavljaju legitimne interese koji bi mogli da opravdaju otkrivanje novinarskih izvora, pod uslovom da zadovoljavaju kriterijume izložene u načelu 3.b. Drugi razlozi su *prima facie* ocenjeni kao nedovoljni da opravdaju otkrivanje izvora, iako bi to otkrivanje moglo da bude opravdano u zavisnosti od svih okolnosti.

38. Javni interes za neotkrivanje mogao bi da bude manje važan tamo gde je otkrivanje izvora neophodno za „zaštitu ljudskog života“, „sprečavanje teškog zločina“ ili „odbranu, u okviru sudskog postupka, osobe optužene ili osuđene za ozbiljan zločin“, pod uslovom da su zadovoljeni kriterijumi izloženi u načelu 3.b. MM-S-HR je dala sledeće obrazloženje za svoju procenu, vodeći računa o tome da ti slučajevi zahtevaju odgovarajuću analizu konkretnih činjenica i uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između osnovnih prava priznatih u članu 10 i ostalim članovima Konvencije:

Zaštita ljudskog života

39. Zaštita ljudskog života je najznačajnije pravo ljudskih bića pošto su mu sva druga ljudska prava i osnovne slobode logično podređeni. MM-S-HR je smatrala da taj dominantni položaj zaštite ljudskog života može da opravda otkrivanje novinarskog izvora.

Sprečavanje teškog zločina

40. Nacionalni krivični zakon uglavnom pravi razliku između prekršaja ili manjeg prestupa i „teškog,“ ili ozbiljnog krivičnog dela. U ovu drugu kategoriju po pravilu spadaju aktivnosti koje mogu da doprinesu takvim zločinima ili potpomognu takve zločine, kao što su ubistvo, ubistvo iz nehata, teška telesna povreda, zločini protiv nacionalne bezbednosti ili ozbiljni organizovani kriminal. Sprečavanje takvih zločina moglo bi da opravda otkrivanje novinarskog izvora.

Odbrana lica optuženog ili osuđenog za težak zločin

41. Član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima garantuje u stavu 1 pravo na pravično suđenje, a u stavu 3 d pravo na saslušanje svedoka protiv ili u korist lica optuženog za krivično delo. U svetlu tog osnovnog prava, mogu postojati slučajevi u kojima je otkrivanje novinarskog izvora neophodno za odbranu optuženog ili osuđenog lica u toku sudskog postupka. Međutim, nacionalni zakoni mogu da garantuju novinarima pravo da ne svedoče u krivičnom

postupku, a ova preporuka nema za cilj da izmeni tu širu zaštitu. Imajući u vidu zahtev da otkrivanje mora da bude ograničeno na izuzetne okolnosti u kojima su ugroženi vitalni interesi, MM-S-HR je smatrala za shodno da istakne da bi pravo na odbranu lica optuženog ili osuđenog za težak zločin eventualno moglo da opravda otkrivanje novinarskog izvora.

c. primena na sve etape svakog postupka

42. Zahteve predviđene ovim načelom treba da poštuju i primenjuju svi organi vlasti u svim etapama svakog postupka u kome bi novinari mogli da se pozovu na pravo na neotkrivanje izvora. Te etape bi mogle da obuhvate istragu policije ili javnog tužioca, sudski postupak, istragu u parlamentu ili političkim odborima i drugim telima s ovlašćenjem da pozovu svedoke, kao i obnovljene postupke posle ulaganja žalbe ili prebacivanja slučaja na višu instancu.

Načelo 4 (Dokazi koji su alternativa novinarskim izvorima)

43. U svojoj presudi u slučaju *De Haes i Gijssels protiv Belgije* (24. februar 1997, stavovi 55, 58), Evropski sud za ljudska prava je primenio pravo novinara da ne otkriju svoje izvore na konkretan slučaj klevete. Urednik i novinar su bili osuđeni za klevetu zbog toga što su odbili da dokažu istinitost klevetničke informacije otkrivanjem svog izvora. Informacija se, međutim, zasnivala na izjavama sudskih veštaka u drugim ranijim slučajevima. Evropski sud za ljudska prava je zaključio da po članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, nacionalni sudovi ne mogu da odbiju zahtev optuženog novinara da se razmotri alternativni dokaz umesto otkrivanja izvora tog novinara ako sud ima pristup takvom alternativnom dokazu koji bi potvrdio istinitost izjava novinara. Značaj slučaja klevete za novinare i njihov rad nagnao je MM-S-HR da u preporuku uključi odgovarajuće načelo.

44. U „zakonskoj proceduri protiv novinara zbog navodne povrede časti i ugleda lica“ putem iznošenja navodno lažnih činjenica, novinari bi mogli da utvrde istinitost svoje izjave otkrivanjem svog izvora informacije.

45. Pravo novinara da ne otkriju svoj izvor na osnovu ove preporuke podrazumeva da nadležni organi treba da razmotre sve dokaze „koji im stoje na raspolaganju na osnovu nacionalnog procesnog prava“ umesto da traže od novinara da otkriju svoj izvor. Nadležni organ može da utvrdi da li je taj dokaz ekvivalentan, uzimajući u obzir javni interes kad je reč o poverljivosti novinarskih izvora, onako kako je istaknuto o ovoj preporuci. Potpuno odbacivanje takvog alternativnog dokaza bilo bi ne samo u suprotnosti s pravom novinara da ne otkriju svoje izvore po članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, nego bi takođe povredilo pravo na pravično suđenje po članu 6 Konvencije. Kao u

slučaju *De Haes i Gijssels protiv Belgije*, takav alternativni dokaz bi, konkretno, mogao da obuhvati informacije koje postoje u drugim sličnim sudskim ili policijskim dosijeima dostupnim dotičnom nadležnom organu.

Načelo 5 (Uslovi vezani za otkrivanje)

a. direktan legitimni interes

46. Načelo 3 preporučuje uslove vezane za legitimni interes da se otkriju novinarski izvori informacija. Dalekosežan i obeshrabrujući efekat otkrivanja izvora takođe nameće izvesne uslove da bi nadležni organi mogli da pokrenu akciju u cilju otkrivanja izvora. Da bi se izbegli suvišni, proizvoljni ili neosnovani zahtevi za otkrivanje, u ovom stavu se preporučuje da samo lica ili organi vlasti koji imaju „direktan legitimni interes za otkrivanje“, imaju pravo da podnesu takav zahtev. Taj uslov treba da se primenjuje u svim etapama postupaka koji se tiču novinarskih izvora.

b. pravo na informisanost

47. Državni organi treba da izbegavaju situacije u kojima bi novinari greškom mogli da otkriju svoje izvore informacija zbog nedovoljnog poznavanja svojih prava. Pravično sprovođenje pravde pretpostavlja da lica koja se nađu pred organom ovlašćenim da poziva svedoke budu obaveštena o svojim osnovnim pravima vezanim za tu proceduru ili drugim pravima od strane tog organa. U skladu sa načelima ustanovljenim u ovoj preporuci, niko ne može da se poziva na apsolutno pravo na neotkrivanje. Stoga novinari treba da budu informisani o svom pravu na neotkrivanje izvora u skladu sa članom 10 Konvencije. Da bi bila efikasna, ta informacija mora da im se da pre nego što se zatraži otkrivanje izvora.

c. sankcije za neotkrivanje

48. Iznuđeno otkrivanje novinarskog izvora ima prilično „negativan“ ili obeshrabrujući efekat na buduće izvore i rad novinara i stoga se mora smatrati prilično dalekosežnim ograničavanjem slobode informisanja. Član 6, stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima zahteva da „u utvrđivanju građanskih prava i obaveza (...) svako ima pravo da bude pravično i javno saslušan, u razumnom vremenskom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog suda, formiranog u skladu sa zakonom“. Stav c vodi računa o tom zahtevu i preporučuje da bilo kakvu sankciju protiv novinara za neotkrivanje izvora izriču samo sudske vlasti u smislu člana 6 Konvencije. Osnova za izricanje sankcije će biti sudski postupak koji omogućava „pravično i javno saslušanje“ dotičnog novinara. Time se takođe osigurava da javnost nadgleda taj proces i sankcije.

d. preispitivanje sankcija

49. Stav *d* preporučuje državama članicama da novinarima daju pravo da uvođenje sankcija za neotkrivanje izvora preispita drugi sudski organ. Zahtev za pravično sprovođenje pravde po članu 6, stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima ne obuhvata izričito pravo na preispitivanje od strane više instance, dok član 2 Protokola br. 7 od 22. novembra 1984. predviđa to pravo kad je reč o osudama ili presudama u krivičnim postupcima. Svaka odluka nacionalnog organa koja ograničava pravo novinara da ne otkriju svoje izvore po članu 10 Konvencije potpada, generalno gledano, pod eventualnu kontrolu Evropskog suda za ljudska prava. Pravično i efikasno sprovođenje pravde na nacionalnom nivou moglo bi stoga da podrazumeva mogućnost nacionalnog preispitivanja naloga za otkrivanje izvora uopšte i posebno sankcija zbog neotkrivanja informacija koje identifikuju izvor.

e. ograničavanje obima otkrivanja

50. Javna priroda saslušanja u sudu u skladu sa članom 6 Konvencije predstavlja osnovno načelo pravičnog sprovođenja pravde. Međutim, u slučaju da nadležni organ donese odluku da se otkrije informacija koja identifikuje izvor, negativan efekat tog otkrivanja na novinara ili dotični izvor, kao i na novinarski rad uopšte, treba da bude ograničen u najvećoj mogućoj meri. Stoga bi bilo prikladno da javnost bude isključena iz celokupnog ili samo jednog dela procesa otkrivanja izvora od strane novinara da bi se izbeglo da se identitet izvora obelodani javno i u kontekstu koji prevazilazi strane koje učestvuju u procesu otkrivanja. U svojstvu izuzetka od načela ustanovljenog u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, nadležni organi stoga treba da razmotre da li je poželjno isključivanje javnosti iz procesa otkrivanja.

51. Nadležni organi takođe treba da poštuju poverljivost otkrivanja informacija koje identifikuju izvor, na primer na taj način što sami neće otkriti te informacije.

Načelo 6 (Nadzor nad komunikacijama, prismotra i sudski pretres i oduzimanje)

52. Preporuka postavlja norme za zaštitu prava novinara da ne otkriju svoje izvore. Najdirektniji uticaj na poverljivost izvora ima iznuđeno otkrivanje. Pored prisilnih mera koje su direktno usmerene na otkrivanje izvora, drugi policijski ili sudski postupci mogu takođe da povrede poverljivost izvora na indirektan način.

a. isključivanje mera zloupotrebe

53. Načelo 6 ima za cilj da osigura da običan nalog za nadzor nad komunikacijama, nalog za prismotru ili nalog za pretres i oduzimanje ne osujeti zaštitu novinarskih

izvora, koja je ovde preporučena, i da ne bude primenjen na način koji umanjuje tu zaštitu. Princip 6 je stoga logična posledica zaštite prava novinara da ne otkriju svoje izvore. U skladu sa nacionalnim zakonom, nalog za nadzor nad komunikacijama, nalog za prisмотрu ili nalog za pretres i oduzimanje mogli bi da budu objedinjeni u jednu odluku sa nalogom za otkrivanje koji je u skladu sa članovima 8 i 10 Konvencije o ljudskim pravima i sa načelima ove preporuke.

54. Nadzor nad komunikacijama novinara i njihovom prepiskom, njihova prisмотрa i mere pretresa i oduzimanja mogu da naredе nacionalne vlasti iz razloga koji ne obuhvataju otkrivanje novinarskih izvora. Te mere će, međutim, vrlo verovatno dovesti do otkrivanja izvora koji su u kontaktu sa dotičnim novinarom u trenutku prisluškivanja, prisмотрe ili pretresa i oduzimanja. Stoga pravo novinara da ne otkriju svoj izvor treba da obuhvati zaštitu novinara od nadzora nad komunikacijama, prisмотрe i mera pretresa i oduzimanja ako je cilj tih mera da se ne ispoštuje to pravo. To, međutim, ne isključuje mogućnost da nacionalne vlasti primene mere nadzora nad komunikacijama, prisмотрe ili pretresa i oduzimanja u druge legitimne svrhe u skladu sa članovima 8 i 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

i. nadzor nad komunikacijama

55. U mnogim slučajevima novinari moraju da komuniciraju sa svojim izvorima pismenim putem, telefonom, telefaksom ili i-mejlom ili drugim sredstvima telekomunikacija. Nadzor nad tim komunikacijama novinara ili njihovih poslodavaca može da otkrije identitet izvora. Poverljivost komunikacije i prepiske novinara zaštićena je članom 8, kao i članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sudski organi koji naređuju nadzor nad komunikacijama ili prepiskom novinara treba tako da ograniče svoje naloge da se sačuva poverljivost novinarskih izvora. Sam čin nadzora nad komunikacijama treba takođe da poštuje tu poverljivost. U praksi bi to moglo da zahteva da nadzor bude ograničen na komunikaciju ili prepisku sa svim drugim licima osim sa novinarskim izvorima ili da se primeni poseban postupak u skladu s kojim bi informacije koje identifikuju izvor bile odvojene od nadziranih komunikacija i ne bi bile registrovane.

ii. prisмотрa

56. Prisмотрa novinara mora ne samo da bude u skladu sa normama iz člana 8 Konvencije, već i s onima iz člana 10 u vezi sa zaštitom prava novinara da ne otkriju svoje izvore. Policijski ili sudski organi mogu da stave novinare pod prisмотрu iz razloga sudske prirode koji nemaju veze sa njihovim izvorima. U tom slučaju nalog za prisмотрu i radnja koja iz toga proističe ne smeju da otkriju bilo kakvu informaciju koja identifikuje izvor. To bi moglo da bude teško izvodljivo u praksi i moglo bi da zahteva, na primer, primenu specijalnih

mehanizama kontrole prismotre novinara, kao što je kontrola prismotre od strane drugog organa koja bi osigurala da se registruju samo one informacije koje ne identifikuju izvor a koje su dostupne tokom akcije prismotre.

iii. sudski pretres i oduzimanje

57. Privatne ili poslovne prostorije novinara, stvari ili prepiska ili lični podaci vezani za njihov rad mogu da sadrže informacije koje bi mogle da dovedu do otkrivanja izvora. Isto važi za poslovne prostorije, stvari, prepisku, arhive ili lične podatke poslodavca dotičnog novinara. Svaki pretres ili oduzimanje mogli bi da otkriju informacije koje identifikuju izvor.

58. Sudske vlasti koje izdaju te naloge za pretres ili oduzimanje treba da ograniče taj nalog za pretres i oduzimanje vodeći računa o otkrivanju novinarskog izvora, a sudski i policijski organi koji postupaju po tom nalogu treba da poštuju poverljivost izvora prilikom pretresa i oduzimanja u skladu sa članom 8 i članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. To bi, na primer, podrazumevalo da pretres ili oduzimanje budu ograničeni na materijal koji ne sadrži informacije koje identifikuju izvor. Kao praktičan primer može da se navede oduzimanje pokretnih stvari, ali ne i informacija u slučaju zaplene zbog novčanih potraživanja prema novinaru ili pretres u potrazi za ilegalnim predmetima koji bi bio ograničen samo na te predmete, bez uzimanja u obzir bilo kakvih informacija koje bi mogle da identifikuju izvor.

b. mere protiv naknadnog korišćenja informacija

59. Policijski ili sudski organi bi mogli da dođu do informacije koja identifikuje izvor posredstvom mera izloženih u stavu a načela 6, iako to možda nije bila svrha tih mera. U takvim slučajevima, pravo novinara da ne otkriju svoje izvore informacija treba da podrazumeva da „treba preduzeti mere da bi se sprečilo naknadno korišćenje tih informacija kao dokaza na sudu,“. Te mere bi, na primer, mogle da obuhvate uništavanje fotografija ili dosijea koji identifikuju izvor ili vraćanje oduzetih predmeta.

60. Kasnije korišćenje informacija koje identifikuju izvor bi, ipak, trebalo da bude dopušteno ako je otkrivanje izvora opravdano u skladu sa načelom 3.

Načelo 7 (Zaštita od samooptuživanja)

61. Ova preporuka utvrđuje izvestan broj načela za zaštitu ili otkrivanje novinarskih izvora informacija. Što se otkrivanja izvora tiče, ova načela ne ograničavaju ostala prava novinara kad je reč o davanju informacija ili svedočenju koji su u skladu sa nacionalnim zakonima i predviđaju veći stepen

zaštite. Načela otkrivanja izvora koja su ovde utvrđena odnose se na otkrivanje novinarskih izvora samo u skladu sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Očevicima, osumnjičenima ili licima optuženim za krivične prestupe ili zločine generalno se priznaje pravo da nisu obavezni da svedoče ako bi to svedočenje moglo da ih inkriminiše. Načelo 7 naglašava da će novinari, ako takvo pravo postoji, moći da se pozovu na njega nezavisno od prava da ne otkriju svoje izvore informacija. Možemo da zamislimo situaciju u kojoj će novinari biti obavezni da otkriju svoj izvor u skladu sa načelom 3.b, dok će ih načelo 7 još uvek štititi u slučaju da je protiv njih pokrenut krivični postupak.

Preporuka br. R (2000) 23

Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije¹

*(usvojio Komitet ministara 20. decembra 2000.
na 735. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i podstakao njihov ekonomski i društveni napredak;

Imajući na umu član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima onako kako ga tumači Evropski sud za ljudska prava;

Podsećajući na značaj koji za demokratska društva ima postojanje širokog niza nezavisnih i samostalnih sredstava komunikacija, čime se omogućava ispoljavanje raznolikosti ideja i mišljenja, onako kako je to utvrđeno u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja od 29. aprila 1982. godine;

Podsećajući na značajnu ulogu radio-difuznih medija u savremenim demokratskim društvima;

Naglašavajući da je za garantovanje postojanja širokog niza nezavisnih i samostalnih radio-difuznih medija osnovno da se obezbedi adekvatno i srazmerno regulisanje oblasti radio-difuzije da bi se garantovala sloboda medija i istovremeno osigurala ravnoteža između te slobode i drugih legitimnih prava i interesa;

¹ Prilikom usvajanja ove preporuke, delegacija Ruske Federacije je izrazila rezerve u vezi sa jednim brojem smernica iz aneksa ovog dokumenta.

Smatrajući da u tom cilju osnivanje posebnih nezavisnih regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, sa stručnim znanjem o tom području, treba da odigra značajnu ulogu u zakonski utvrđenim okvirima;

Konstatujući da će tehnički i ekonomski razvoj, koji dovodi do ekspanzije i daljeg povećavanja kompleksnosti te oblasti, uticati na ulogu ovih organa i eventualno stvoriti potrebu za većim prilagođavanjem propisa, pre svega samoregulatornih mera koje radio-difuzne organizacije same usvajaju;

Uviđajući da su, u skladu sa svojim pravnim sistemima i demokratskom i kulturnom tradicijom, države članice na različite načine osnivale regulatorne organe i da, shodno tome, postoji raznolikost u pogledu načina na koji su –i mere do koje su–ostvareni njihova nezavisnost, stvarna ovlašćenja i transparentnost;

Smatrajući da je, s obzirom na takvu situaciju, važno da države članice regulatornim organima u oblasti radio-difuzije garantuju autentičnu nezavisnost, pre svega uz pomoć niza pravila koja pokrivaju sve aspekte njihovog rada i mera koje im omogućavaju da svoje funkcije izvršavaju uspešno i efikasno,

Preporučuje da vlade država članica:

a. osnuju, ako to već nisu učinile, nezavisne regulatorne organe u oblasti radio-difuzije;

b. unesu u svoje zakone odredbe, a u svoju politiku mere kojima se regulatornim organima u oblasti radio-difuzije daju ovlašćenja koja im omogućavaju da obavljaju svoje zadatke onako kako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom, na delotvoran, nezavisan i transparentan način, u skladu sa smernicama sadržanim u aneksu ove preporuke;

c. skrenu pažnju na ove smernice regulatornim organima u oblasti radio-difuzije, organima vlasti i odgovarajućim profesionalnim grupama, kao i širokoj javnosti, i da istovremeno obezbede stvarno poštovanje nezavisnosti regulatornih organa kada je reč o bilo kakvom uplitanju u njihove aktivnosti.

Aneks Preporuke br. (2000) 23

Smernice koje se odnose na nezavisnost i funkcije regulatornih organa u oblasti radio-difuzije

I Opšti zakonski okvir

1. Države članice treba da obezbede osnivanje i neometano funkcionisanje regulatornih organa u oblasti radio-difuzije stvaranjem odgovarajućeg

zakonskog okvira u te svrhe. Pravila i procedure koji uređuju funkcionisanje regulatornih organa ili utiču na to funkcionisanje treba jasno da potvrde i zaštite njihovu nezavisnost.

2. Dužnosti i ovlašćenja regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, kao i načini za utvrđivanje njihove odgovornosti, postupak imenovanja njihovih članova i načini njihovog finansiranja treba da budu jasno definisani zakonom.

II Imenovanje, sastav i funkcionisanje

3. Pravila koja se tiču regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, posebno njihovog sastava, predstavljaju ključni element njihove nezavisnosti. Ona stoga treba da budu utvrđena tako da ih zaštite od bilo kakvog uplitanja, pre svega političkih snaga ili ekonomskih interesa.

4. U tom cilju, potrebno je utvrditi posebna pravila u pogledu nespojivosti funkcija kako bi se izbeglo da:

- regulatorni organi budu pod uticajem političke vlasti;
- članovi regulatornih organa obavljaju funkcije ili imaju interese u preduzećima ili drugim organizacijama u medijskim ili srodnim sektorima, što bi moglo da dovede do sukoba interesa u vezi sa njihovim članstvom u regulatornom organu.

5. Osim toga, pravila treba da garantuju da članovi ovih organa:

- budu imenovani na demokratski i transparentan način;
- ne mogu da prihvate nikakav nalog ili instrukcije od bilo kog lica ili tela;
- ne daju nikakve izjave i ne preduzimaju nikakve radnje koje bi mogle da ugroze nezavisnost njihovih funkcija i od njih ne ostvaruju nikakvu korist.

6. Najzad, treba utvrditi precizna pravila u pogledu mogućnosti razrešenja članova regulatornih organa da bi se izbeglo da se razrešenje koristi kao sredstvo političkog pritiska.

7. Naročito je potrebno da razrešenje bude moguće samo u slučaju nepoštovanja pravila o nespojivosti funkcija kojima se članovi moraju počinovati ili ako se na odgovarajući način utvrdi da je određeni član nesposoban da obavlja svoje funkcije, čime se ne umanjuje mogućnost da se on zbog razrešenja žali sudu. Štaviše, razrešenje po osnovu prekršaja, bez obzira da li je on povezan sa funkcijom u regulatornom organu ili ne, treba da bude moguće samo u ozbiljnim slučajevima, jasno utvrđenim zakonom, o kojima konačnu odluku donosi sud.

8. Imajući u vidu specifičnu prirodu sektora radio-difuzije i osobenosti zadataka regulatornih organa, u njihovom sastavu treba da budu stručnjaci za oblasti koje spadaju u nadležnost ovih organa.

III Finansijska nezavisnost

9. Finansiranje regulatornih organa - još jedan ključni element njihove nezavisnosti - treba da bude utvrđeno zakonom u skladu sa jasno definisanim planom, na osnovu procenjenih troškova aktivnosti regulatornih organa, kako bi im se omogućilo da svoje funkcije izvršavaju u potpunosti i nezavisno.

10. Organi vlasti ne treba da koriste ovlašćenja koja imaju u odlučivanju o finansijskim pitanjima da bi se uplitali u nezavisnost regulatornih organa. Osim toga, korišćenje usluga ili ekspertize državne administracije ili trećih lica ne treba da se odrazi na njihovu nezavisnost.

11. Finansijski aranžmani, gde god je to prikladno, treba da koriste mehanizme koji ne zavise od *ad hoc* odluka državnih ili privatnih institucija.

IV Ovlašćenja i nadležnosti

Regulatorna ovlašćenja

12. Pod uslovom da ih je zakonodavac nedvosmisleno na njih preneo, regulatorni organi treba da imaju ovlašćenja za usvajanje pravila i smernica koji se odnose na oblast radio-difuzije. U okvirima utvrđenim zakonom, oni takođe treba da imaju ovlašćenja za usvajanje internih pravila.

Izdavanje dozvola

13. Jedan od osnovnih zadataka regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, u normalnim okolnostima, jeste izdavanje dozvola za emitovanje. Osnovni uslovi i kriterijumi za izdavanje i obnavljanje dozvola za emitovanje treba da budu jasno utvrđeni zakonom.

14. Propisi kojima se reguliše postupak izdavanja dozvola treba da budu jasni i precizni i da se primenjuju na otvoren, transparentan i nepristrasan način. Odluke koje donose regulatorni organi u ovom kontekstu treba da imaju odgovarajući publicitet.

15. Regulatorni organi u oblasti radio-difuzije treba da učestvuju u procesu planiranja dometa nacionalnih frekvencija koje se dodeljuju radio-difuznim servisima. Oni treba da budu ovlašćeni da radio-difuznim organizacijama odobre da pružaju programske usluge na frekvencijama koje su im dodeljene za emitovanje programa. Ovo nema uticaja na dodelu frekvencija operaterima prenosne mreže na osnovu zakona o telekomunikacijama.

16. Kada sačine listu frekvencija, regulatorni organi treba javno i na odgovarajući način da raspišu oglas za prijem ponuda. Oglas za prijem

ponuda treba da sadrži određeni broj uslova, kao što su vrsta usluge, minimum trajanja programa, geografska zona emitovanja, način finansiranja, naknada za izdavanje dozvole i, u meri u kojoj je potrebno za takve konkurse, tehničke parametre koje podnosioci prijave treba da zadovolje. S obzirom na opšti interes, države članice mogu primeniti različite postupke za dodelu frekvencija radio-difuznim organizacijama javnog servisa.

17. U oglasima za prikupljanje ponuda treba takođe da bude naznačen sadržaj zahteva za izdavanje dozvole i dokumenata koje kandidati treba da podnesu. Kandidati, pre svega, treba da naznače strukturu, vlasnike i kapital njihove kompanije, kao i sadržinu i trajanje programa koje predlažu.

Kontrola usklađenosti rada radio-difuznih organizacija sa njihovim zadacima i obavezama

18. Jedna od osnovnih funkcija regulatornih organa treba da bude i kontrola ispunjavanja uslova utvrđenih zakonom i sadržanih u dozvolama koje se izdaju radio-difuznim organizacijama. Oni pre svega treba da obezbede da radio-difuzne organizacije pod njihovom jurisdikcijom poštuju osnovna načela utvrđena Evropskom konvencijom o prekograničnoj televiziji, a posebno uslove iz člana 7.

19. Regulatorni organi ne treba da vrše *a priori* kontrolu programa i stoga kontrola emisija treba da usledi posle njihovog emitovanja.

20. Regulatornim organima treba dati pravo da od radio-difuznih organizacija traže i primaju informacije u meri u kojoj je to neophodno za izvršavanje njihovih zadataka.

21. Regulatorni organi treba da imaju ovlašćenja da, u okviru područja svoje nadležnosti, razmatraju žalbe koje se odnose na aktivnosti radio-difuznih organizacija i da redovno objavljuju svoje zaključke.

22. U slučaju kada radio-difuzna organizacija ne poštuje zakon ili uslove navedene u njenoj dozvoli, regulatorni organi treba da imaju ovlašćenje da primene sankcije u skladu sa zakonom.

23. Potrebno je da postoji niz sankcija propisanih zakonom, počev od upozorenja. Sankcije treba da budu srazmerne i o njima ne treba odlučivati pre nego što se radio-difuznoj organizaciji o kojoj se radi pruži mogućnost da se izjasni. Sve sankcije takođe treba da budu podložne preispitivanju od strane nadležnih sudskih instanci, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

Ovlašćenja u odnosu na radio-difuzne organizacije javnog servisa

24. Regulatornim organima takođe može da se poveri izvršavanje zadataka koji su često u nadležnosti specifičnih nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, uz istovremeno poštovanje njihove uređivačke nezavisnosti i institucionalne samostalnosti.

V Odgovornost

25. Regulatorni organi za svoj rad treba da odgovaraju javnosti i da, na primer, objavljuju redovne ili *ad hoc* izveštaje koji su od značaja za njihov rad ili za obavljanje njihovih zadataka.

26. Da bi se zaštitila nezavisnost regulatornih organa, a oni istovremeno učinili odgovornim za svoj rad, neophodno je da se nadzor nad njima vrši samo u pogledu zakonitosti njihovog delovanja i ispravnosti i transparentnosti njihovih finansijskih aktivnosti. U pogledu zakonitosti njihovih aktivnosti, ovaj nadzor treba vršiti samo *a posteriori*. Propisi o odgovornosti i nadzoru regulatornih organa treba da budu jasno definisani zakonima koji se na njih odnose.

27. Sve odluke i svi propisi koje su usvojili regulatorni organi treba da budu:

- obrazloženi u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom;
- otvoreni za preispitivanje od strane nadležnih pravosudnih organa, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom;
- dostupni javnosti.

Obrazloženje

Uvod

1. Radio-difuzni mediji sada, više nego ikada ranije, igraju ključnu ulogu u društvu i zbog svog uticaja na javnost imaju presudan značaj za demokratske procese. U isto vreme, ova oblast se ubrzano razvija zbog sve veće izloženosti konkurenciji (komercijalnih radio-difuznih servisa koji se razvijaju uporedo sa svojim konkurentima iz javnog sektora) i tehničkih promena (pojava digitalne radio-difuzije i preplitanja radio-difuzije, *on-line* usluga i telekomunikacija itd.).

2. Što se ova oblast više širi, postaje složenija i dinamičnija, to je izraženija potreba za dobro promišljenom i odgovarajućom regulativom da bi se obezbedilo njeno pravilno funkcionisanje. Ovo je panevropsko pitanje, iako su iskustva država članica Saveta Evrope u vezi sa regulativom u oblasti radio-difuzije veoma različita, što je, pre svega, odraz različitih političkih sistema, nivoa ekonomskog razvoja, istorijske i kulturne tradicije.

3. Svesna toga, Međuvladina grupa stručnjaka za medije u panevropskoj perspektivi (MM-S-EP) odlučila je da pripremi preporuku kojom se utvrđuju okviri za osnivanje (ukoliko već ne postoje) i unapređenje delotvornih nezavisnih regulatornih organa u oblasti radio-difuzije. Grupa je smatrala da bi takva preporuka, kao prvi međunarodni instrument u ovoj oblasti, mogla da bude naročito korisna za neke od novih država članica Saveta Evrope ili za one zemlje koje su podnele prijavu za članstvo, a kojima nedostaju relevantno iskustvo i informacije. U tom pogledu treba unaprediti razmenu informacija i saradnju između nacionalnih regulatornih organa u skladu sa onim što se već odvija na evropskom planu preko organizacija za saradnju, kao što su Evropska platforma regulatornih organa (EPRA) i mreža regulatornih organa u mediteranskim zemljama.

Preambula

4. Preambula utvrđuje da oblast radio-difuzije treba da bude regulisana u zakonskim okvirima preko posebno ustanovljenih nezavisnih organa sa

stručnim znanjem o ovom složenom području koje se ubrzano razvija. Da bi odgovorile ovom razvoju, potrebno je da države članice svojim regulatornim organima u oblasti radio-difuzije garantuju istinsku nezavisnost usvajanjem niza pravila kojima se uređuju najvažniji aspekti njihovog delovanja.

5. Štaviše, preambula ukazuje na to da će razvoj u oblasti radio-difuzije sigurno imati uticaj na ulogu organa kojima je poveren zadatak da ga regulišu. U cilju obezbeđivanja njegovog pravilnog funkcionisanja, u kontekstu promena koje su sada u toku, verovatno će se javiti potreba za većom prilagodljivošću regulative, pre svega samoregulatornih mera koje preduzimaju same radio-difuzne organizacije.

Preporuka

6. Grupa je smatrala da samom preporukom treba predvideti da vlade država članica obrazuju nezavisne regulatorne organe za oblast radio-difuzije, ako to već nisu učinile, i da u svoje zakonodavstvo uključe odredbe, a u svoju politiku mere kojima se regulatornim organima u oblasti radio-difuzije daju ovlašćenja koja im omogućavaju da ispune svoje zadatke onako kako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom, na delotvoran, nezavisan i transparentan način.

7. Takođe se izričito preporučuje da vlade obezbede efikasno poštovanje nezavisnosti regulatornih organa kako bi ih zaštitile od bilo kakvog uplitanja političkih snaga ili ekonomskih interesa. Ova odredba se smatra posebno značajnom jer, u nekim slučajevima, uprkos postojanju odgovarajućeg pravnog okvira i činjenici da su se organi vlasti obavezali na garantovanje nezavisnosti regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, u praksi postoji uplitanja u njihove aktivnosti.

8. Svako od država članica prepušteno je da, u skladu sa sopstvenim pravnim sistemom, odluči o nivou na kome će se gorepomenuta načela primenjivati. U zemljama u kojima je veći broj tela zadužen za regulativu u oblasti radio-difuzije (npr. federalne države ili zajednice), svako od njih mora primenjivati načela iz pomenute preporuke.

I Opšti zakonski okvir

9. Da bi se obezbedilo efikasno regulisanje radio-difuzije, uz istovremeno očuvanje stvarne nezavisnosti radio-difuznih organizacija u vezi sa određivanjem programa, sami regulatorni organi moraju biti zaštićeni od svih oblika političkog i ekonomskog uplitanja.

10. Zakonski okvir koji jasno definiše pravni status regulatornih organa i obim njihovih funkcija i ovlašćenja jeste preduslov njihove nezavisnosti u odnosu na organe vlasti, političke snage i ekonomske interese. Pošto se uspostavi, zakonski okvir će štititi regulatorne organe od spoljnih pritisaka.

11. Preporuka predviđa da se zakonskim okvirom utvrde pravila i postupci koji uređuju aktivnosti regulatornih organa ili utiču na njih. Iako se domet ovih pravila i postupaka može razlikovati od zemlje do zemlje, njima u najmanju ruku treba obuhvatiti jedan broj osnovnih elemenata, kao što su status, dužnosti i ovlašćenja regulatornih organa, načela njihovog rada, postupak imenovanja njihovih članova i način finansiranja.

II Imenovanje, sastav i funkcionisanje

12. S obzirom na svoju ulogu i široka ovlašćenja, članovi regulatornih organa mogu biti izloženi pritisku različitih snaga ili interesa. Imajući u vidu tu opasnost i ograničenja predviđena drugim načelima preporuke (videti naročito stav 26), pravila koja se odnose na regulatorne organe treba da budu definisana tako da ih zaštite od bilo kakvog uplitanja i da garantuju njihovu stvarnu nezavisnost.

13. Preporukom se utvrđuje da članove regulatornih organa u oblasti radio-difuzije treba imenovati na demokratski i transparentan način. Izraz „demokratski“, treba razumeti u širem smislu, s obzirom na to da se članovi regulatornih tela nekada biraju, a da ih nekada imenuju organi vlasti (predsednik, vlada ili parlament) ili nevladine organizacije.

14. U ovom pogledu, procedure za imenovanje mogu se u velikoj meri razlikovati od zemlje do zemlje, mada se mogu podvesti pod dve osnovne kategorije. U nekim zemljama se smatra da regulatorna tela treba da predstavljaju različite interese, struje mišljenja i političke i društveno-profesionalne grupe u društvu. U takvim slučajevima radi se o prilično velikim telima, čiji članovi – koje u mnogim slučajevima imenuju nevladine organizacije ili lokalne vlasti - obično ne rade puno radno vreme i nisu obavezno stručnjaci na tom polju.

15. U drugim zemljama se ne smatra neophodnim da članovi regulatornih organa predstavljaju ceo spektar društva, s obzirom na to da se na njih gleda kao na nezavisne „sudije“. U većini takvih slučajeva, regulatorni organ će biti kolegijum koji čini ograničen broj stručnjaka profesionalaca koje postavlja zakonodavna ili izvršna vlast, sa punim radnim vremenom i relativno dugim trajanjem mandata, kao i sa određenim ovlašćenjima za donošenje odluka. Čak i regulatorni organi iz ove druge kategorije moraju da poštuju načelo pluralizma i ne smeju da budu pod dominacijom bilo koje grupe ili političke partije. Pored toga, regulatorni organi moraju, u svakom slučaju, da deluju na transparentan način i budu podložni demokratskoj kontroli, imajući u vidu prirodu zadataka koje izvršavaju u ime celog društva (videti poglavlje V).

16. Jasno je navedeno da je, ako hoćemo da ova tela uživaju maksimalnu nezavisnost, neophodno da se utvrde pravila o nespojivosti funkcija kako bi se izbeglo da ti organi budu pod uticajem političke vlasti. Preporuka takođe utvrđuje da jasnim pravilima treba garantovati da članovi regulatornih organa ne

primaju nikakve naloge ili instrukcije od bilo kog lica ili tela, da ne daju nikakve izjave i ne preduzimaju radnje koje mogu ugroziti njihovu nezavisnost ili funkcije i da na osnovu tih funkcija ne ostvaruju nikakve koristi u političke svrhe. Iako to u preporuci nije izričito naznačeno, za nezavisnost regulatornih organa je poželjno da njihovi članovi ne budu članovi parlamenta ili vlade i da ne obavljaju nikakvu drugu političku dužnost u periodu trajanja svojih funkcija. Ovo predstavlja značajno sredstvo zaštite od spoljnih pritisaka i političkog uplitanja. To, međutim, ne sprečava članove regulatornih organa da budu obični članovi političkih partija bez posebnih dužnosti, pošto je u takvim slučajevima opasnost od vršenja političkog pritiska manja.

17. U Nemačkoj je, na primer, Savezni ustavni sud istakao i podržao nezavisnost regulatornih organa u oblasti radio-difuzije u regionalnim vladama (*Länder*), isključujući bilo kakav dominantan uticaj države. Međutim, „glavni organ“ (skupština ili savet) ovih regulatornih organa oslanja se ili na pluralističko predstavništvo ili na stručnost i iskustvo u oblasti medija, pa prema tome može uključivati predstavnike javnih ili vladinih tela. Da bi se obezbedila nezavisnost regulatornih organa, ovakvi predstavnici treba da čine manje od 25 odsto ukupnog broja članova. Na ovaj način organizacioni i finansijski okvir regulatornih organa u regionalnim vladama garantuje njihovu nezavisnost i slobodu u odnosu na uticaj vlade i tako u potpunosti ispunjava načela sadržana u preporuci.

18. Nespojivost funkcija se, prema ovoj preporuci, proširuje i na druga područja izvan politike, koja mogu ugroziti nezavisnost članova regulatornih organa. Ona podrazumeva vršenje bilo koje funkcije ili posedovanje interesa u preduzećima ili drugim organizacijama u medijima ili srodnim sektorima (kao što su reklamiranje i telekomunikacije) koji bi mogli dovesti do sukoba interesa u vezi sa članstvom u regulatornom organu. Ako bi, na primer, član takvog organa imao finansijski interes ili zauzimao određeni položaj u radio-difuznoj ili kablovskoj kompaniji koja se nalazi u nadležnosti regulatornog organa, očigledno je da bi ove dve funkcije bile nespojive.

19. S druge strane, preporuka ne sprečava članove regulatornih organa da obavljaju druge funkcije kada to ne povlači za sobom sukob interesa (na primer, ako je član takvog organa profesor). Isto tako, ništa ne sprečava države da uvedu stroža pravila kojima se zabranjuje vršenje bilo koje druge funkcije, bez obzira na to da li ona može da izazove sukob interesa. Slično tome, ništa ih ne sprečava da zatraže da članovi regulatornih organa prilikom imenovanja i ponovo na kraju svog mandata daju podatke o svojoj imovini kako bi se sprečilo da na bilo koji način ostvare nezakonitu dobit od te funkcije.

20. Veća nezavisnost regulatornih organa može da se obezbedi i pomoću dužine i prirode njihovog mandata. Da bi se članovima takvih organa obezbedila

veća zaštita od pritisa, oni treba da budu imenovani na određeno vreme. Treba napomenuti da u nekim zemljama (koje u ovom smislu idu dalje od preporuke), mandat članova regulatornog organa ne može da se obnovi ili može da se obnovi samo jednom da bi se izbeglo da na bilo koji način budu obavezni na odanost onima koji su ih postavili.

21. Najzad, dodatni način da se garantuje nezavisnost regulatornih organa mogao bi da se sastoji u tome da se zahteva od njihovih članova da se uzdrže od davanja bilo kakvih izjava ili preduzimanja radnji koje mogu ugroziti nezavisnost njihovih funkcija ili ih dovesti u situaciju da na osnovu njih ostvaruju korist u političke, ekonomske i druge svrhe. U istom cilju, moglo bi da bude korisno da se predvidi da član regulatornog organa koji napusti svoju funkciju mora da poštuje pravilo poverljivosti da bi se izbeglo otkrivanje informacija koje se odnose na funkcionisanje regulatornog organa.

22. U pogledu uslova pod kojima članovi regulatornih organa mogu da budu razrešeni - koji su takođe veoma važni za nezavisnost organa - preporuka ističe da u vezi sa tim treba utvrditi precizna pravila kako bi se izbeglo da se razrešenje koristi kao sredstvo političkog pritiska. Preporuka upućuje na to da razrešenje treba da bude moguće samo u slučajevima kada članovi regulatornih organa ne poštuju pravilo nespojivosti funkcija kome se moraju povinovati ili u slučaju valjano utvrđene nesposobnosti (fizičke ili mentalne) za obavljanje njihovih funkcija. U oba slučaja lice o kome se radi treba da ima mogućnost da se zbog razrešenja žali sudu. Ova preporuka izuzetno predviđa i mogućnost razrešenja po osnovu prekršaja, bez obzira da li je on povezan sa vršenjem funkcije članova regulatornih organa, ali upućuje na to da takav opoziv treba da bude moguć samo ako se radi o ozbiljnim slučajevima jasno utvrđenim zakonom, o kojima krajnju odluku donosi sud. Iako to u preporuci nije navedeno, pretpostavlja se da se razrešenje može primeniti samo na pojedine članove regulatornih tela, a nikada na regulatorno telo u celini.

23. Profesionalne kvalifikacije za članstvo u regulatornim organima predstavljaju posebno pitanje. S obzirom na specifičnu tehničku prirodu oblasti radio-difuzije, preporuka predviđa potrebu da u sastav regulatornih organa budu uključeni stručnjaci iz područja koja spadaju u njihovu nadležnost. Imajući u vidu različite tradicije i iskustva država članica, kao i različit sastav regulatornih organa (kao što je već navedeno), bilo bi teško zahtevati od *svih* članova regulatornih organa da budu stručnjaci u toj oblasti. Zbog toga preporuka samo upućuje na to da regulatorni organi treba da *uključuju* i stručnjake iz oblasti koje spadaju u njihovu nadležnost. Iz istih razloga, preporuka ne utvrđuje nikakve profesionalne uslove za članstvo u regulatornom organu. Ipak bi bilo prirodno da su članovi tih organa stručnjaci u audio-vizuelnoj oblasti, kao i u srodnim područjima (na primer, reklamno-propagandna delatnost, tehnički aspekti radio-difuzije itd.). U tom pogledu, može se primetiti da regulatorni organi u najvećem

broju slučajeva uključuju stručnjake različitih profila, na primer medijske stručnjake, inženjere, pravnike, sociologe, ekonomiste itd.

III Finansijska nezavisnost

24. Način finansiranja regulatornih organa - kao i procedura imenovanja njihovih članova - može da deluje i kao sredstvo za vršenje pritiska i kao garancija nezavisnosti. Iskustvo pokazuje da će regulatorni organi, ukoliko uživaju stvarnu finansijsku nezavisnost, biti manje podložni uplitanju i spoljnim pritiscima.

25. Imajući to na umu, preporuka predviđa da način finansiranja regulatornih organa treba da bude utvrđen zakonom u skladu sa jasno definisanim planom, na osnovu procenjenih troškova aktivnosti regulatornih organa, kako bi im se omogućilo da svoje funkcije izvršavaju u potpunosti i nezavisno. Što se tiče pitanja da li regulatorni organi treba da koriste samo sopstvene ljudske i finansijske resurse, preporuka formalno ne zabranjuje nacionalnim administracijama ili trećim licima da deluju u ime regulatornih organa, pod uslovom da se ta delatnost obavlja u kontekstu koji osigurava nezavisnost regulatornog organa.

26. Preporuka konkretno ne ukazuje na moguće izvore finansiranja regulatornih organa. S tim u vezi, praksa najvećeg broja evropskih zemalja pokazuje da postoje dva osnovna izvora za finansiranje regulatornih organa koji se, tamo gde je to prikladno, mogu kombinovati. Finansiranje se uglavnom može vršiti iz sredstava naknade za koncesije ili - tamo gde je to prikladno - iz poreza na promet koji plaćaju imaooci dozvole. Pod uslovom da su takve naknade za dozvolu ili porezi utvrđeni na nivou koji ne predstavlja opterećenje za rad radio-difuzne organizacije, čini se da ovaj aranžman nudi najbolje rešenje za očuvanje finansijske nezavisnosti regulatornih organa, pošto ih ne čini zavisnim od dobre volje organa vlasti. U isto vreme, preporuka ne isključuje mogućnost finansiranja iz državnog budžeta. Međutim, pošto u takvim slučajevima postoji veća verovatnoća da će regulatorni organi biti zavisni od budžetskih naklonosti vlada i parlamenata, preporuka izričito utvrđuje da organi vlasti ne treba da koriste svoju moć odlučivanja o finansijskim pitanjima da bi se uplitali u nezavisnost regulatornih organa.

27. Bez obzira na to kakvi su finansijski aranžmani usvojeni, mora se voditi računa o ljudskim, tehničkim i drugim resursima koji su regulatornim organima potrebni za samostalno vršenje svih njihovih funkcija. Očigledno, što su ove funkcije brojnije i značajnije, to je važnije da finansiranje regulatornog organa odgovara njegovim potrebama.

28. Tamo gde se nivo finansiranja utvrđuje na godišnjoj osnovi, mora se voditi računa o procenjenim troškovima aktivnosti regulatornih organa i o činjenici

da pored troškova samog regulisanja postoje i drugi troškovi bitni za efikasno ostvarivanje zadataka ovih organa. Da bi te zadatke izvršavali kompetentno, donoseći odluke na osnovu temeljnih analiza tekuće i naravno buduće situacije u oblasti radio-difuzije, regulatornim organima u normalnim okolnostima treba omogućiti da se konsultuju i bave israživačkim radom, prikupljanjem činjenica, studijama i izdavanjem publikacija, što očigledno podrazumeva dodatne troškove.

IV Ovlašćenja i nadležnost

29. Kao što je napred navedeno, obim ovlašćenja i nadležnosti regulatornih organa u oblasti radio-difuzije varira od zemlje do zemlje. Neke zemlje imaju nekoliko regulatornih tela koja se bave različitim pitanjima, kao što su: razmatranje žalbi, kontrola programa, izdavanje dozvola itd. U drugim zemljama jedno telo ima zadatak da reguliše oblast radio-difuzije u svoj njenoj složenosti. Nezavisno od različitosti ovih aranžmana, preporuka predlaže nekoliko pristupa za koje se smatra da imaju ključni značaj za adekvatno regulisanje oblasti radio-difuzije.

Regulatorna ovlašćenja

30. Regulisanje sektora radio-difuzije, prema preporuci, znači prenošenje, na jedan ili više organa, ovlašćenja da utvrde standarde za dotični sektor u određenim oblastima. Osnovna svrha regulisanja delatnosti radio-difuznih organizacija od strane nezavisnih organa jeste da se obezbedi neometan rad u ovoj oblasti na korektan i pluralistički način, uz dužno poštovanje uređivačke slobode i nezavisnosti radio-difuznih organizacija.

31. U vezi sa pravnom prirodom ovih standarda postoji velika raznolikost između država članica, u zavisnosti od ustavnog okvira i različitih pravnih tradicija. U nekim slučajevima takvi organi imaju samo konsultativna ovlašćenja, što njihovu ulogu svodi na davanje preporuka i iznošenje mišljenja. Regulisanje je u tim zemljama zadatak zakonodavca ili vlade i obavlja se pod kontrolom parlamenta. Međutim, u nekim drugim zemljama zakonodavno telo je regulatornim organima dalo istinska regulatorna ovlašćenja, što im omogućava da usvajaju posebne propise o funkcionisanju oblasti radio-difuzije.

32. Ovi propisi mogu da pokrivaju područja kao što su izdavanje dozvola i postupanje radio-difuznih organizacija u skladu sa njihovim dužnostima i obavezama. Pre svega, ovlašćenje za regulisanje može da uključi ovlašćenje regulatornog organa da, u saradnji sa zainteresovanim profesionalnim krugovima, propisuje obavezujuća pravila za ponašanje radio-difuznih organizacija, u formi preporuka ili smernica, o pitanjima kao što su reklamiranje i sponzorstvo, izveštavanje o predizbornoj kampanji i zaštita maloletnih lica. Kao što je naznačeno u preambuli ove preporuke, ovo regulatorno ovlašćenje

ne isključuje usvajanje samoregulatornih mera od strane radio-difuznih organizacija.

33. Preporučuje se da se, u zakonskim okvirima, regulatornim organima daju ovlašćenja za regulisanje koja im omogućavaju da fleksibilno i adekvatno odgovore na neočekivana, često složena pitanja, od kojih neka ne mogu biti rešena, pa čak ni predviđena zakonskim okvirima. U stvari, smatra se da su regulatorni organi u boljem položaju da definišu detaljna „pravila igre“, pošto veoma dobro poznaju oblast radio-difuzije. Štaviše, potrebno je da regulatorni organi u zakonskim okvirima imaju ovlašćenja da usvajaju interna pravila u cilju detaljnijeg definisanja svoje organizacije i postupka odlučivanja, u skladu sa svojom administrativnom samostalnošću.

Izdavanje dozvola

34. Preporuka predviđa da je izdavanje radio-difuznih dozvola jedan od bitnih zadataka regulatornih organa, mada to sada nije slučaj u svim državama članicama Saveta Evrope. To ovim organima nameće teško breme odgovornosti, imajući u vidu da izbor operatera koji imaju pravo da osnuju radio-difuzni servis odlučuje o stepenu uravnoteženosti i pluralizma u oblasti radio-difuzije. Izraz „dozvola“ treba razumeti u njegovom opštem smislu: u praksi dozvola može biti nazvana „ugovorom“, „konvencijom“ ili „sporazumom“.

35. Preporuka utvrđuje da regulatorni organi treba da imaju pravo da, kroz izdavanje dozvola, ovlašćuju radio-difuzne organizacije da pružaju programske usluge na frekvencijama određenim za emitovanje. Ovo nema uticaja na dodelu frekvencija operaterima prenosne mreže po zakonu o telekomunikacijama. Iako neprekidan razvoj digitalne tehnologije obećava spektakularno povećanje broja kanala, za sada još uvek postoji relativni nedostatak frekvencija koje mogu biti korišćene za emitovanje, pa je zbog toga, u interesu javnosti, neophodno da se one dodele operaterima koji nude najbolje usluge. Pored toga, izdavanje dozvola omogućava da se obezbedi da radio-difuzne organizacije zadovolje određene ciljeve od javnog interesa, kao što su zaštita maloletnih lica i garancija pluralizma.

36. Ovlašćenja za izdavanje dozvola mogu da se realizuju u odnosu na mnogobrojne različite vrste operatera, na osnovu vrste usluga (radio ili televizija), sredstava prenosa/prijema (putem zemaljske radio-difuzne mreže, satelita ili kablova), vrste frekvencija (analogna ili digitalna) ili geografskog područja emitovanja (nacionalno, regionalno ili lokalno). Preporuka ne ulazi u to da državama članicama konkretno naloži koje vrste usluga treba da podležu odobrenju, za razliku od onih koje se samo prijavljuju. U isto vreme se navodi da postupak izdavanja dozvola treba da bude jasan i precizan i da se primenjuje na otvoren, transparentan i nepristrasan način, kao i da odluke koje u vezi sa ovim donose regulatorni organi treba da imaju odgovarajući publicitet.

37. Izbor ponuda za dobijanje dozvola je procedura promenljivog trajanja, sa nizom odvojenih faza. Kada se sačini lista frekvencija, treba objaviti oglas za prikupljanje ponuda. U interesu otvorenosti i slobodne konkurencije, preporučuje se da oglas za prikupljanje ponuda bude objavljen na sve adekvatne načine, na primer u službenim listovima, u štampi itd. Oglas za prikupljanje ponuda treba da sadrži jedan broj kriterijuma, kao što su vrsta servisa koji se nudi na korićenje, sadržina i minimalno trajanje programa koje treba obezbediti, geografsko područje koje pokriva servis, način finansiranja, sve vrste naknada i tehnički parametri koje treba poštovati. Takođe treba naznačiti sadržinu zahteva za izdavanje dozvole i dokumente koje treba podneti pri konkurisanju. U skladu sa Preporukom br. R (94) 13 o merama za unapređenje transparentnosti medija, preporučuje se da učesnici konkursa naznače strukturu svoje kompanije, njene vlasnike i kapital. U oglasu za prikupljanje ponuda potrebno je takođe navesti i krajnji rok za podnošenje prijave, kao i datum do koga će one biti razmatrane.

38. Sledeća faza obuhvata razmatranje i izbor kandidata koji su dali ponude. Konkursni dokumenti treba jasno da opišu kako se planira upravljanje servisom, s posebnim naglaskom na ekonomske i tehničke aspekte i predloženi sadržaj. Preporuka ne određuje kriterijume koje regulatorni organi treba da koriste u izboru između prispelih ponuda, prepuštajući svakoj od država da utvrdi kriterijume koji najviše odgovaraju njenim uslovima, mada izbor prvenstveno treba da se rukovodi sadržajem ponuda.

39. Tada će, u principu, kandidati koji su uspeli da odgovore na uslove konkursa potpisati ugovor u kome su izložene ključne informacije sadržane u konkursnim dokumentima koje su podneli i obaveze koje su prihvatili i koje moraju ispunjavati dokle god budu imali dozvolu.

40. U cilju svođenja na najmanju meru mogućnosti za samovoljno donošenje odluka, preporuka predviđa da propisi kojima se reguliše izdavanje dozvola treba da budu definisani i primenjivani na otvoren i transparentan način. Iz istog razloga, uslovi i kriterijumi za odobravanje i obnavljanje dozvola treba da budu jasno definisani zakonom i/ili od strane regulatornog organa, a odluke regulatornih organa o izdavanju dozvola treba da budu objavljene na sve adekvatne načine.

41. Preporuka zahteva još viši stepen otvorenosti tako što utvrđuje da postupak izdavanja dozvola treba da bude otvoren za javno preispitivanje – zahtev koji ne isključuje razmatranje ponuda iza zatvorenih vrata da bi se obezbedila fer konkurencija i izbegli bilo kakvi spoljni pritisci i sačuvala poverljivosti određenih informacija o kandidatima sadržanih u konkursnim dokumentima (videti Preporuku br. R (94) 13 o merama za promovisanje transparentnosti medija i, naročito, smernicu br. 1).

Kontrola usklađenosti rada radio-difuznih organizacija sa njihovim zadacima i obavezama

42. Da bi postojeći statuti i propisi, kao i obaveze koje radio-difuzne organizacije preuzmu bili zaista efikasni, regulatorni organi moraju da budu ovlašćeni da nadziru koliko one u praksi poštuju uslove utvrđene zakonom i dozvolama koje su im izdate.

43. Preporuka zbog toga naglašava da regulatorni organi treba da obezbede da radio-difuzne organizacije pod njihovom jurisdikcijom poštuju osnovna načela izložena u Evropskoj konvenciji o prekograničnoj televiziji, posebno ona definisana članom 7 (koji se bavi odgovornostima radio-difuznih organizacija). Ovaj član utvrđuje da svi elementi programa servisa, u pogledu prezentacije i sadržaja, treba da poštuju dostojanstvo ljudske ličnosti i osnovna prava drugih (on naročito zabranjuje pornografiju i programe koji daju neprimeren značaj nasilju ili mogu podsticati rasnu mržnju). Ovaj član takođe zabranjuje planiranje emitovanja programa koji mogu da nanesu štetu fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju dece i adolescenata u vreme kada postoji verovatnoća da će ih oni gledati.

44. Preporučuje se da žalbe na postupke radio-difuznih organizacija koje spadaju u područja nadležnosti regulatornih organa (naročito kada se radi o sadržini programa) ili na kršenje procedure izdavanja dozvola ili zakona (npr. zakona o radiodifuziji, pravila koja uređuju reklamiranje i sponzorstvo, konkurenciju i dr.) razmatraju regulatorni organi. Da bi postupak razmatranja žalbi bio efikasniji, u interesu javnosti i da bi se obezbedila pravna sigurnost operatera, regulatorni organi treba redovno da objavljuju zaključke takvih razmatranja.

45. Zavisno od raspoloživih resursa, postoje različite vrste postupaka za kontrolu aktivnosti radio-difuznih organizacija: oni se mogu podeliti u dve glavne kategorije. U prvoj, kontrolu vrši sam regulatorni organ, što je praksa koja je očigledno veoma zahtevna u odnosu na ljudske i tehničke resurse i stoga vrlo skupa. Jedno od rešenja za ovaj problem - koji će se verovatno povećavati s porastom broja radio-difuznih servisa sa prelaskom na digitalnu tehnologiju - mogla bi da bude kontrola na bazi uzorka, pre nego kontinuirana kontrola svih. Druga vrsta postupka podrazumeva analizu ocena samih radio-difuznih organizacija, koje su, u nekim zemljama, obrazovale strukture samokontrole u saradnji sa regulatornim organom koji ih nadzire. Ovo rešenje očigledno manje košta, ali mu je nedostatak u tome što je manje pouzdano od prvog. U svakom slučaju, opšti princip treba da bude da svaka kontrola programskog sadržaja mora biti retrospektivna, u skladu sa pravom na slobodu informisanja i izražavanja u radio-difuziji.

46. Regulatorni organi u oblasti radio-difuzije treba da nadgledaju usklađenost sa pravilima o medijskom pluralizmu i, u nekim slučajevima, takođe sa pravilima o konkurenciji. Ovde treba napomenuti da Preporuka br. R (99) 1 o merama za promovisanje medijskog pluralizma zastupa stav da države članice „treba da ispitaju mogućnosti da u svojim zakonima ili postupcima za odobravanje, izdavanje dozvola i sl. utvrde određene pragove kako bi se ograničio uticaj koji jedna komercijalna kompanija ili grupa može da ima na jednu ili više medijskih oblasti“. Štaviše, ona utvrđuje da „nacionalna tela odgovorna za dodelu dozvola privatnim radio-difuznim organizacijama u izvršavanju svojih dužnosti treba da obrate posebnu pažnju na promovisanje medijskog pluralizma“.

47. Kontrola nikada ne može da bude delotvorna bez ovlašćenja za primenu sankcija. Prema preporuci, kada radio-difuzna organizacija ne poštuje zakon ili uslove naznačene u dozvoli, regulatorni organi treba da imaju ovlašćenje da primene sankcije (stepenovane u skladu sa težinom propusta) u skladu sa zakonom.

48. Sankcije mogu da budu u rasponu od običnog upozorenja, preko umerenih i težih novčanih kazni ili privremenog oduzimanja dozvole, do najteže kazne oduzimanja dozvole. U skladu sa domaćim zakonodavstvom, sankcije se mogu objaviti u cilju obaveštavanja javnosti i obezbeđivanja transparentnosti odluka regulatornih organa. S obzirom na ozbiljnost sankcije oduzimanja dozvole, tu kaznu treba primenjivati samo u ekstremnim slučajevima, kada su radio-difuzne organizacije krive za ozbiljan propust.

49. Utvrđeno je da sankcije treba da budu srazmerne i da o njima ne treba odlučivati pre nego što se radio-difuznoj organizaciji pruži prilika da bude saslušana. U stvari, osnovni zadatak regulatornih organa nije da se ponašaju kao „policajci“ u oblasti radio-difuzije nego da, uspostavljanjem klime dijaloga, otvorenosti i poverenja u poslovanju sa radio-difuznim organizacijama, osiguraju neometan rad u ovoj oblasti. Primena sankcija bez prethodnog upozorenja može, ipak, biti opravdana u nekim izuzetnim slučajevima. Radi pravne sigurnosti operatera, takvi izuzetni slučajevi treba da budu utvrđeni zakonom.

50. U izvršavanju svojih zadataka kontrole i primenjivanja novčanih i drugih sankcija, regulatorni organi treba ne samo da deluju pravično i nepristrasno, tretirajući sve radio-difuzne organizacije na isti način, nego i da vode računa o svojoj otvorenosti i odgovornosti. Preporuka zbog toga utvrđuje da sve sankcije treba da budu otvorene za preispitivanje od strane nadležnih sudskih organa u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

Ovlašćenja u odnosu na radio-difuzne organizacije javnog servisa

51. Imajući u vidu različitu prirodu radio-difuznih organizacija javnog servisa, s jedne strane, i komercijalnih radio-difuznih organizacija, s druge, u državama

članicama je uobičajeno da imaju odvojene regulatorne okvire za svaki sektor. Ovo odvajanje takođe postoji u odnosu na nadzorna tela i regulatorna ovlašćenja.

52. Preporuka, međutim, ističe da regulatorni organi u oblasti radio-difuzije mogu takođe da budu ovlašćeni da obavljaju zadatke regulisanja rada radio-difuznih organizacija javnog servisa – a to je funkcija koja često pripada nadzornim telima ovih organizacija. Ovde se preporuka poziva na zadatke nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, onako kako je to navedeno u Preporuci br. R (96) 10 o garantovanju nezavisnosti radio-difuzije javnog servisa.

53. Zadatak regulisanja komercijalnih radio-difuznih organizacija i radio-difuznih organizacija javnog servisa može da se poveri istom regulatornom organu da bi se, između ostalog, garantovala fer konkurencija između radio-difuznih organizacija javnog servisa i privatnih radio-difuznih organizacija.

V Odgovornost

54. Preporuka naglašava činjenicu da regulatorni organi treba da odgovaraju javnosti, što je logična posledica njihove dužnosti da deluju isključivo u javnom interesu. Oni mogu da obezbede transparentnost svojih aktivnosti tako što će, na primer, objavljivati godišnje izveštaje o svom radu ili izvršavanju svojih zadataka. To može da doprinese boljem razumevanju ciljeva, funkcija i ovlašćenja regulatornih organa u oblasti radio-difuzije.

55. Kao što je već rečeno, regulatorni organi treba da imaju veoma široka ovlašćenja i nadležnosti da bi efikasno regulisali oblast radio-difuzije. Međutim, kao i svi organi u demokratskim društvima, oni moraju da budu odgovorni za svoj rad i stoga moraju da budu podložni demokratskoj kontroli. Ključna pitanja su ko će i na koji način sprovesti tu kontrolu. Preporuka ne daje odgovor na prvo pitanje, prepuštajući svakoj državi da sama odredi organ ili organe vlasti koji jesu ili će biti odgovorni za nadzor aktivnosti radio-difuznih organizacija.

56. Što se tiče drugog pitanja, preporuka utvrđuje da nadzor nad regulatornim organima može da se vrši samo u pogledu zakonitosti njihovog rada i korektnosti i transparentnosti njihovih finansijskih aktivnosti. Nasuprot tome, nikakva druga kontrola odluka regulatornih organa nije dozvoljena. Da bi se izbeglo da se nadzor nad zakonitošću aktivnosti regulatornih organa pretvori u neku vrstu cenzure, on treba uvek da se vrši *a posteriori*. S druge strane, u skladu sa domaćim zakonodavstvom, kontrola korektnosti i transparentnosti finansijskih aktivnosti regulatornih organa može da se vrši *a priori*.

57. Na kraju, preporuka utvrđuje da sve donete odluke i propisi koje su usvojili regulatorni organi treba da budu valjano argumentovani i, u skladu sa

nacionalnim zakonodavstvom, otvoreni za preispitivanje od strane kompetetnih pravosudnih tela. Zahtev da odluke budu valjano argumentovane, koji se zasniva na načelu vladavine prava i suštinskoj potrebi da aktivnosti regulatornih organa budu transparentne, jeste ključ koji onima koji su pogođeni odlukama regulatornih organa dozvoljava da te odluke ospore obraćajući se nadležnim pravosudnim organima. S obzirom na to da je transparentnost jedno od osnovnih načela kada je reč o funkcionisanju regulatornih organa i njihovoj odgovornosti prema javnosti, sve donete odluke i usvojeni propisi moraju da budu dostupni javnosti na odgovarajući način.

Preporuka R (2002) 2

Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službene dokumente

*(usvojio Komitet ministara 21. februara 2002.
na 784. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Imajući na umu pre svega član 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, članove 6, 8 i 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Konvenciju Ujedinjenih nacija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u domenu ekoloških pitanja (usvojenu u Arhusu u Danskoj 25. juna 1998.) i Konvenciju za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka od 28. januara 1981. (ETS br. 108); Deklaraciju o slobodi izražavanja i informisanja usvojenu 29. aprila 1982; kao i Preporuku br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti, Preporuku br. R (91) 10 o saopštavanju trećim licima ličnih podataka u posedu javnih organa; Preporuku br. R (97) 18 koja se odnosi na zaštitu ličnih podataka prikupljenih i obrađenih u statističke svrhe i Preporuku br. R (2000) 13 o evropskoj politici u domenu uvida u arhive;

Imajući u vidu koliki značaj u pluralističkom, demokratskom društvu ima transparentnost državne administracije i brza dostupnost informacija o pitanjima od javnog interesa;

Imajući u vidu da širok uvid u službene dokumente, na bazi ravnopravnosti i u skladu sa jasnim pravilima:

- omogućava javnosti da ima odgovarajući uvid u - i formira kritičko mišljenje o stanju društva u kome živi i o organima koji njime upravljaju i istovremeno podstiče informisano učešće javnosti u pitanjima od zajedničkog interesa;

- podstiče efikasnost administracije i doprinosi očuvanju njenog integriteta, izbegavajući opasnost od korupcije;

- doprinosi afirmisanju legitimiteta administracije kao javne službe i jačanju poverenja javnosti u organe vlasti;

Imajući stoga na umu da države članice treba da ulože najveće napore da bi javnosti obezbedile dostupnost informacija sadržanih u službenim dokumentima, osim u slučaju da suprotno opravdava potreba zaštite drugih prava i legitimnih interesa;

Naglašavajući da doleavedena načela predstavljaju minimum standarda i da treba da budu shvaćena kao načela koja ne odstupaju od onih domaćih zakonodavstava i propisa koji već priznaju šire pravo na uvid u službene dokumente;

Imajući u vidu da, iako je ovaj instrument usredsređen na zahteve pojedinaca za uvid u službene dokumente, organi vlasti treba da se obavežu da će voditi aktivnu politiku komunikacije da bi javnosti stavili na raspolaganje sve informacije koje se smatraju korisnim u transparentnom demokratskom društvu,

Preporučuje državama članicama da se u svom zakonodavstvu i praksi rukovode načelima iznetim u ovoj preporuci.

I Definicije

Za potrebe ove preporuke:

„Organi vlasti“ će označavati:

- i. vladu i administraciju na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom novou;
- ii. fizičko ili pravno lice ukoliko obavlja javnu funkciju ili ima administrativnu vlast u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

„Službeni dokumenti“ će označavati:

sve informacije koje su zabeležene u bilo kom obliku, prikupljene ili primljene od strane organa vlasti ili se nalaze u njihovom posedu i povezane su sa bilo kojom administrativnom funkcijom, sa izuzetkom dokumenata u fazi pripreme.

II Polje primene

1. Ova preporuka se odnosi samo na službene dokumente koji se nalaze u posedu organa vlasti. Međutim, države članice treba da razmotre, u svetlu svog domaćeg zakonodavstva i prakse, do koje mere načela iz ove preporuke mogu da se primene na informacije u posedu zakonodavnih tela i sudskih vlasti.

2. Ova preporuka ne utiče na pravo na uvid ili ograničenja uvida predviđena Konvencijom za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka.

III Opšta načela o uvidu u službene dokumente

Države članice treba da garantuju svakom pojedincu pravo da, na zahtev, ima uvid u službene dokumente u posedu organa vlasti. To načelo treba da se primenjuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući nacionalno poreklo.

IV Moguća ograničenja uvida u službene dokumente

1. Države članice mogu da ograniče pravo uvida u službene dokumente. Ta ograničenja treba da budu jasno precizirana zakonom, neophodna u demokratskom društvu i srazmerna cilju zaštite:

- i. nacionalne bezbednosti, odbrane i međunarodnih odnosa;
- ii. javne bezbednosti;
- iii. prevencije, istrage i gonjenja krivičnih dela;
- iv. privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa;
- v. komercijalnih i drugih ekonomskih interesa, privatnih ili javnih;
- vi. ravnopravnosti strana u sudskom postupku;
- vii. prirode;
- viii. inspekcije, kontrole i nadzora organa vlasti;
- xi. ekonomske, monetarne i devizne politike države;
- x. poverljivosti konsultacija unutar ili između organa vlasti za vreme interne pripreme nekog predmeta.

2. Uvid u neki dokument može da bude odbijen ako bi otkrivanje informacija sadržanih u službenom dokumentu nanelo ili moglo da nanese štetu bilo kom interesu spomenutom u stavu 1, osim ako ne postoji viši javni interes da se one otkriju.

3. Države članice treba da razmotre mogućnost postavljanja vremenskih rokova posle kojih ograničenja spomenuta u stavu 1 ne bi više važila.

V Zahtevi za uvid u službene dokumente

1. Podnosilac zahteva za uvid u službeni dokument ne treba da bude obavezan da otkrije razloge zbog kojih želi uvid u taj službeni dokument.
2. Formalnosti u vezi sa podnošenjem zahteva treba da budu svedene na minimum.

VI Obrada zahteva za uvid u službene dokumente

1. Zahtev za uvid u službeni dokument treba da razmatra bilo koji organ vlasti koji u svom posedu ima taj dokument.
2. Zahteve za uvid u službene dokumente treba razmatrati na ravnopravnoj osnovi.
3. Svaki zahtev za uvid u službeni dokument treba da se razmatra hitno. Odluka treba da bude doneta, saopštena i sprovedena u roku koji može unapred da bude utvrđen.
4. Ako se traženi službeni dokument ne nalazi u posedu dotičnog organa vlasti, on treba, kad god je to moguće, da uputi podnosioca zahteva na nadležni organ vlasti.
5. Organ vlasti treba da pomogne podnosiocu zahteva, u meri u kojoj je to moguće, da identifikuje traženi službeni dokument, ali organ vlasti nije u obavezi da se povinuje tom zahtevu ako je reč o dokumentu koji ne može da se identifikuje.
6. Zahtev za uvid u službeni dokument može da bude odbijen ako je taj zahtev očigledno nerazuman.
7. Organ vlasti koji u potpunosti ili delimično odbije uvid u službeni dokument treba da obrazloži to odbijanje.

VII Oblici uvida u službene dokumente

1. Kad je uvid u službeni dokument odobren, organ vlasti treba da omogući pregled originala ili kopije dokumenta, vodeći što je moguće više računa o želji koju je s tim u vezi izrazio podnosilac zahteva.
2. Ako se ograničenje odnosi na neku od informacija iz službenog dokumenta, organ vlasti ipak treba da dozvoli uvid u preostale informacije koje su u njemu sadržane. Na svako izostavljanje treba jasno skrenuti pažnju. Međutim, ako delimična verzija dokumenta navodi na pogrešne zaključke ili je besmislena, takav uvid može da bude odbijen.

3. Organ vlasti može da omogućiti uvid u službeni dokument tako što će podnosioca zahteva uputiti na lako dostupne alternativne izvore.

VIII Troškovi uvida u službene dokumente

1. Pregled originala službenih dokumenata na licu mesta treba, u principu, da bude besplatan.

2. Za kopiju službenog dokumenta od podnosioca zahteva može da se traži nadoknada koja treba da bude razumna i ne treba da premašuje stvarne troškove koje snosi organ vlasti.

IX Postupak preispitivanja

1. Podnosilac zahteva čiji je zahtev za uvid u službeni dokument odbijen, delimično ili u potpunosti, ili odbačen, ili nije razmotren u vremenskom roku spomenutom u načelu VI 3 treba da ima pristup postupku preispitivanja pred sudom ili drugim nezavisnim i nepristrasnim telom predviđenim zakonom.

2. Podnosilac zahteva treba uvek da ima pristup ekspeditivnom i jeftinom postupku preispitivanja, koji podrazumeva bilo ponovno razmatranje od strane organa vlasti, bilo preispitivanje u skladu sa gorenavedenim stavom 1.

X Dopunske mere

1. Države članice treba da preduzmu neophodne mere da:

- i. obaveste javnost o njenom pravu uvida u službene dokumente i o tome kako to pravo može da se ostvari;
- ii. obezbede da državni službenici budu obučeni kada je reč o njihovim obavezama i dužnostima u pogledu ostvarenja tog prava;
- iii. obezbede da podnosioci zahteva mogu da ostvare svoje pravo.

2. U tom cilju organi vlasti treba pre svega da:

- i. efikasno vode svoju dokumentaciju kako bi bila lako dostupna;
- ii. primenjuju jasna i utvrđena pravila za čuvanje i uništavanje dokumenata;
- iii. u meri u kojoj je to moguće, učine raspoloživim informacije o pitanjima ili aktivnostima za koje su odgovorni, na primer sastavljanjem spiskova ili registara dokumenata koji se nalaze u njihovom posedu.

XI Informacije obelodanjene na inicijativu organa vlasti

Organ vlasti treba, na svoju inicijativu i kada je to prikladno, da preduzme neophodne mere da obelodani informacije u svom posedu kada je davanje tih

informacija u interesu promovisanja transparentnosti državne administracije i efikasnosti unutar administracija ili podstiče informisano učešće javnosti u pitanjima od javnog interesa.

Obrazloženje

Istorijat

1. U Savetu Evrope načelo uvida javnosti u službene dokumente počelo je da se razvija u Preporuci br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti. Skoriji primer evropske saradnje u tom domenu predstavlja Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u domenu ekoloških pitanja, usvojena u Arhusu, u Danskoj, 25. juna 1998. Drugi skoriji primer iz EU jeste usvajanje Rezolucije (EC) br. 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. maja 2001. koja se tiče uvida javnosti u dokumente Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije. Tokom proteklih godina među državama članicama raslo je interesovanje za to da se u nacionalna zakonodavstva unesu mere koje bi obezbedile otvoren pristup vlade i javnosti službenim informacijama. U tom cilju, u Savetu Evrope je započet rad na daljoj razradi osnovnih načela o pravu pristupa službenim informacijama u posedu organa vlasti.

2. Taj posao je prvobitno poveren Upravnom komitetu za masovne medije (CDMM). Zatim su, 1997 ¹, zamjenici ministara odobrili mandat koji je Upravni komitet za ljudska prava (CDDH) dao Grupi stručnjaka za pristup službenim informacijama (DH-S-AC).

3. Na osnovu tog mandata, DH-S-AC je dobila zaduženje da razmotri opcije za pripremu obavezujućih pravnih instrumenata ili drugih mera koje sadrže osnovna načela o pravu pristupa javnosti informacijama u posedu organa vlasti. Pri tom je trebalo da DH-S-AC uzme u obzir gorepomenutu Preporuku br. R (81) 19 i pravne mere preduzete u domenu pristupa informacijama kako u državama članicama Saveta Evrope, tako i na evropskom nivou, kao i posao obavljen u okviru Saveta Evrope i u drugim forumima.

4. Treba istaći da član 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i član 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima obezbeđuju šire pravo

1 Na 613 sastanku (18. i 23. decembra 1997.) zamjenika ministara.

pristupa službenim informacijama nego Evropska konvencija o ljudskim pravima, pošto te odredbe takođe sadrže pravo da se traže informacije.

I Definicije

Organi vlasti

5. Treba istaći da definicija „organa vlasti“ ne postoji u drugim pravnim instrumentima Saveta Evrope². Za potrebe ove preporuke, izraz „organi vlasti“ će označavati vladu i sva tela na nivou nacionalne, regionalne ili lokalne administracije, s tim što izraz „vlada“ obuhvata i politička i administrativna tela.

6. Izraz „organi vlasti“, takođe obuhvata fizička ili pravna lica ako obavljaju javne funkcije ili imaju administrativnu vlast onako kako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom. U nekim državama članicama taj pojam takođe obuhvata fizička ili pravna lica koja obavljaju dužnosti od javnog interesa ili privatne entitete koji se finansiraju iz javnih fondova.

Službeni dokumenti

7. Izraz „službeni dokumenti“ obuhvata, za potrebe ove preporuke, sve informacije zabeležene na bilo kakvoj fizičkoj podlozi u formi koja može da se sačuva (pisani tekstovi, zapisi na traci – zvučni ili audio-vizuelni, fotografije, elektronska pošta, informacije koje se čuvaju u elektronskim bazama podataka itd.). Ovom definicijom su obuhvaćeni i dokumenti koje je sačinio organ vlasti i dokumenti koji potiču od trećih lica, a koje je organ vlasti dobio.

8. Dok je obično lako definisati pojam koji se odnosi na dokumente na papiru, teže je definisati šta se smatra dokumentom kad se informacija elektronski čuva u bazama podataka. Države članice moraju da imaju slobodu procene prilikom odlučivanja kako taj pojam može da se definiše. U nekim držama članicama biće dat uvid u određene informacije onako kako je to precizirao podnosilac zahteva ako je do tih informacija lako doći postojećim sredstvima.

9. U državama članicama postoje različite tradicije i praksa u vezi sa kriterijumima na osnovu kojih neki dokument može da se okvalifikuje kao „službeni“. U principu, nezavršeni dokumenti nisu obuhvaćeni ovom definicijom. Štaviše, u nekim državama članicama dokumenti koji doprinose procesu donošenja odluka (na primer, gledišta, memorandum i itd.) ne smatraju se

2 Treba istaći da se u priručniku objavljenom 1996. pod pokroviteljstvom Saveta Evrope navodi da „administrativna vlast“, odgovara „svakom entitetu ili licu koje ima ovlašćenje da donosi odluke ili mere koje predstavljaju administrativni akt“. (Videti „Administracija i privatna lica - priručnik“, Izdanja Saveta Evrope 1996, str. 11).

službenim dok se ne donese odluka na koju se oni odnose. Međutim, u drugim državama članicama dokument može biti stavljen na uvid i pre nego što je doneta odluka za koju je taj dokument pripremljen, naročito da bi se omogućilo učešće u procesu odlučivanja.

10. Osim toga, potrebno je da se napravi jasna razlika između dokumenata koje su primili organi vlasti, a koji se odnose na njihovo funkcionisanje, i onih koje su primili državni službenici kao privatna lica i nemaju nikakve veze s njihovim funkcijama, na primer pisma koja su ti funkcioneri dobili kao političari ili lica na nekim drugim spoljnim funkcijama. Ova poslednja kategorija dokumenata nije obuhvaćena definicijom usvojenom za potrebe ovog instrumenta.

II Polje primene

11. Polje primene ove preporuke je tesno povezano sa gorenavedenim definicijama i obuhvata službene dokumente u posedu *organa vlasti*. Države članice, međutim, treba takođe da razmotre do koje mere ta načela mogu da se primene na informacije u posedu zakonodavnih tela ili sudskih organa.

12. Informacija je takođe „u posedu“ organa vlasti kad se nalazi u fizičkom posedu pravnog ili fizičkog lica u ime organa vlasti na osnovu sporazuma sklopljenog između tog organa vlasti i tog lica.

13. Ova preporuka takođe obuhvata službene dokumente koji se čuvaju u arhivima, ne ugrožavajući primenu konkretnijih pravila iznetih u Preporuci 2000 (13) Komiteta ministara državama članicama o evropskoj politici u domenu uvida u arhive.

14. Dokumenti koji sadrže lične podatke takođe potpadaju pod ovu preporuku. U tom kontekstu, treba istaći da Konvencija za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka od 28. januara 1981. (ETS br. 108)³ ne isključuje davanje dokumenata sa ličnim podacima na uvid trećim licima. Međutim, prilikom davanja takvih dokumenata na uvid, to mora da se uradi u skladu sa pravilima sadržanim u Konvenciji br. 108.

III Opšte načelo o uvidu u službene dokumente

15. Pravo uvida u službene dokumente zagantovano u ovom instrumentu ograničeno je na postojeće dokumente. Organ vlasti nije u obavezi da sačini nove dokumente da bi odgovorio na zahtev za uvid.

16. Pravo uvida treba da se odnosi na svako lice, kako na fizička lica, tako i na pravne entitete, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući nacionalno

3 ETS: Serija evropskih ugovora

poreklo. Nikakva ograničenja u tom pogledu nisu postavljena u Preporuci br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti.

17. Ova preporuka se odnosi na opšte pravo uvida u službene dokumente koje može da ostvari svako lice. Lice može takođe da ima posebno pravo uvida u službene dokumente koje proističe iz drugih pravnih instrumenata. Na primer, lice ima pravo uvida u lične podatke koji se na njega odnose u skladu sa gorepomenutom Konvencijom br. 108. Na isti način, neke države članice obezbeđuju šire pravo uvida u službene dokumente stranama u upravnim postupcima. U tom kontekstu takođe treba spomenuti da član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima obuhvata, u izvesnim okolnostima, pravo pristupa informacijama koje se odnose na privatni ili porodični život lica (videti pre svega presude Evropskog suda za ljudska prava od 7. jula 1989. u slučaju *Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 26. marta 1987. u slučaju *Leander protiv Švedske* i od 19. februara 1998. u slučaju *Guerra i drugi protiv Italije*).

18. Iako ova preporuka dopušta otkrivanje službenih dokumenata svim licima, ona ne utiče na prava intelektualne svojine vezana za otkrivene informacije.

IV Moguća ograničenja uvida u službene dokumente

19. Uvid u dokumente treba da bude pravilo, a njihova poverljivost izuzetak od tog pravila u slučajevima kad drugi legitimni interesi imaju prevagu. Ograničenja treba da budu jasno precizirana zakonom, neophodna u demokratskom društvu i srazmerna cilju zaštite drugih legitimnih interesa.

20. Iz opšteg prava u gorenavedenom načelu III proističe da se pojedincima mora reći da li organ vlasti ima u svom posedu određeni dokument. Tamo gde zaštita drugih legitimnih interesa ima prevagu nad otkrivanjem, može biti potrebno, u izuzetnim okolnostima, zadržati kao tajnu činjenicu da ta informacija postoji. To bi važno u okolnostima kada bi se priznavanje ili poricanje postojanja informacije samo po sebi svodilo na otkrivanje te informacije.

21. Ograničenja prava uvida u službene dokumente treba da budu moguća samo kada za to postoje razlozi iscrpno navedeni u načelu IV, stav 1. Specifično ograničenje predviđeno nacionalnim zakonodavstvom može da potpada pod nekoliko ograničenja sadržanih u ovom načelu. Prilikom sastavljanja kriterijuma za primenu ograničenja vodilo se računa o članovima 6, 8 i 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao i o relevantnim odredbama sadržanim u instrumentima vezanim za zaštitu podataka, naročito u gorepomenutoj Konvenciji za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka od 28. januara 1981. (ETS br. 108) i u Preporuci br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti.

22. Stav 1, alineja i, predviđa da države članice mogu da ograniče uvid u službene dokumente da bi zaštitile nacionalnu bezbednost, odbranu i

međunarodne odnose. U nekim državama članicama ograničenja koja se odnose na te domene imaju ustavnu dimenziju. Na primer, neke države koje imaju regione s velikom autonomijom mogu takođe da imaju interes da zaštite prepisku između regionalnih vlasti ili, u federalnim državama, između federalne vlade i regionalnih vlasti. Neke države članice takođe ograničavaju uvid u dokumente koji se tiču šefa države; to je pre svega slučaj u nekim ustavnim monarhijama.

23. Stav 1, alineja iv, predviđa da države članice mogu da uvedu ograničenja da bi zaštitile privatnost i druge legitimne privatne interese. Informacije vezane za te interese mogu da budu obuhvaćene gorepomenutom Konvencijom br. 108, ali ograničenje predviđeno stavom 1, alineja iv, može takođe da se primeni na informacije koje nisu obuhvaćene tom konvencijom.

24. Pojam „komercijalni i drugi ekonomski interesi“, onako kako je upotrebljen u stavu 1, alineja v, može da se odnosi, na primer, na poslovna pitanja koja moraju da ostanu tajna iz konkurentskih razloga, recimo da bi se sačuvala poverljivost poslovnih pregovora. Ovaj stav takođe može da se proširi na one dokumente koje organi vlasti koriste da bi pripremili kolektivne pregovore u kojima učestvuju.

25. Da bi se dobili dobri statistički podaci, većina država ima klauzule o poverljivosti koje štite informacije prikupljene od fizičkih ili pravnih lica. Ti podaci su obično ili lični podaci ili podaci koji se tiču ekonomskih ili komercijalnih interesa. Uvid u dokumente koji sadrže takve informacije mogao bi stoga da bude ograničen u skladu sa stavom 1, alineje iv i v. Slični obziri mogli bi da se primene i na podatke prikupljene prilikom oporezivanja fizičkih i pravnih lica.

26. Neke države štite informacije saopštene u poverenju. Ova preporuka ne isključuje tu mogućnost, pod uslovom da su zaštićene informacije obuhvaćene jednim od ograničenja iz načela IV, na primer iz stava 1, alineje iv ili v.

27. Ograničenje koje se odnosi na zaštitu „jednakosti strana u sudskom postupku“, sadržano u stavu 1, alineja vi, proističe iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima o pravu na pravično suđenje. Ono, između ostalog, ima za cilj da se organu vlasti omogući da odbije uvid u svoje dokumente da ne bi oslabio svoj položaj u procesu u kome učestvuje kao jedna od strana.

28. Ograničenja vezana za zaštitu „prirode“, spomenuta u stavu 1, alineja vii, imaju, na primer, za cilj da onemoguće da se otkrije gde se nalaze ugrožena flora ili fauna da bi se iste zaštitile. To ograničenje je u skladu sa članom 4, stav 4 (h) Konvencije o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u domenu ekoloških pitanja⁴.

4 Usvojena u Arhusu, u Danskoj, 25. juna 1998. Član 4. stav 4. kaže: „Zahtev za informacije o prirodnoj sredini može da bude odbačen u slučaju kada bi objavljivanje tih informacija imalo negativne posledice po:.... (h) sredinu na koju se odnose informacije, kao što su lokaliteti na kojima se reprodukuju retke vrste“.

29. Stav 1, alineja viii, može, na primer, da štiti mogućnost organa vlasti da efikasno regulišu, istražuju i finansijski kontrolišu, eventualno posredstvom službene procedure, druge organizacije ili pojedince, kao i njihova vlastita interna pravila i procedure. Moguć primer je poreska istraga ili kontrola finansijskog poslovanja.

30. Stav 1, alineja x, ukazuje na mogućnost da se ograniči uvid da bi se zaštitile konsultacije unutar ili između organa vlasti tokom interne pripreme nekog predmeta. Ta ograničenja bi mogla konkretno da se odnose na dokumente o konsultacijama kabineta. Izraz „predmet“ je dovoljno širok da obuhvati sve vrste slučajeva kojima se bavi organ vlasti, to jest kako pojedinačne slučajeve, tako i procedure donošenja političkih odluka.

31. Stav 2 izlaže dva značajna načela: načelo procene rizika i načelo uspostavljanja ravnoteže između interesa uvida javnosti u dokumente i interesa zaštićenog ograničenjem. Ako uvid u službeni dokument ni na koji način ne šteti nekom od interesa nabrojanih u stavu 1, ne treba da postoji ograničenje uvida u taj dokument. Ako bi uvid javnosti u dokument mogao da naštetiti nekom od tih interesa, dokument ipak treba da bude stavljen na raspolaganje ako javni interes uvida u dokument premašuje zaštićeni interes.

32. Procena rizika i „odmeravanje interesa“ mogu da se izvrše u svakom pojedinačnom slučaju ili to može da uradi zakonodavac oslanjajući se na način na koji su ograničenja formulisana. Zakon bi, na primer, mogao da propiše različite uslove za procenjivanje rizika. Ti uslovi bi mogli da imaju formu pretpostavke za ili protiv tajnosti ili bezuslovne tajnosti u slučaju izuzetno osetljivih informacija. Kada su ti uslovi predviđeni zakonom, organ vlasti mora da se uveri da li su uslovi iz klauzule o tajnosti ispunjeni kad dobije zahtev za uvid u takav službeni dokument. Step en osetljivosti može s vremenom da varira i treba izbegavati da tajnost dokumenta automatski onemogućava uvid u taj dokument u budućnosti.

33. U nekim državama članicama dokumenti će biti stavljeni na raspolaganje osim ako zaštićeni interes ne premašuje javni interes vezan za objavljivanje. Takav pristup nije nespojiv sa ovom preporukom.

34. Stav 3 ističe da države članice treba da postave maksimalne vremenske rokove za ograničenja uvida. Shodno tome, dokumenti treba da budu stavljeni na uvid posle izvesnog vremenskog perioda. Osim toga, vremenska ograničenja treba da budu srazmerna onome čemu se teži, to jest zaštititi drugih prava i legitimnih interesa.

35. Što se tiče dokumenata koji su označeni kao tajni, poverljivi ili strogo poverljivi, organi vlasti treba da obezbede da oni postanu dostupni čim to okolnosti dopuste ili, ako zakon postavlja vremenski rok za poverljivost, čim taj rok istekne. U nekim zemljama, zakon predviđa redovno preispitivanje poverljive

prirode neke informacije. U drugim, to preispitivanje se obavlja od slučaja do slučaja, kada postoji zahtev za uvid.

V Zahtev za uvid u službene dokumente

36. Podnosilac zahteva za uvid u službene dokumente ne treba da bude obavezan da konkretno navede razloge zbog kojih traži uvid u službeni dokument. Ta ideja je već bila obuhvaćena Preporukom br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti.

37. Stav 2 podstiče države članice da formalnosti svedu na minimum. U nekim državama članicama, zahtevi moraju da budu u pismenoj formi. U drugim, oni mogu da budu usmeni. U nekim državama postoji pravo da podnosilac podnese anoniman zahtev. Međutim, ova preporuka ne obavezuje države članice da daju takvo pravo podnosiocima zahteva.

VI Obrada zahteva za uvid u službene dokumente

38. Stav 1 preporučuje da svaki organ koji u svom posedu ima neki službeni dokument treba, što je moguće pre, da se pozabavi zahtevom za uvid u taj dokument. Pre nego što donese odluku, organ vlasti bi mogao da kontaktira izvor traženog dokumenta. Organ vlasti u posedu službenog dokumenta ne treba da obaveže podnosioca zahteva da podnese nov zahtev organu vlasti koji je izvor traženog dokumenta.

39. Uslužnost i efikasnost u odnosu na svakog podnosioca zahteva, bez diskriminacije, koji se očekuju od svih organa vlasti, ogledaće se pre svega u brzom razmatranju zahteva i spremnosti na saradnju sa podnosiocem zahteva onda kada je rešavanje zahteva komplikovano. Sa te tačke gledišta, tekst ove preporuke ide dalje od Preporuke br. (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti u kojoj se samo kaže da svaki zahtev mora da se reši u razumnom roku.

40. Stav 2 se odnosi na nediskriminatorski tretman zahteva koji je već predviđen Preporukom br. R (81) 19. Treba izbegavati diskriminaciju, kao i povlašćeni tretman zahteva, koje treba razmatrati na ravnopravnoj osnovi i u skladu sa objektivnim kriterijumima. Organi u posedu službenog dokumenta treba da imaju na umu zahteve dodatnog Protokola br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (zabrana diskriminacije) koji države članice mogu da potpišu od 4. novembra 2000. Taj protokol proširuje, na uopšten način, polje primene člana 14 (nediskriminacija) Konvencije. Po pravilu, zahteve treba razmatrati redosledom kojim su podneti.

41. Sve zahteve treba razmatrati što je brže moguće. Organi vlasti uvek moraju da saopšte podnosiocu zahteva da li su odlučili da mu pokažu dokument ili ne. Štaviše, ako je odluka pozitivna, države članice moraju da se postaraju da

bez odlaganja stave na uvid dotični dokument. Zahtev da se formalnosti svedu na minimum i brzina razmatranja zahteva treba da budu praćeni sprovođenjem odluke u delo bez nepotrebnog odlaganja. Ako je odlaganje, uprkos svemu, neizbežno, organi vlasti treba o tome da obaveste podnosioca zahteva.

42. Stavovi 4 i 5 preporučuju saradnju sa podnosiocem zahteva i naročito su značajni ako je podnosilac hendikepiran, nepismen, bez stalne adrese itd. Stepenn spremnosti na saradnju zavisi od situacije u konkretnom slučaju. Stoga organ vlasti uživa izvesnu slobodu procene, ali pri tom treba da bude što efikasniji. Osim toga, u posebnim slučajevima (hendikepirani ili nepismeni, stara ili marginalizovana lica, stranci sa slabim ili nikakvim poznavanjem jezika itd.), kad podnosilac zahteva ne može bez tuđe pomoći da shvati suštinu dotičnog dokumenta, organi vlasti bi mogli da razmotre mogućnost, u onoj meri u kojoj je to moguće i razumno, da im pomognu da je shvate. Pored toga, u nekim situacijama ta pomoć bi odgovarala željama koje je Komitet ministara izrazio u Preporuci br. R (93) 1 o efikasnom pristupu pravu i pravdi za veoma siromašne. Pomoć u cilju razumevanja informacija ne podrazumeva obavezu prevođenja dokumenata. Ona takođe ne podrazumeva pružanje komplikovanih stručnih (na primer, pravnih) saveta.

43. Stav 6 preporučuje da države članice treba meritorno da rešavaju sve zahteve za uvid, osim ako nisu očigledno nerazumni (na primer, ako su zahtevi previše neodređeni, ili nalažu nesrazmerno velike napore za njihovo pronalaženje, ili obuhvataju previše široku oblast, ili pregled preobimne dokumentacije). Ukoliko je zahtev očigledna zloupotreba (stalni zahtevi koji ometaju normalan rad administracije ili ponovljeni istovetni zahtevi istog podnosioca), on može da bude odbijen.

44. Stav 7 se zasniva na Preporuci br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti i preporučuje da organ vlasti pruži razloge za odbijanje uvida, osim u izuzetnim slučajevima kada bi ti razlozi otkrili informacije koje možda ne smeju da se daju na uvid u skladu sa načelom IV.

VII Oblici uvida u službene dokumente

45. Postoje različiti oblici uvida u dokumente: pregledanje originala, ili dobijanje kopije dokumenta, ili oba. Podnosilac zahteva treba da se izjasni koji oblik uvida želi. Organi vlasti treba da vode računa o njegovoj želji, u meri u kojoj je to moguće. Međutim, to u nekim slučajevima može da bude neostvarivo ili nemoguće. Odbijanje da se da kopija dokumenta može, na primer, da bude opravdano ako za to ne postoje tehničke mogućnosti (na primer, za audio, video ili elektronske kopije), ako taj oblik uvida povlači za sobom nerazumno povećanje troškova, ako može da ugrozi prava intelektualne svojine ili omogućiti nezakonito korišćenje dotičnog dokumenta. Može da se pokaže opravdanim da se odbije direktan uvid u dokument ukoliko je original u lošem stanju. Osim toga,

pregledanje na licu mesta može da podrazumeva određene prepreke, kao što je radno vreme, pošto više lica može da traži isti dokument u isto vreme. Isto tako, u istom kontekstu, važno je da organi vlasti pokažu otvorenost tako što će dozvoliti javnosti pristup njihovim kancelarijama.

46. Ako se ograničenje primenjuje samo na deo informacija sadržanih u nekom dokumentu, u normalnim okolnostima ostatak dokumenta treba da bude stavljen na raspolaganje. Treba da bude jasno navedeno na kom mestu i u kom obimu su izbrisane informacije. Ako je dokument na papiru, brisanja mogu da se vrše na kopiji tako što se zatamnjuju delovi na koje se ograničenje odnosi. Ako je dokument u elektronskom obliku, treba da postoji jasna oznaka na kopiji da bi se znalo koji su delovi izbačeni, na primer tako što će taj prostor ostati prazan. Osim toga, delimično objavljivanje nekog dokumenta ne treba da bude takvo da otkriva informacije na koje se odnosi ograničenje.

47. Stav 3 ističe da uvid može da se obezbedi tako što bi se podnosilac zahteva uputio na lako dostupne alternativne izvore. Na primer, ako je dokument objavljen na Internetu, organi vlasti mogu na njega da upute podnosioca zahteva ako je Internet lako dostupan podnosiocu zahteva. „Lako dostupan“, karakter nekog dokumenta treba da se procenjuje u svakom pojedinačnom slučaju. Ono što može da bude lako dostupno za jednog pojedinca ne mora to da bude i za drugog. Značajan faktor može da bude lična situacija podnosioca zahteva (na primer, da li je on(ona) hendikepiran(a), nepismen(a), bez stalne adrese, ili zbog geografske udaljenosti od organa vlasti u čijem je posedu traženi službeni dokument). Situacija u kojoj se nalazi zemlja u pogledu pristupa javnosti informacijama (na primer, preko Interneta) takođe može da bude faktor koji treba uzeti u obzir.

48. Kada je uvid u dokument odbijen, organi vlasti bi mogli da obezbede rezime dokumenta.

49. U izvesnim slučajevima lice je samo zainteresovano za određenu vrstu informacija i želi da mu se ta informacija da usmeno ili u pisanom rezimeu. Države se podstiču da pružaju tu vrstu usluga, ali to nije obuhvaćeno ovom preporukom.

VIII Troškovi uvida u službene dokumente

50. Da bi se olakšao pristup javnim informacijama, uvid u originalne dokumente na licu mesta treba u principu da bude besplatan. Ipak, organi vlasti mogu da naplate podnosiocu zahteva troškove pronalaženja dotičnih dokumenata, naročito kada je zahtev obiman ili kada podrazumeva veliki obim posla organa vlasti. Nadoknada ne treba da premaši stvarne troškove koje su snosili organi vlasti.

51. Kada je reč o kopijama, prema stavu 2, troškove uvida može da snosi podnosilac zahteva, ali organi vlasti ne treba iz toga da ostvaruju bilo kakvu zaradu; nadoknada treba da bude razumna i svedena na minimum i ne treba da premašuje stvarne troškove koje snose organi vlasti. Ograničavanje nadoknada koje organi vlasti imaju pravo da naplaćuju na osnovu propisa o uvidu u službene dokumente ne sprečava ove poslednje da izdaju dokumente u komercijalne svrhe i prodaju ih po konkurentnim cenama.

IX Postupak preispitivanja

52. Ovaj član sadrži dva načela. Pre svega, podnosilac zahteva treba da ima pravo na postupak preispitivanja pred sudom ili nekim drugim nezavisnim ili nepristrasnim telom predviđenim zakonom. Osim toga, podnosilac zahteva treba da ima pristup brzom i jeftinom postupku preispitivanja. To može da bude preispitivanje od strane nekog organa vlasti ili nekog nezavisnog organa. S tim u vezi, važno je konstatovati da se u nekim nacionalnim sistemima interna procedura preispitivanja smatra obaveznim prelaznim korakom pre postupka pred sudom ili nekim drugim nezavisnim organom. U nekim državama članicama žalba u vezi sa odbijanjem ili neregularnostima u ovom domenu može takođe da se podnese ombudsmanu, posredniku ili posredničkom telu.

X Dopunske mere

53. Gorepomenuta Preporuka br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti ističe da treba obezbediti efikasne i prikladne načine da bi se omogućio pristup takvim informacijama. Načelo X ove preporuke izraz je ideje sadržane u alineji vi preambule, po kojoj organi vlasti treba da se obavežu da vode aktivnu politiku komunikacije i, shodno tome, uvedu odgovarajuće sisteme podrške.

54. Da bi mogli da ostvare svoje pravo uvida, neophodno je da podnosioci zahteva poznaju svoja prava. Stav 1 načela X ističe stoga da države članice treba da preduzmu neophodne mere da obaveste javnost o njenim pravima. Takva informacija može da bude data javnosti, između ostalog, preko brošura, može da bude objavljena u elektronskom izdanju, ili mogu da se osnuju dokumentacioni centri.

55. Osim toga, da bi olakšali uvid u službene dokumente, organi vlasti javnosti treba da stave na raspolaganje adekvatne materijalne uslove (odgovarajuću tehničku opremu, uključujući i nove informativne i komunikacione tehnologije; dobro opremljene prostorije). U svakom slučaju, organi vlasti treba da obezbede čuvanje i bezbedno skladištenje originala. Oni takođe mogu da uvedu i vidno obeleže kontaktne punktove u okviru odeljenja koji bi mogli da olakšaju pristup dokumentima u posedu tog odeljenja.

56. Stav 2, alineja ii, tiče se pitanja vezanih za čuvanje i uništavanje službenih dokumenata. Čuvanje uglavnom podrazumeva prebacivanje službenih dokumenata u arhive. Važno je da postoje jasna pravila o tim pitanjima.

57. Da bi javnost znala koji su dokumenti u posedu organa vlasti, stav 2, alineja iii, preporučuje da organi vlasti treba da učine dostupnim informacije o pitanjima ili aktivnostima u njihovoj nadležnosti. Jedan od načina za to je da naprave spiskove ili registre dokumenata u njihovom posedu i da ih učine dostupnim javnosti. To će takođe olakšati potragu za traženim dokumentima. Organi vlasti treba takođe da vode računa o zaštiti legitimnih interesa prilikom odlučivanja o vrsti informacija koje će uključiti u te spiskove ili registre.

XI Informacije obelodanjene na inicijativu organa vlasti

58. Ovo poslednje načelo se razlikuje od ostalih po tome što se tiče inicijative koju treba da preduzme nacionalna uprava (obelodanjivanje informacija), dok se ostala načela odnose na inicijative pojedinaca (podnošenje zahteva za informacije). Njegov cilj svakako nije da traži od organa vlasti da obelodane sve informacije koje su u njihovom posedu, već da ih ohrabruje da obelodanjuju one informacije (na primer, dokumentacija koja se odnosi na javne radove) koje mogu da podstaknu „obavešteno“ učešće građana u raspravama od opšteg interesa. Takvo učešće je značajan element demokratije i efikasnosti administracije. Povrh toga, činjenica da se informacije objavljuju pre nego što su pojedinci to tražili korisna je za organe vlasti zato što neće više morati da se bave tim pitanjima, pošto su te informacije već stavljene na raspolaganje.

59. Organi vlasti su slobodni da biraju najprikladnije načine za objavljivanje tih informacija, u zavisnosti od svakog pojedinačnog slučaja (reklamni panoi, službene publikacije, veb-sajtovi ili bilo koje drugo sredstvo lako dostupno javnosti).

Preporuka br. R (2001) 7

Komiteta ministara državama članicama o merama za zaštitu autorskih i srodnih prava i borbu protiv piraterije, naročito u digitalnom okruženju

*(usvojio Komitet ministara na 762. sastanku zamenika
ministara održanom 5. septembra 2001. godine)*

Komitet ministara, saglasno sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se zaštitili i ostvarili ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i pospešio njihov ekonomski i društveni napredak,

Pozdravljajući značajno poboljšanje u oblasti komunikacija i širenja podataka koje vodi ka stvaranju informatičkog društva,

Konstatujući da razvoj novih informatičkih tehnologija olakšava pristup i eksploataciju dela, priloga i izvođenja koji su zaštićeni pravima intelektualne svojine,

Zabrinut zbog pojave novih oblika piraterije koji su posledica mogućnosti koje nude informatičke mreže, digitalizacija i kompresija podataka,

Konstatujući da ova pojava ozbiljno utiče na mnoge sektore u oblasti autorskih i srodnih prava,

Svestan značajne i sve veće štete koju odsustvo zaštite, s jedne strane, i nova piratska praksa u digitalnom okruženju, s druge strane, nanose interesima pisaca, izdavača, izvođača, producenata i emitera, kao i profesijama u kulturi i srodnim granama industrije u celini,

Uviđajući da takvo stanje štetno utiče i na interese potrošača i na razvoj informatičkog društva, budući da obeshrabruje kreativnost u kulturi i na taj način

prejudicira ne samo raznovrsnost nego i kvalitet proizvoda koji se plasiraju na tržište,

Ponovo potvrđujući značaj zaštite autorskih i srodnih prava kao podsticaja književnom i umetničkom stvaralaštvu,

Imajući na umu da su pretrpljeni gubici u nacionalnim budžetima posledica nedovoljne zaštite i piraterije,

Konstatujući postojanje veza između trgovine piratskim materijalom i organizovanog kriminala,

Imajući na umu da je cilj posla obavljenog u nekim forumima, a posebno u okviru Svetske organizacije za intelektualnu svojinu (WIPO), Evropske unije (EU), Organizacije Ujedinjenih nacija za saradnju u prosveti i kulturi (UNESCO) i Svetske trgovinske organizacije (WTO), na jačanju zaštite prava intelektualne svojine i boljem ostvarivanju prava bio borba protiv piraterije,

Potvrđujući značaj aktivnosti na utvrđivanju standarda Svetske organizacije za intelektualnu svojinu u ovoj oblasti na Diplomatskoj konferenciji održanoj 1996. godine, koji predstavljaju poseban međunarodni okvir za sistematsku zaštitu dela i drugih materijala koji se šire u digitalnom obliku,

Pozivajući se na svoje preporuke:

- broj R (88) 2 o merama za borbu protiv piraterije u oblasti autorskih i srodnih prava,
- broj R (91) 14 o pravnoj zaštiti šifrovanih televizijskih usluga,
- broj R (94) 3 o unapređenju obrazovanja i svesti u oblasti autorskih i srodnih prava u pogledu kreativnosti,
- broj R (95) 1 o merama protiv piraterije zvuka i piraterije zvuka i slike,

Preporučuje vladama država članica da vode računa o načelima navedenim u dodatku uz ovu preporuku pri preduzimanju mera politike za borbu protiv piraterije i pri usklađivanju svog zakonodavstva s tehnološkim razvojem.

Priznavanje prava

1. Države članice treba da obezbede piscima, izvođačima, producentima i emiterima adekvatna prava u odnosu na nove oblike eksploatacije i korišćenja njihovih dela, priloga i izvođenja, kako bi se zaštitili njihovi interesi i suzbila piraterija u oblasti autorskih i srodnih prava. Konkretno, ako to već nisu učinile, države članice treba da:

- dodele piscima, izvođačima i producentima zvučnih zapisa prava koja su sadržana u Ugovoru Svetske organizacija za intelektualnu svojinu (WIPO) o autorskim pravima (WCT, Ženeva 1996) i u Ugovoru WIPO o izvođenjima i zvučnim zapisima (WPPT, Ženeva 1996);
- podignu nivo zaštite koji obezbeđuju emiterima, proizvođačima baza podataka i audio-vizuelnim izvođačima za njihova snimljena izvođenja, konkretno u okruženju informatičkih mreža i digitalizacije.

Pravna sredstva i sankcije

2. Države članice treba da svojim domaćim zakonodavstvom obezbede pravna sredstva kojima se omogućuje brzo i delotvorno pokretanje postupka protiv lica koja povrede autorska i srodna prava, kao i protiv lica uključenih u uvoz, izvoz ili distribuiranje nezakonitih materijala. Postupak ne bi trebalo da bude nepotrebno složen, dugotrajan, niti skup ako bi se poštovao član 6 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

- Krivično pravo

3. Kada je u pitanju piraterija, države članice treba da obezbede adekvatne krivične postupke i sankcije. Osim postupaka pokrenutih po žalbama žrtava, države članice treba da obezbede mogućnost pokretanja postupka na inicijativu državnih organa.

4. Potrebno je obezbediti uslove za davanje ovlašćenja nadležnim organima za pretres prostorija pravnih ili fizičkih lica za koje se osnovano sumnja da se bave piratskim delatnostima i za zaplenu, oduzimanje ili uništavanje piratskih primeraka, sredstava za njihovu proizvodnju, materijala i uređaja koji se uglavnom koriste pri izvršenju ovog krivičnog dela, kao i uređaja koji su projektovani ili adaptirani sa ciljem da se pomoću njih izbegnu tehničke mere kojima se štite autorska i srodna prava. Takođe, treba razmotriti i mogućnost za davanje

ovlašćenja nadležnim organima za pronalaženje i zaplenu finansijske dobiti ostvarene vršenjem piratskih delatnosti. Te mere treba da podležu nadzoru nadležnih organa.

5. Sankcije treba da uključe kaznu zatvora i/ili novčane kazne koje su dovoljne da posluže kao sredstvo odvraćanja, saglasno s nivoom kazni koje se izriču za krivična dela slične težine.

- Građansko pravo

6. U oblasti građanskog prava potrebno je da postoji mogućnost da pravosudni organi izdaju sudski nalog kojim se strani koje se to tiče nalaže da prekinu s povredom autorskih ili srodnih prava.

7. Pravosudni organi treba, takođe, da imaju mogućnost da naredi uvođenje privremenih mera kako bi se sprečila povreda autorskih ili srodnih prava ili sačuvali relevantni dokazi u vezi s navodnom povredom spomenutih prava. Te mere mogu se preduzeti *inaudita altera parte** samo u odgovarajućem slučaju, a posebno kada postoji verovatnoća da bi bilo kakvo odlaganje nanelo nepopravljivu štetu imaocu prava ili kada postoji opasnost od uništenja dokaza.

8. U slučaju pokretanja postupka, nakon što prime tužbu imaoca prava, pravosudni organi treba da budu u stanju da strani koja se brani nalože da iznese dokaze, a države članice treba da razmotre mogućnost da se u njihovo zakonodavstvo ugrade odredbe prema kojima će biti moguće izvođenje zaključaka na osnovu čutanja strane koja se brani.

9. Pravosudni organi treba da imaju ovlašćenje da nalože strani koja vrši povredu prava da imaocu prava isplati odgovarajuću odštetu na ime pretrpljenih gubitaka.

10. Države članice mogu u svom zakonodavstvu predvideti da pravosudni organi imaju ovlašćenje da nalože strani koja vrši povredu prava da obavesti imaoca prava o identitetu trećih lica koja su uključena u nezakonitu radnju, osim ako to ne bi bilo srazmerno ozbiljnosti povrede o kojoj je reč.

- Uključivanje carinskih organa

11. Države članice treba da uključe carinske organe u punoj meri u borbu protiv piraterije i da ih, između ostalog, opunomoće da zaustave puštanje sumnjivog materijala u slobodan promet.

* *Inaudita altera parte* (lat.) - bez saslušanja druge strane (prim. prev.)

Tehnološke mere i upravljanje pravima

12. Države članice treba da podstaknu razvoj tehnoloških mera kojima se štite autorska i srodna prava i razvoj sistema za informisanje o upravljanju elektronskim pravima, naročito tako što će tim pravima pružiti posebnu zaštitu u domaćem zakonodavstvu.

13. Države članice treba da prouče mogućnost preduzimanja mera koje će se odnositi na preduzeća koja imaju kapacitete za izradu originalnih snimaka (mastera) i proizvodnju gotovih proizvoda pomoću optičkih medija, kao što je uvođenje obaveze korišćenja jedinstvene šifre za identifikaciju, kako bi se moglo odrediti poreklo njihovih originalnih snimaka i gotovih proizvoda.

Saradnja između državnih organa, kao i između istih i vlasnika prava

14. Države članice treba da podstaknu saradnju na nacionalnom nivou između policijskih i carinskih organa u borbi protiv piraterije u oblasti autorskih i srodnih prava, kao i između tih organa i imalaca prava. Takođe, treba da podstaknu saradnju različitih imalaca prava u okviru privatnog sektora.

15. Države članice treba, takođe, da u odgovarajućim forumima podstaknu saradnju policijskih i carinskih organa različitih zemalja u borbi protiv piraterije.

Saradnja između država članica

16. Države članice treba jedna drugu da u punoj meri obaveštavaju o inicijativama koje budu pokretale u borbi protiv piraterije u oblasti autorskih i srodnih prava.

17. Države članice treba jedna drugoj da ponude uzajamnu podršku u vezi s takvim inicijativama i da predvide, u slučaju kada je to poželjno, kojim će kanalima ići preduzimanje zajedničke akcije.

Ratifikacija ugovora

18. Države članice treba da u najkraćem mogućem roku počnu da poštuju Ugovor WIPO o autorskim pravima (WTC) i Ugovor WIPO o izvođenjima i zvučnim zapisima (WPPT), pri čemu treba da vode računa o tome da delotvorna zaštita imalaca prava sve više zavisi od stepena usklađenosti takve zaštite na međunarodnom nivou.

19. Osim toga, države članice treba da postanu strane potpisnice, ako to već nisu, sledećih akata:

- Pariskog akta Bernske konvencije za zaštitu književnih i umetničkih dela (1971);
- Međunarodne konvencije za zaštitu izvođača, producenata zvučnih zapisa i radio-difuznih organizacija (Rim, 1961);
- Konvencije za zaštitu producenata zvučnih zapisa od neovlašćenog umnožavanja njihovih zvučnih zapisa (Ženeva, 1971);
- Evropskog sporazuma o zaštiti televizijskih emisija (Strazbur, 1960) i njegovih protokola;
- Evropske konvencije koja se odnosi na pitanja prava autorskih i srodnih prava u okviru prekograničnog emitovanja preko satelita (Strazbur, 1994);
- Sporazuma o aspektima prava intelektualne svojine koji se odnose na trgovinu (Sporazum TRIPS) (1994).

Preporuka br. R (2001) 8

**Komiteta ministara državama članicama
o samostalnom donošenju regulative koja se odnosi na sajber
sadržaj (samostalno donošenje regulative i zaštita korisnika
od nezakonitog ili štetnog sadržaja na novim komunikacionim
i informatičkim servisima)**

*(usvojio Komitet ministara na 62. sastanku zamenika ministara
održanom 5. septembra 2001. godine)*

Komitet ministara, saglasno sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između njegovih članica kako bi se zaštitili i ostvarili ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe,

Imajući u vidu njegovu Deklaraciju o evropskoj politici koja se odnosi na nove informacione tehnologije, usvojenu povodom pedesetogodišnjice Saveta Evrope 1999. godine,

Podsećajući na privrženost država članica osnovnom pravu na slobodu izražavanja i informisanja, i to na način kako je ono garantovano članom 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i na opredeljenost za to da se nadzor nad njenom primenom poveri Evropskom sudu za ljudska prava,

Ponovo potvrđujući da je sloboda izražavanja i informisanja neophodna za društveni, privredni, kulturni i politički razvoj svakog ljudskog bića i da predstavlja uslov skladnog napretka društvenih i kulturnih grupa, nacija i međunarodne zajednice, kao što je to navedeno u njegovoj Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja iz 1982. godine,

Naglašavajući da stalni razvoj novih komunikacionih i informatičkih usluga treba da posluži daljem unapređenju prava svakoga, bez obzira na granice, da izra-

žava, traži, prima i daje informacije i ideje u interesu svakog pojedinca i demokratske kulture bilo kog društva,

Naglašavajući da se slobodom korišćenja novih komunikacionih i informatičkih servisa ne smeju prejudicirati ljudsko dostojanstvo, ljudska prava i osnovne slobode drugih, a naročito ne maloletnika,

Pozivajući se na svoju Preporuku broj R (89) 7 koja se odnosi na načela distribucije video igara s nasilnim, brutalnim ili pornografskim sadržajem, svoju Preporuku broj R (92) 19 o video igrama s rasističkim sadržajem, svoju Preporuku broj R (97) 19 o prikazivanju nasilja u elektronskim medijima, svoju Preporuku broj R (97) 20 o govoru mržnje i član 4 stav a) Međunarodne konvencije Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine,

Imajući na umu razlike u domaćem krivičnom pravu u vezi s nezakonitim sadržajem, kao i razlike u shvatanju onoga što može predstavljati potencijalno štetan sadržaj, posebno za maloletnike i za njihov fizički, mentalni i moralni razvoj (u daljem tekstu: »štetan sadržaj«),

Imajući na umu da bi organizacije koje samostalno donose svoju regulativu mogle, u skladu s domaćim okolnostima i tradicijama, biti uključene u praćenje poštovanja određenih normi, eventualno, preko zajedničkog regulativnog okvira, i to onako kako je to definisano u određenoj zemlji,

Svestan inicijativa koje su pokrenule nove komunikacione i informacione industrije, ponekad u saradnji s državom, za samostalno donošenje regulative, kako bi se uklonio nezakoniti sadržaj i korisnici zaštitili od štetnog sadržaja, kao i činjenice da postoje tehnički standardi i uređaji koji korisnicima omogućavaju da vrše selekciju i filtriranje sadržaja,

U želji da unapredi i ojača regulativu koja se samostalno donosi i zaštitu korisnika od nezakonitog ili štetnog sadržaja,

Preporučuje vladama država članica da:

1. ugrade u svoje domaće zakonodavstvo i/ili praksu načela navedena u dodatku uz ovu preporuku;
2. široko distribuiraju ovu preporuku i načela navedena u njenom dodatku, a tamo gde je potrebno i prevod; i
3. posebno na njih skrenu pažnju medijima, novim komunikacionim i informacionim industrijama, korisnicima i njihovim organizacijama, zatim organima koji donose regulativu a nadležni su za medije i nove komunikacione i informatičke servise, kao i odgovarajućim državnim organima.

Načela i mehanizmi koji se odnose na samostalno donošenje regulative i zaštitu korisnika od nezakonitih ili štetnih sadržaja na novim komunikacionim i informatičkim servisima

Poglavlje I - Organizacije koje samostalno donose svoju regulativu

1. Države članice treba da podstaknu osnivanje organizacija koje su tipični predstavnici subjekata na internetu, na primer internet servis provajdera, provajdera sadržaja i korisnika.
2. Države članice treba da podstaknu takve organizacije da, u okviru svoje nadležnosti, donesu regulativne mehanizme, koji će posebno podrazumevati utvrđivanje kodeksa ponašanja i praćenje poštovanja tih kodeksa.
3. Države članice treba da podstaknu organizacije u oblasti medija da standarde koje samostalno donose, u najvećoj mogućoj meri, primenjuju na nove komunikacione i informatičke servise.
4. Države članice treba da podstaknu takve organizacije da učestvuju u relevantnim zakonodavnim procesima, na primer, kroz konsultacije, rasprave i davanje ekspertskih mišljenja, i u sprovođenju odgovarajućih normi, posebno kroz praćenje njihovog poštovanja.
5. Države članice treba da podstaknu saradnju širom Evrope i međunarodnu saradnju između takvih organizacija.

Poglavlje II - Deskriptori sadržaja

6. Države članice treba da podstaknu one kojih se to tiče da, u saradnji s organizacijama pomenutim u Poglavlju I, definišu skup deskriptora sadržaja najšireg mogućeg geografskog raspona. Njegovim definisanjem obezbedilo bi se neutralno obeležavanje sadržaja, što bi korisnicima omogućilo da samostalno donose sud o takvim sadržajima.
7. Takvi deskriptori sadržaja treba da sadrže oznaku, na primer, nasilnog i pornografskog sadržaja, zatim oznaku sadržaja kojim se reklamiraju upotreba duvana i alkohola i kockarske usluge, kao i oznaku sadržaja kojim se dozvoljava, bez nadzora, anonimni kontakti maloletnika i odraslih.
8. Provajdere sadržaja treba podstaći na upotrebu spomenutih deskriptora

sadržaja kako bi se korisnicima omogućilo da prepoznaju takve sadržaje i filtriraju ih bez obzira na njihovo poreklo.

Poglavlje III - Instrumenti za selekciju sadržaja

9. Države članice treba da podstaknu razvoj raznovrsnih instrumenata za pretraživanje i profila za filtriranje koji korisnicima daju mogućnost selekcije sadržaja na osnovu deskriptora sadržaja.

10. Korisnici treba da vrše filtriranje na dobrovoljnoj osnovi.

11. Države članice treba da podstaknu provajdere sadržaja i servis provajdere na upotrebu instrumenata za slobodan pristup sadržajima štetnim za maloletnike, na primer, sistema za proveru starosne dobi, šifara za ličnu identifikaciju, lozinki, sistema za šifrovanje i dešifrovanje ili sistema koji omogućava pristup uz pomoć kartica sa elektronskim kodom.

Poglavlje IV - Sistemi za ulaganje žalbi na sadržaj i rešavanje po tim žalbama

12. Države članice treba da podstaknu uvođenje sistema za ulaganje žalbi na sadržaj, kao što su »vruće linije« (hotline), koje obezbeđuju internet servis provajderi, provajderi sadržaja, udruženja korisnika ili druge institucije. Dopuna takvim sistemima za ulaganje žalbi na sadržaj treba da budu, ako je to neophodno da bi se osiguralo adekvatno reagovanje na navodno nezakoniti sadržaj, »vruće linije« koje će obezbediti državni organi.

13. Države članice treba da podstaknu razvoj zajedničkih minimalnih uslova i prakse u pogledu spomenutih sistema za ulaganje žalbi na sadržaj. Ti uslovi, na primer, treba da obuhvate:

a) obezbeđivanje posebne trajne veb adrese;

b) raspoloživost sistema za ulaganje žalbi na sadržaj 24 časa na dan;

c) davanje obaveštenja javnosti o zakonski odgovornim licima i subjektima u okviru organa koji pružaju usluge sistema za ulaganje žalbi na sadržaj;

d) davanje obaveštenja javnosti o pravilima i praksi koji se odnose na obradu žalbi na sadržaj, uključujući saradnju sa organima unutrašnjih poslova u pogledu sadržaja za koji se pretpostavlja da je nezakonit;

e) davanje odgovora korisnicima u vezi sa obradom njihovih žalbi na sadržaj;

f) obezbeđenje linkova za povezivanje s drugim sistemima za ulaganje žalbi na sadržaj koji se nalaze u inostranstvu.

14. Države članice treba da na domaćem nivou, uspostave adekvatan okvir za saradnju između organa koji su zaduženi za rešavanje po žalbama na sadržaj i državnim organima po pitanju navodno nezakonitog sadržaja. U tu svrhu, države članice treba da zakonom definišu odgovornosti i povlastice organa koji nude sisteme za ulaganje žalbi na sadržaj koje će oni imati pri pristupanju, kopiranju, preuzimanju i prosleđivanju navodno nezakonitog sadržaja organima unutrašnjih poslova.

15. Države članice treba da neguju saradnju širom Evrope i međunarodnu saradnju između organa koji su zaduženi za rešavanje po žalbama na sadržaj.

16. Države članice treba da preduzmu sve neophodne zakonske i administrativne mere za prekograničnu saradnju između njihovih odgovarajućih organa unutrašnjih poslova po pitanju žalbi i istražnih radnji u vezi sa navodnim nezakonitim sadržajem iz inostranstva.

Poglavlje V - Medijacija i arbitraža

17. Države članice treba da podstaknu uspostavljanje, na domaćem nivou, dobrovoljnih, pravičnih, nezavisnih, dostupnih i efikasnih organa, kao i pokretanje postupaka za vansudsko posredovanje (medijaciju), te mehanizama za arbitražu sporova koji se odnose na pitanja vezana za sadržaj.

18. Države članice treba da podstaknu saradnju širom Evrope i međunarodnu saradnju između takvih organa za medijaciju i arbitražnih organa, svima obezbede pristup takvim postupcima medijacije i arbitraže, bez obzira na granice, i međusobno priznavanje i izvršnost vansudskih poravnjenja koja na ovaj način budu postignuta, pri čemu moraju posvetiti odgovarajuću pažnju domaćem pravnom poretku i osnovnim merama procesne zaštite.

Poglavlje VI - Informisanost i svest korisnika

19. Države članice treba da podstaknu izradu kvalitetnih obeležja za internet sadržaj, na primer, za sadržaj vlade, obrazovni sadržaj i sadržaj koji je pogodan za decu, kako bi se korisnicima omogućilo prepoznavanje ili traženje takvog sadržaja.

20. Države članice treba da podstaknu podizanje nivoa svesti i informisanosti javnosti o mehanizmima za samostalno donošenje regulative, deskriptorima sadržaja, instrumentima za filtriranje, instrumentima za ograničavanje pristupa, sistemima za rešavanje po žalbama na sadržaj i o vansudskom posredovanju i arbitraži.

Preporuka br. R (2002) 7

Komiteta ministara državama članicama o merama za unapređenje zaštite srodnih prava radio-difuznih organizacija

*(usvojio Komitet ministara na 807. sastanku zamenika ministara
održanom 11. septembra 2002. godine)*

Komitet ministara, saglasno sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se zaštitili i ostvarili ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i pospešio njihov ekonomski i socijalni napredak,

Ponovo potvrđujući značaj zaštite autorskih i srodnih prava kao podsticaja književnom i umetničkom stvaralaštvu i produkciji,

Zabrinut zbog sve veće izloženosti evropskih radio-difuznih organizacija pirateriji njihovih programa kao posledica tehnološkog razvoja tokom poslednjih decenija,

Uviđajući da dragoceni doprinos evropskih radio-difuznih organizacija kreativnoj i kulturnoj delatnosti zahteva značajne investicije i napore kako bi se osigurali kvalitet i raznovrsnost programa, kao i da je taj doprinos u neposrednoj opasnosti ako je zaštita od piraterije nedovoljna,

Uviđajući potrebu za uspostavljanjem ravnoteže između prava radio-difuznih organizacija i opšteg javnog interesa, posebno u pogledu obrazovanja, istraživanja i pristupa informacijama, kao i potrebu da radio-difuzne organizacije priznaju prava imalaca autorskih i srodnih prava nad delima i drugim zaštićenim elementima sadržanim u njihovim programima,

Uviđajući značaj poslova koji su preduzeti u okviru Svetske organizacije za intelektualnu svojinu (WIPO) na zaštiti radio-difuznih organizacija, kao i potrebu da se vodi računa o svim novim kretanjima u međunarodnom pravnom okviru,

Preporučuje vladama država članica da vode računa o načelima navedenim u dodatku uz ovu preporuku pri zaštiti srodnih prava radio-difuznih organizacija i pri usklađivanju tih prava s digitalnim okruženjem.

Aneks Preporuke br. R (2002) 7

Prava koja treba dodeliti

Da bi se povećao nivo zaštite srodnih prava radio-difuznih organizacija, države članice treba, ako to već nisu učinile, da im dodele sledeća prava, imajući na umu da ograničenja i izuzeci od ovih prava mogu biti samo u skladu s međunarodnim ugovorima:

a) isključivo pravo davanja ovlašćenja ili uvođenja zabrane žičanog ili bežičnog prenosa njihovih programa, bilo istovremeno ili putem snimaka;

b) isključivo pravo davanja ovlašćenja ili uvođenja zabrane snimanja njihovih programa;

c) isključivo pravo davanja ovlašćenja ili uvođenja zabrane neposredne ili posredne reprodukcije snimaka njihovih programa, na bilo koji način ili u bilo kom obliku;

d) isključivo pravo davanja ovlašćenja ili uvođenja zabrane stavljanja javnosti na raspolaganje snimaka njihovih programa, žičanim ili bežičnim putem, na način koji bi omogućio pripadnicima javnosti da imaju pristup snimcima njihovih programa s bilo kog mesta i u bilo koje vreme koje oni sami odaberu;

e) isključivo pravo davanja ovlašćenja ili uvođenja zabrane u odnosu na prodaju snimaka i kopija snimaka njihovih programa ili neki drugi način raspolaganja prenosom vlasništva nad njima;

f) isključivo pravo davanja ovlašćenja ili uvođenja zabrane stavljanja javnosti na uvid njihovih programa ako se takvo stavljanje obavlja na mestima koja su javnosti dostupna i pod uslovom da se prodaju ulaznice.

Signali za prenos programa pre emitovanja

Države članice treba da razmotre mogućnost preduzimanja adekvatnih mera kako bi radio-difuznim organizacijama, u vezi s njihovim signalima za prenos programa pre emitovanja, osigurale adekvatnu zaštitu od bilo koje radnje pomenute u prethodnim st. a do f.

Tehnološke mere

Države članice treba da obezbede adekvatnu zakonsku zaštitu i delotvorne pravne lekove kako bi se zaštitile od lica koja izbegavaju primenu efikasnih tehnoloških mera koje radio-difuzne organizacije koriste pri ostvarivanju svojih srodnih prava. Tim merama ograničavaju se radnje koje se tiču njihovih programa, a koje odnosne radio-difuzne organizacije nisu dozvolile ili nisu dopuštene prema zakonu.

Informacije o upravljanju pravima

Države članice treba da obezbede adekvatne i delotvorne pravne lekove kako bi sprečile da bilo koje lice svesno sakrije ili izmeni informacije o upravljanju elektronskim pravima bez ovlašćenja, znajući, ili, u pogledu građanskih pravnih lekova, imajući osnova da zna da će se time izazvati, omogućiti, olakšati ili prikriti povreda bilo kog prava koje je obuhvaćeno ovom preporukom. Isto to treba da važi i u slučaju da neko lice svesno istovremeno re-emituje neki program ili izvrši prenos, distribuira, uveze radi distribucije ili stavi na raspolaganje javnosti snimke ili druge nosioce slike i tona emitovanih programa, uz saznanje da su informacije o upravljanju elektronskim pravima sakrivene ili izmenjene bez dozvole.

Period zaštite

Države članice treba da razmotre mogućnost da odrede period u kome će biti zaštićena prava radio-difuznih organizacija. Taj period treba da iznosi najmanje 50 godina, računato od kraja godine u kojoj je program emitovan.

Preporuka br. R (2003) 9

Komiteta ministara državama članicama o merama za unapređenje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnom emitovanju

*(usvojio Komitet ministara na 840. sastanku zamenika ministara
održanom 28. maja 2003. godine)*

Komitet ministara, saglasno sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između njegovih članica kako bi se zaštitili i ostvarili ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i pospešio njihov privredni i socijalni napredak,

Podsećajući na to da je za demokratska društva bitno da postoji veliki izbor nezavisnih i samostalnih medija, što omogućava izražavanje različitih ideja i mišljenja, kao što je to navedeno u njegovoj Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja od 29. aprila 1982. godine,

Imajući na umu Rezoluciju broj 1 o budućnosti javnog radio-difuznog servisa koja je usvojena na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7-8. decembar 1994), i pozivajući se na svoju Preporuku broj R (96) 10 o garantovanju nezavisnosti javnog radio-difuznog servisa,

Naglašavajući u savremenim demokratskim društvima, posebnu ulogu radio-difuznih medija, a naročito javnog radio-difuznog servisa, koja se sastoji u tome da podrži vrednosti koje su u osnovi političkih, pravnih i socijalnih struktura demokratskih društava, a posebno poštovanje ljudskih prava, kulturu i politički pluralizam,

Konstatujući da se s razvojem digitalne tehnologije otvaraju nove mogućnosti u oblasti komunikacije, što može na određeni način uticati na izgled audiovizuelnog tržišta, ne samo iz perspektive javnosti, nego i u pogledu emitera,

S obzirom na to da prelazak na digitalno okruženje ne nudi samo prednosti nego nosi i opasnosti, te da se za to moraju izvršiti odgovarajuće pripreme kako bi se sve obavilo u najboljim mogućim uslovima u interesu javnosti, kao i emitera i audio-vizuelne industrije u celini,

Konstatujući da se, paralelno sa umnožavanjem broja kanala u digitalnom okruženju, još uvek ubrzava koncentracija u sektoru medija, naročito kada je u pitanju globalizacija i podsećajući države članice na načela koja su navedena u Preporuci broj R (99) 1 o merama za unapređenje pluralizma medija, a posebno onim merama koje se odnose na pravila o vlasništvu nad medijima, pristup platformama i raznovrsnost medijskog sadržaja,

Naglašavajući da je potencijal digitalne televizije takav da ona može uvesti informatičko društvo u svaki dom, kao i naglašavajući koliko je značajno izbeći isključivost time što će se obezbediti dostupnost servisa za slobodno emitovanje u etar i dostupnost prekograničnih televizijskih servisa,

Svestan činjenice da je potrebno zaštititi osnovne ciljeve i interese javnosti u digitalnom okruženju, uključujući slobodu izražavanja i pristup informacijama, pluralizam medija, kulturnu raznovrsnost, zaštitu maloletnika i ljudskog dostojanstva, zaštitu potrošača i privatnost,

Konstatujući da vlade država članica imaju posebne odgovornosti u ovom pogledu,

Ubeđen da u novom digitalnom okruženju treba zadržati specifičnu ulogu javnog radio-difuznog servisa kao ujedinjujućeg faktora koji je u stanju da svim slojevima stanovništva ponudi veliki izbor programa i usluga,

Podsećajući na to da države članice treba da sačuvaju, i tamo gde je to potrebno, uspostave odgovarajući i siguran okvir za finansiranje javnih radio-difuznih servisa koji će im garantovati neophodna sredstva za obavljanje zadatka koji su im države članice poverile u novom digitalnom okruženju,

Svestan rizika od eventualne pojave demokratskog i socijalnog deficita kao posledica tehnološkog razvoja i razvoja na tržištu i slažući se s tim da se u digitalnom okruženju mora uspostaviti ravnoteža između ekonomskih interesa i društvenih potreba, pri čemu treba voditi računa o perspektivi iz koje sve to posmatra građanin,

Preporučuje vladama država članica da, vodeći računa o načelima koja su navedena u dodatku uz ovu preporuku:

a) stvore odgovarajuće zakonske i ekonomske uslove za razvoj digitalnog emitovanja koji će garantovati pluralizam emisionih usluga i obezbeđivati javnosti pristup povećanom izboru kvalitetnih programa, uključujući kontinuiranu, i gde je moguće, povećanu dostupnost prekograničnih usluga;

b) zaštite, i ako je neophodno, preduzmu pozitivne mere da zaštite i unaprede pluralizam medija, kako bi to poslužilo kao protivteža povećanom stepenu koncentracije u ovom sektoru;

c) budu naročito aktivne u osiguranju poštovanja i zaštite maloletnika i ljudskog dostojanstva, kako ne bi došlo do podsticanja na nasilje i mržnju u digitalnom okruženju koje obezbeđuje pristup velikom izboru različitih sadržaja;

d) pripreme javnost za novo digitalno okruženje, i to podsticanjem na uspostavljanje sheme za adekvatno informisanje i obuku o načinu korišćenja digitalne opreme i novih servisa;

e) garantuju da će se u novom digitalnom okruženju zadržati javni radio-difuzni servis kao nezaobilazan faktor kohezije demokratskih društava, tako što će se pojedincima osigurati univerzalan pristup programima javnih radio-difuznih servisa, i da će takvom servisu, uz ostalo, dati glavnu ulogu u tranziciji ka zemaljskom digitalnom emitovanju;

f) ponovo potvrde zadatak javnog radio-difuznog servisa i ako je to potrebno, prilagode, u skladu sa odgovarajućim osnovnim načelima navedenim u prethodnim tekstovima Saveta Evrope, njegova sredstva novom digitalnom okruženju, i istovremeno obezbede finansijske, tehničke i druge uslove koji će mu omogućiti da svoj zadatak obavi najbolje što može;

g) skrenu pažnju državnim organima, profesionalnim krugovima i predstavnicima sektora industrije kojih se to tiče na osnovna načela navedena u dodatku uz ovu preporuku, i u okviru svojih redovnih aktivnosti, ocenjuju koliko se delotvorno ta načela sprovode.

Aneks Preporuke br. R (2003) 9

Osnovna načela digitalnog emitovanja

Opšta načela

1. S obzirom na to da je, s tehnološkog stanovišta, razvoj digitalnog emitovanja neizbežan, države članice treba pre nego što pređu na digitalno okruženje,

a u konsultaciji s predstavnicima različitih sektora industrije koji su u to uključeni i s javnošću, da sačine precizno definisanu strategiju kojom bi se osigurao pažljivo smišljen prelazak na to okruženje, i na taj način iz njega izvukle maksimalne koristi, a mogući negativni efekti smanjili na minimum.

2. Kroz primenu takve strategije, koja je neophodna naročito za digitalnu zemaljsku televiziju, treba nastojati da se unapredi saradnja između operatera, komplementarnost platformi, interoperabilnost dekodera, raspoloživost velikog izbora sadržaja, uključujući radio i televizijske servise za slobodno emitovanje u etar i najveću moguću eksploataciju jedinstvenih mogućnosti koje može ponuditi digitalna tehnologija nakon što se izvrši neophodna ponovna dodela frekvencija.

3. S obzirom na to da je istovremeno analogno i digitalno emitovanje skupo, države članice treba da nađu puteve i načine kojima će podstaći brži prelazak na digitalno emitovanje, pri čemu treba da preduzmu sve što je potrebno da se uzmu u obzir interesi javnosti, kao i interesi i ograničenja svih kategorija emitera, a naročito nekomercijalnih i regionalnih/lokalnih emitera. S tim u vezi, mora se doneti odgovarajući zakonski okvir i obezbediti povoljni ekonomski i tehnički uslovi.

4. Prilikom dodele licenci za digitalno emitovanje, odgovarajući državni organi treba da preduzmu sve što je potrebno da ponuđeni servisi budu brojni i raznovrsni i da podstaknu uvođenje regionalnih/lokalnih servisa koji će ispuniti očekivanja javnosti na tim nivoima.

1 Prelazak na digitalno okruženje: javnost

1.1 Bezbedan prelazak na digitalno emitovanje

5. Da bi garantovale javnosti veliki izbor programskih sadržaja, države članice treba da preduzmu mere koje imaju za cilj visok stepen interoperabilnosti i kompatibilnosti opreme za prijem, dekodiranje i dešifrovanje i sistema koji obezbeđuju pristup servisima digitalnog emitovanja i srodnim interaktivnim servisima.

6. Budući da za potrošače prelazak na digitalno emitovanje zahteva određene novčane izdatke jer podrazumeva nabavku nove opreme za dekodiranje i dešifrovanje digitalnih signala, a da bi se izbegao bilo kakav oblik diskriminacije po osnovu materijalnog statusa i bilo kakav rizik od »digitalne podele« između različitih socijalnih kategorija, države članice treba da posvete posebnu pažnju načinima smanjenja troškova takve opreme.

7. Radi skraćenja roka prelaska na digitalno emitovanje, države članice treba da javnosti olakšaju prelazak na digitalne programe. Mogle bi, na primer, da

podstaknu određene sektore industrije da javnosti stave na raspolaganje veći izbor uređaja za dekodiranje, uključujući i osnovni aparat za dekodiranje kojim se omogućuje pristup određenom rasponu minimalnih servisa.

8. Medijska pismenost je ključni faktor za smanjivanje rizika od »digitalne podele«. Stoga, javnosti treba pružiti iscrpna obaveštenja o medijima. Odgovarajući kursevi o upotrebi digitalne opreme i korišćenju novih servisa predstavljaju još jednu adekvatnu meru za smanjivanje pomenutog rizika. Konkretno, potrebno je preduzeti određene mere kako bi se starim licima i slojevima stanovništva koji su u manje povoljnom položaju omogućilo da razumeju i koriste digitalnu tehnologiju. Sve te mere treba da preduzimaju države članice, emiteri, organi koji donose propise ili druge državne ili privatne institucije koje su zainteresovane za prelazak na digitalno emitovanje.

9. Zaštita maloletnika, ljudskog dostojanstva, neizazivanje mržnje i nasilja, pre svega rasnog i verskog porekla, kao i objektivnost informacija i zaštita potrošača treba i dalje da ostanu predmet posebne pažnje u okruženju u kome dolazi do digitalne konvergenije.

10. Potrebno je preduzeti posebne mere kako bi se poboljšao pristup digitalnim radio-difuznim servisima i njihovim odgovarajućim sadržajima za osobe oštećenog sluha i vida.

11. Države članice treba da preduzmu sve neophodne mere kako bi zaštitile privatnost pojedinaca u digitalnom okruženju, i to tako što će zabraniti zloupotrebu ličnih podataka prikupljenih uz korišćenje radio-difuznih i srodnih interaktivnih servisa.

1.2 Snalaženje u digitalnom okruženju

12. Da bi pomogle javnosti da se snađe u novom digitalnom okruženju, države članice treba da podstaknu emitere da pripreme informacije o svojim servisima za elektronske programske vodiče (EPG), kao i da podstaknu proizvođače digitalnih uređaja i kutija da ih izrađuju tako da omogućavaju pojavljivanje informacija o programima i servisima na ekranu, kako bi televizijske gledaoce obavestili o osnovnim informacijama koje su im potrebne da bi napravili promišljen izbor između mnoštva programa/kanala i servisa koji su im na raspolaganju preko digitalnih platformi.

13. Bez obzira na komplementarne elektronske programske vodiče koje obezbeđuju emiteri kako bi predstavili svoju programsku ponudu, provajderi EPG treba da svim servis provajderima koji to zatraže predlože, pod pravičnim, ra-

zumnim uslovima i bez diskriminacije, kakav stav da zauzmu u pogledu vodiča koje oni pripremaju. U svakom slučaju, kanali javnog servisa treba da budu prikazani na istaknutom mestu i lako dostupni. Provajderi EPG takođe treba da ponude jasnu klasifikaciju programskih servisa prema temi, žanru, sadržaju, itd.

14. Elektronski programski vodiči i digitalni dekoderi treba da budu izrađeni tako da ih potrošači mogu lako i jednostavno koristiti, tj. da im omoguće da izaberu program i servis koji žele da im se prikaže. Posebnu pažnju treba posvetiti konkretnim potrebama osoba sa invaliditetom ili osoba koje ne poznaju strane jezike. Upotreba EPV kao reklamnog medija ne treba da dovede u pitanje ni njihovu funkcionalnost ni integritet programa.

2. Prelazak na digitalno okruženje: emiteri

2.1 Opšta načela

15. Pri definisanju mera politike o autorskim i srodnim pravima, države članice treba da preduzmu sve što je potrebno da se sprovođenjem tih mera uspostavi ravnoteža između zaštite prava vlasnika prava, s jedne strane, i pristupa informacijama, s druge strane, kao i cirkulacija zaštićenih dela i drugih sadržaja preko digitalnih radio-difuznih servisa.

16. O ekonomskim interesima emitera, operatera platformi i servis provajdera takođe treba voditi računa u opštem kontekstu borbe protiv piraterije u digitalnom okruženju, i to naročito tako što će se preduzimati mere za zakonsku zaštitu usluga zasnovanih na uslovnom pristupu ili usluga koje čini takav pristup.

17. Pristup mnogim nacionalnim, pa čak i regionalnim radio-difuznim servisima donosi veliku korist ljudima koji rade, žive ili putuju u inostranstvo i doprinosi slobodnom protoku informacija i boljem razumevanju među kulturama. S obzirom na povećan stepen pokretljivosti ljudi u Evropi i produbljivanje evropske integracije, bitno je da se u digitalnom okruženju očuva i, tamo gde je to moguće, poveća raspoloživost usluga slobodnog emitovanja u etar i dostupnost preograničnim uslugama prenosa slike i tona.

18. S obzirom na činjenicu da digitalna konvergencija pogoduje procesu koncentracije u radio-difuznom sektoru, države članice treba da zadrže one propise kojima se ograničava koncentracija vlasništva nad medijima i/ili bilo koje komplementarne mere koje same odaberu kako bi unapredile pluralizam, a istovremeno ojačale javni radio-difuzni servis kao suštinsku protivtežu koncentraciji u sektoru privatnih medija.

2.2 Načela koja su primenljiva na javni radio-difuzni servis

a) Zadatak javnog radio-difuznog servisa

19. Suočen sa izazovima vezanim za pojavu digitalnih tehnologija, javni radio-difuzni servis treba da nastavi da obavlja svoj specijalni zadatak u društvu, uključujući i pružanje osnovne opšte usluge u smislu ponude vesti, obrazovnih, kulturnih i zabavnih programa namenjenih različitim kategorijama gledalaca. Države članice treba da stvore finansijske, tehničke i druge uslove koji su potrebni da se javnim radio-difuznim servisima omogući da obave svoj zadatak na najbolji mogući način, a one se istovremeno prilagode novom digitalnom okruženju. U tom pogledu, sredstva za obavljanje zadatka javnog servisa mogu biti namenjena obezbeđivanju novih specijalizovanih kanala, na primer u oblasti informisanja, obrazovanja i kulture i novih interaktivnih servisa, poput EPG, i servisa koji su aktivni kada je računar na internet vezi, a tiču se programa emitovanja. Javni radio-difuzni servisi treba da imaju centralnu ulogu u procesu prelaska na digitalno zemaljsko emitovanje.

b) Univerzalan pristup javnom radio-difuznom servisu

20. Univerzalni karakter javnog radio-difuznog servisa je od fundamentalnog značaja za njegov razvoj u digitalnoj eri. Države članice, stoga, treba da preduzmu sve što je potrebno da se stvore zakonski, ekonomski i tehnički uslovi kako bi se javnim radio-difuznim servisima omogućilo da budu prisutni na različitim digitalnim platformama (kablu, satelitu, zemaljskoj digitalnoj platformi) sa raznovrsnim kvalitetnim programima i servisima koji su u stanju da ujedine društvo, posebno imajući u vidu opasnost od podeljenosti gledalaca kao posledica diversifikacije i specijalizacije programa koji se nude.

21. S tim u vezi, a s obzirom na različitost digitalnih platformi, pravilo obaveznog prenosa mora se, u najvećoj mogućoj meri, primenjivati u korist javnih radio-difuznih servisa da bi se garantovala dostupnost njihovih servisa i programa preko tih platformi.

c) Finansiranje javnog radio-difuznog servisa

22. U novom tehnološkom okruženju, bez sigurnog i odgovarajućeg finansijskog okvira, može se smanjiti domašaj javnih radio-difuznih servisa i raspon njihovog doprinosa društvu. Suočene s povećanjem troškova nabavke, proizvodnje i čuvanja programa i ponekad povećanjem troškova emitovanja, države članice treba da javnim radio-difuznim servisima omoguće da dobiju neophodna finansijska sredstva kako bi obavili svoj zadatak.

DEKLARACIJA O SLOBODI KOMUNIKACIJE NA INTERNETU

(usvojio Komitet ministara na 840. sastanku zamenika ministara održanom 28. maja 2003. godine)

Države članice Saveta Evrope,

Podsećajući na privrženost država članica osnovnom pravu na slobodu izražavanja i informisanja, na način na koji je ono garantovano članom 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,

S obzirom na to da postoji potreba da se ponovo afirmiše sloboda izražavanja i slobodan protok informacija na internetu,

Svesne istovremeno, potrebe da se uspostavi ravnoteža između slobode izražavanja i informisanja i drugih legitimnih prava i interesa, u skladu sa članom 10 stav 2 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,

Pozivajući se u ovom pogledu, na Konvenciju o sajber kriminalu i Preporuku Rec (2001) 8 o samostalnom donošenju regulative koja se odnosi na sajber sa-držaje,

Pozivajući se zatim, na Rezoluciju broj 1 Pete evropske ministarske konferencije o politici masovnih medija (Solun, 11-12. decembar 1997),

Zabrinute zbog pokušaja da se javnosti ograniči pristup komunikacije na internetu zbog političkih ili drugih razloga koji su suprotni demokratskim načelima,

Ubeđene da je neophodno u odlučnoj izjavi navesti da prethodna kontrola komunikacija na internetu, bez obzira na granice, treba da ostane izuzetak,

S obzirom na to da postoji i potreba za uklanjanjem prepreka individualnom pristupu internetu i dopunom već preduzetih mera na uspostavljanju punktova za

pristup javnosti u skladu s Preporukom broj R (99) 14 o univerzalnom komuni-
tarnom servisu koji pruža nove komunikacione i informatičke usluge,

Ubeđene da će sloboda uvođenja servisa koji se obezbeđuju preko interneta
doprineti garantovanju prava korisnika na pristup pluralističkim sadržajima iz ni-
za domaćih i stranih izvora,

Ubeđene isto tako, da je nužno ograničiti odgovornost servis provajdera kada
postupaju kao obični prenosioци ili kada dobronamerno obezbeđuju pristup ili su
domaćini za sadržaje koji dolaze od trećih strana,

Pozivajući se u tom pogledu, na Direktivu 2000/31/EC Evropskog parlamenta i
Saveta od 8. juna 2000. godine o određenim pravnim aspektima usluga u infor-
matičkom društvu, i konkretno, trgovine elektronskim putem na unutrašnjem tr-
žištu (Direktiva o trgovini elektronskim putem),

Naglašavajući da sloboda komunikacije na internetu ne treba da ugrozi ljudsko
dostojanstvo, ljudska prava i osnovne slobode drugih, posebno maloletnika,

S obzirom na to da je potrebno naći ravnotežu između poštovanja volje korisni-
ka interneta da ne otkrivaju svoj identitet i potrebe organa unutrašnjih poslova
da uđu u trag onima koji su odgovorni za krivična dela,

Pozdravljajući napore koje servis provajderi ulažu prilikom saradnje sa organi-
ma unutrašnjih poslova kada se suoče sa nezakonitim sadržajima na internetu,

Konstatajući značaj saradnje između ovih organa u borbi protiv takvih sadržaja,

Izjavljuju da nastoje da se pridržavaju sledećih načela u oblasti komunikacije na
internetu:

Načelo 1

Pravila koja važe za sadržaje na internetu

Države članice ne treba da na sadržaje na internetu primenjuju ograničenja koja
su veća od ograničenja koja se primenjuju na druga sredstva za prenos i ispo-
ruku sadržaja.

Načelo 2

Samostalno ili zajedničko donošenje regulative

Države članice treba da podstaknu zajedničko donošenje regulative o sadržaji-
ma koji se šire preko interneta.

Načelo 3

Odsustvo prethodne državne kontrole

Državni organi ne treba da, putem opštih mera za blokiranje ili filtriranje, javnosti uskraćuju pristup informacijama i drugim komunikacijama na internetu bez obzira na granice. To ne sprečava postavljanje filtera radi zaštite maloletnika, naročito na mestima koja su im dostupna, kao što su škole ili biblioteke.

Pod uslovom da se poštuju mere zaštite iz člana 10 stav 2 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, mogu se preduzimati mere za uklanjanje internet sadržaja koje je moguće jasno identifikovati, ili alternativno, mere kojima se blokira pristup takvim sadržajima, ako su nadležni domaći organi doneli privremenu ili konačnu odluku prema kojoj su ti sadržaji nezakoniti.

Načelo 4

Uklanjanje prepreka za učešće pojedinaca u informatičkom društvu

Države članice treba da pospeše i podstaknu pristup komunikacionim i informatičkim uslugama interneta za sve, bez bilo kakve diskriminacije, i po pristupačnoj ceni. Uz to, aktivno učešće javnosti, na primer, u smislu postavljanja i vođenja pojedinih veb sajtova, ne treba da podleže nikakvoj obavezi pribavljanja dozvole niti drugim sličnim zahtevima.

Načelo 5

Sloboda pružanja usluga preko interneta

Pružanje usluga preko interneta ne treba da podleže posebnim postupcima za izdavanje dozvola samo u zavisnosti sredstva prenosa koje se koristi.

Države članice treba da traže mere za unapređenje pluralističke ponude usluga preko interneta kojima se izlazi u susret različitim potrebama korisnika i društvenih grupa. Servis provajderima treba da bude dozvoljeno da posluju u zakonski regulisanom okviru koji im garantuje pristup, bez diskriminacije, domaćim i međunarodnim telekomunikacionim mrežama.

Načelo 6

Ograničena odgovornost servis provajdera za sadržaje na internetu

Države članice ne treba da za servis provajdere uvode opštu obavezu da prate sadržaje na internetu kojima oni obezbeđuju pristup, koje prosleđuju ili čuvaju,

niti obavezu da aktivno tragaju za činjenicama ili okolnostima koje predstavljaju indikaciju postojanja nezakonite delatnosti.

Države članice treba da preduzmu sve što je potrebno da se servis provajderi ne smatraju odgovornim za sadržaje na internetu ako imaju ovlašćenje, kao što je domaćim zakonom definisano, samo za prosleđivanje informacija ili davanje pristupa internetu.

U slučajevima kada servis provajderi, imajući veća ovlašćenja, čuvaju sadržaje koji potiču od drugih strana, države članice ih mogu smatrati solidarno odgovornim ako na ekspeditivan način ne uklone informacije ili onemoguće pristup informacijama ili servisima neposredno nakon što postanu svesni, kao što je definisano domaćim zakonom, da su nezakonite prirode ili, u slučaju odštetnog zahteva, nakon što postanu svesni činjenica ili okolnosti koje otkrivaju nezakoniti karakter delatnosti ili informacija.

Pri definisanju prema domaćem zakonu, obaveza servis provajdera, kao što je spomenuto u prethodnom stavu, potrebno je posvetiti odgovarajuću pažnju poštovanju prava na slobodu izražavanja onih koji su prvi stavili te informacije na raspolaganje korisnicima, kao i analognog prava korisnika na te informacije.

U svim slučajevima, navedena ograničenja u vezi sa odgovornošću servis provajdera ne treba da utiču na mogućnost da im se izrekne sudska zabrana kojom se od njih traži da prekinu ili spreče, u meri u kojoj je to moguće, neku povredu zakona.

Načelo 7

Anonimnost

Da bi se osigurala zaštita od prismotre kada je računar na internet vezi i unapredilo slobodno izražavanje informacija i ideja, države članice treba da poštuju volju korisnika interneta da ne otkrivaju svoj identitet. To ne sprečava države članice da preduzimaju mere i sarađuju kako bi ušle u trag licima odgovornim za krivična dela, u skladu s domaćim zakonom, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim međunarodnim sporazumima u oblasti pravaosuđa i policije.

DEKLARACIJA O PRUŽANJU INFORMACIJA O KRIVIČNIM POSTUPCIMA PUTEM MEDIJA

(usvojio Komitet ministara na 848. sastanku zamenika ministara održanom 10. jula 2003. godine)

Komitet ministara Saveta Evrope,

Podsećajući na to da su države članice privržene osnovnom pravu na slobodu izražavanja onako kako je to zagarantovano članom 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: »Konvencija«),

Ponovo potvrđujući da pravo na slobodu izražavanja i informisanja predstavlja jedan od glavnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i razvoj svakog pojedinca, kako je to navedeno u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja iz 1982. godine,

Podsećajući na privrženost osnovnom pravu na pretpostavku nevinosti i na pravično suđenje u skladu sa članom 6 Konvencije i osnovnom pravu na poštovanje privatnog i porodičnog života shodno članu 8 Konvencije,

Podsećajući zatim, na pravo medija i novinara da osnivaju stručna udruženja u skladu sa pravom na slobodu udruživanja koje je garantovano članom 11 Konvencije, što predstavlja osnovu za samostalno donošenje regulative u oblasti medija,

Imajući u vidu mogućnost sukoba interesa zaštićenih u čl. 6, 8 i 10 Konvencije i nužnost obezbeđivanja ravnoteže između tih prava prema okolnostima svakog pojedinačnog slučaja, kao i kontrolnu ulogu Evropskog suda za ljudska prava u garantovanju poštovanja obaveza navedenih u Konvenciji,

Imajući takođe, u vidu važnost koju samostalno donošenje regulative od strane medija i zajedničko donošenje regulative mogu imati u uspostavljanju takve ravnoteže,

Svestan brojnih inicijativa koje su pokrenuli mediji i novinari u Evropi za unapređenje odgovornog obavljanja novinarskog posla, bilo putem samostalnog donošenja regulative ili, u saradnji s državom, uspostavljanjem zajedničkog regulativnog okvira,

Svestan takođe, potrebe da se podstakne rasprava, zasnovana na činjenicama, o zaštiti prava i interesa o kojima je reč u okviru medijskog izveštavanja o krivičnim postupcima,

U želji da u tom kontekstu ojača odgovorno obavljanje novinarskog posla, posebno tako što će podsticati medije da usvoje dobru praksu donošenjem kodeksa ponašanja ili pokretanjem drugih inicijativa,

Zabrinut zbog sve veće komercijalizacije informacija kada su u pitanju krivični postupci,

Želeći istovremeno da neguje pravo na slobodu izražavanja i informisanja u odnosu na krivične postupke, naročito obezbeđenjem pristupa medija tim postupcima,

Pozivajući se na svoju Rezoluciju (74) 26 o pravu na odgovor – položaj pojedinca u odnosu na štampu, svoju Preporuku broj R (85) 11 o položaju žrtve u okviru krivičnog prava i krivičnog postupka, svoju Preporuku broj R (97) 13 o zastrašivanju svedoka i pravu na odbranu, svoju Preporuku broj R (97) 21 o medijima i unapređenju kulture tolerancije i na svoju Preporuku broj R (2000) 7 o pravu novinara da ne otkrivaju svoje izvore informacija,

Imajući u vidu Rezoluciju broj 2 o slobodama i ljudskim pravima novinara koja je usvojena na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, decembar 1994), kao i Deklaraciju o budućoj politici masovnih medija (Krakov, jun 2000),

Takođe, imajući u vidu seminare o samostalnom donošenju regulative od strane medija, koje su organizovali Koordinacioni komitet za masovne medije 7. i 8. oktobra 1998. godine u Strazburu, kao i Evropska komisija i Nemačka od 19. do 21. aprila 1999. godine u Sarbrikeni;

Imajući u vidu javne konsultacije s profesionalnim kadrovima u oblasti medija, koje je organizovao Koordinacioni komitet za masovne medije u januaru 2002. godine,

Poziva države članice da:

1. u saradnji s medijima i njihovim stručnim organizacijama, ustanovama za

obrazovanje i sudovima podstiču odgovorno izveštavanje medija o krivičnim postupcima, podržavajući obuku novinara u oblasti zakona i sudske procedure u meri u kojoj je to neophodno za razumevanje sudskih postupaka, kao i prava i interesa strana u krivičnom postupku i države o kojima je reč tokom trajanja tih postupaka;

2. podrže sve eventualne inicijative za samostalno donošenje regulative u oblasti medija, kojima mediji definišu profesionalne etičke standarde koji se odnose na izveštavanje medija o krivičnim postupcima, kako bi se obezbedilo poštovanje načela sadržanih u Preporuci Rec (2003) 13 Komiteta ministara država članicama o pružanju informacija o krivičnim postupcima putem medija;

3. nastoje da sarađuju sa organima za samostalno donošenje regulative u oblasti medija;

4. uključe stručna udruženja u oblasti medija u odgovarajuće zakonodavne postupke koji se odnose na medijsko izveštavanje o krivičnim postupcima, na primer, putem rasprava ili konsultacija;

5. ovu deklaraciju stave na raspolaganje državnim organima uprave i sudovima, kao i medijima, novinarima i njihovim stručnim organizacijama.

Poziva medije i novinare da:

1. organizuju se u dobrovoljna stručna udruženja i da neguju sveevropsku saradnju tih udruženja;

2. utvrde stručne etičke smernice i standarde za novinare, ako već nisu utvrđeni, naročito kada je u pitanju izveštavanje medija o krivičnim postupcima, kao i da neguju poštovanje tih stručnih etičkih smernica i standarda;

3. u svojim izveštajima tretiraju ne samo osumnjičene nego i optužene kao nevine sve dok sud ne dokaže njihovu krivicu, imajući u vidu da i jedni i drugi uživaju to pravo u skladu sa članom 6 Konvencije;

4. poštuju dostojanstvo, bezbednost i ako informacija nije od javnog interesa, pravo na privatnost žrtava, podnosilaca zahteva, osumnjičenih ili osuđenih lica i svedoka, kao i njihovih porodica, kao što je zagarantovano u članu 8 Konvencije;

5. ne podsećaju na ranije krivično delo nekog lica ako to nije od javnog interesa ili nije ponovo postalo stvar od javnog interesa;

6. budu osetljivi kad je reč o interesima maloletnika ili drugih ugroženih lica koja su uključena u krivični postupak;
7. izbegavaju prejudiciranje krivičnih istraga i sudskih postupaka;
8. izbegavaju da krivični postupak pominju u svojim izveštajima na pristrasan i pogrdan način tamo gde bi to moglo da podstakne ksenofobiju, diskriminaciju ili nasilje;
9. izveštavanje o krivičnim postupcima povere novinarima koji su na odgovarajući način osposobljeni za izveštavanje o tim pitanjima.

Preporuka br. R (2003) 13

Komiteta ministara državama članicama o pružanju informacija koje se odnose na krivične postupke putem medija

(usvojio Komitet ministara na 848. sastanku zamenika ministara održanom 10. jula 2003. godine)

Komitet ministara, saglasno sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva članica kako bi se očuvali i ostvarili ideali i načela koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe,

Podsećajući na to da su države članice privržene osnovnom pravu na slobodu izražavanja i informisanja onako kako je ono zagarantovano članom 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: »Konvencija«), što predstavlja jedan od ključnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i razvoj svakog pojedinca,

Podsećajući na to da mediji imaju pravo da obaveštavaju javnost zahvaljujući pravu javnosti da dobija informacije, uključujući i informacije o pitanjima od javnog interesa, u skladu sa članom 10 Konvencije, kao i da je to njihova profesionalna dužnost,

Podsećajući na to da pravo na pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života prema čl. 6 i 8 Konvencije predstavljaju suštinske zahteve koji se moraju poštovati u svakom demokratskom društvu,

Naglašavajući važnost medijskog izveštavanja u obaveštavanju javnosti o krivičnim postupcima, čime se jasno ukazuje na funkciju krivičnog prava u smislu odvracanja, i javnosti pruža uvid u funkcionisanje krivičnog pravosuđa,

Imajući u vidu mogućnost sukoba interesa zaštićenih u čl. 6, 8 i 10 Konvencije i neophodnost obezbeđivanja ravnoteže između tih prava prema okolnostima svakog pojedinačnog slučaja, kao i nadzornu ulogu Evropskog suda za ljudska prava u obezbeđivanju poštovanja obaveza navedenih u Konvenciji,

Podsećajući, zatim, na pravo medija i novinara da osnivaju stručna udruženja, u skladu s pravom na slobodu udruživanja koje je garantovano članom 11 Konvencije, što predstavlja osnovu za samostalno donošenje regulative u oblasti medija,

Svestan brojnih inicijativa koje su preduzeli mediji i novinari u Evropi radi unapređenja odgovornog novinarstva, bilo putem samostalnog donošenja regulative ili u saradnji sa državom, uspostavljanjem zajedničkog regulativnog okvira,

Želeći da podstakne raspravu zasnovanu na činjenicama o zaštiti prava i interesa o kojima je reč u okviru medijskog izveštavanja o krivičnim postupcima, kao i da neguje dobru praksu širom Evrope, istovremeno obezbeđujući medijima pristup krivičnim postupcima,

Pozivajući se na svoju Rezoluciju (74) 26 o pravu na odgovor - položaj pojedinca u odnosu na štampu, svoju Preporuku broj R (85) o položaju žrtve u okviru krivičnog prava i krivičnog postupka, svoju Preporuku broj R (97) 13 o zastrašivanju svedoka i pravu na odbranu, kao i na svoju Preporuku broj R (97) 21 o medijima i unapređenju kulture tolerancije,

Naglašavajući značaj zaštite izvora informacija novinara u okviru krivičnih postupaka, u skladu sa svojom Rezolucijom broj R (2000) 7 o pravu novinara da ne otkrivaju svoje izvore informacija,

Imajući u vidu Rezoluciju broj 2 o slobodama i ljudskim pravima novinara koja je usvojena na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, decembar 1994), kao i Deklaraciju o budućoj politici masovnih medija, koja je usvojena na Šestoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Krakov, jun 2000),

Podsećajući na to da cilj preporuke nije ograničavanje standarda kojima se štiti sloboda izražavanja, a koji su već na snazi u državama članicama,

Preporučuje vladama država članica, uvažavajući raznolikost nacionalnih pravnih sistema u pogledu krivičnog postupka, da:

1. preduzmu ili u slučaju potrebe, pojačaju sve mere koje smatraju neophodnim kako bi se primenila načela u dodatku uz ovu preporuku, u okviru svojih ustavnih odredaba,
2. široko popularišu ovu preporuku i načela koja su sadržana u njenom dodatku, ujedno s njihovim prevodom tamo gde je potrebno, i
3. posebno skrenu na njih pažnju, naročito pravosudnim organima i policijskim službama, kao i da ih stave na raspolaganje predstavničkim organizacijama pravnika i profesionalnim kadrovima u oblasti medija.

Aneks Preporuke br. R (2003) 13

Načela koja se odnose na pružanje informacija o krivičnim postupcima putem medija

Načelo 1

Informisanje javnosti putem medija

Javnost mora biti u mogućnosti da putem medija, dobija informacije o delovanju pravosudnih organa i policijskih službi. Stoga, novinarima mora biti omogućeno da slobodno izveštavaju i iznose komentare o funkcionisanju sistema krivičnog pravosuđa, pod uslovom da izveštavanje podleže samo onim ograničenjima koja su predviđena sledećim načelima.

Načelo 2

Pretpostavka nevinosti

Poštovanje načela o pretpostavci nevinosti predstavlja sastavni deo prava na pravično suđenje. Saglasno s tim, mišljenja i informacije koji se odnose na krivične postupke koji su u toku treba da se prenose ili šire preko medija samo onda kada to ne ide na uštrb pretpostavci nevinosti osumnjičenog ili optuženog.

Načelo 3

Tačnost informacija

Pravosudni organi i policijske službe treba da pružaju medijima samo proverene informacije ili informacije koje se zasnivaju na razumnim pretpostavkama. Ako je reč o ovom drugom navedenom slučaju, treba na to jasno ukazati medijima.

Načelo 4

Pristup informacijama

Kada novinari na zakonit način dobiju informacije od pravosudnih organa ili policijskih službi u vezi s krivičnim postupcima koji su u toku, ti organi i službe treba te informacije da, bez diskriminacije, stave na raspolaganje svim novinarima koji te informacije zatraže ili su ih već zatražili.

Načelo 5

Načini pružanja informacija medijima

Kada pravosudni organi i policijske službe sami odluče da pruže informacije medijima u vezi s krivičnim postupcima koji su u toku, oni treba te informacije da pruže bez diskriminacije po bilo kom osnovu, i kad god je to moguće, to treba da rade ovlašćeni službenici putem saopštenja za štampu, konferencija za štampu ili sličnih dozvoljenih sredstava.

Načelo 6.

Redovno informisanje za vreme trajanja krivičnog postupka

U vezi s krivičnim postupcima od javnog interesa ili drugim krivičnim postupcima koji su privukli posebnu pažnju javnosti, pravosudni organi i policijske službe treba da obaveste medije o svojim najvažnijim radnjama, pod uslovom da se time ne narušava tajnost istraga i policijskih istražnih radnji i ne odlaže niti ometa ishod postupaka. Kada je reč o krivičnim postupcima koji traju duže vremena, informacije bi trebalo da se redovno pružaju.

Načelo 7

Zabrana zloupotrebe informacija

Pravosudni organi i policijske službe ne bi trebalo da koriste informacije o krivičnim postupcima koji su u toku u komercijalne svrhe ili u druge svrhe koje nisu od značaja za sprovođenje zakona.

Načelo 8

Zaštita privatnosti u kontekstu krivičnih postupaka koji su u toku

Pri pružanju informacija o osumnjičenim, optuženim ili osuđenim licima ili drugim stranama u krivičnom postupku treba da se poštuje njihovo pravo na zašti-

tu privatnosti u skladu sa članom 8 Konvencije. Posebna zaštita treba da se obezbedi stranama kao što su maloletnici ili druga ugrožena lica, kao i žrtvama, svedocima i porodicama osumnjičenih, optuženih ili osuđenih lica. U svim slučajevima posebno bi trebalo voditi računa o štetnom uticaju koji bi na lica pomenuta u okviru ovog načela moglo imati otkrivanje informacija koje omogućavaju njihovu identifikaciju.

Načelo 9

Pravo na ispravku ili pravo na odgovor

Bez štete po raspoloživost drugih pravnih lekova, svako ko je bio izložen nekoj nepravilnom medijskom izveštavanju ili klevetama u vezi s krivičnim postupkom treba da ima pravo na ispravku ili odgovor medijima na koje se to odnosi, zavisno od slučaja. Pravo na ispravku treba takođe da postoji i za saopštenja za štampu pravosudnih organa ili policijskih službi koja sadrže netačne informacije.

Načelo 10

Sprečavanje štetnog uticaja

U okviru krivičnih postupaka, a naročito onih u kojima učestvuju porote ili sudi je porotnici, pravosudni organi ili policijske službe treba da se uzdrže od pružanja informacija u javnosti kada postoji rizik da će se naneti znatna šteta korektnosti postupaka.

Načelo 11

Štetan publicitet pre početka suđenja

Kada optuženi može dokazati da postoji velika verovatnoća da će pružanje informacija imati ili već ima za posledicu povredu njegovog prava na pravično suđenje, optuženom bi trebalo obezbediti delotvoran pravni lek.

Načelo 12

Prisustvo novinara

Novinarima bi trebalo dozvoliti da, bez diskriminacije i bez prethodnih zahteva za akreditaciju, prisustvuju sudskim saslušanjima otvorenim za javnost i javnim izricanjima presuda. Novinari ne treba da budu isključeni sa suđenja, osim ako ono nije zatvoreno za javnost u skladu sa članom 6 Konvencije.

Načelo 13

Pristup novinara sudnicama

Nadležni organi bi trebalo, osim ako to nije praktično izvodljivo, da za novinare obezbede izvestan broj mesta u sudnicama u skladu s njihovim zahtevima, ne isključujući prisustvo javnosti.

Načelo 14

Izveštavanje uživo i snimanje u sudnicama

Izveštavanje uživo ili snimanje u sudnicama bi trebalo da bude omogućeno medijima samo u meri u kojoj je to zakonom regulisano ili ako to nadležni pravosudni organi izričito dozvoljavaju. Takvo izveštavanje treba da bude dozvoljeno samo tamo gde ne postoji ozbiljna opasnost od neopravdanog uticaja na žrtve, svedoke, strane u krivičnom postupku, porote ili sudije.

Načelo 15

Podrška medijskom izveštavanju

Nadležni organi treba da blagovremeno i na običan zahtev stave novinarima na raspolaganje najave zakazanih ročišta, podignute optužnice ili tužbe i druge informacije od značaja za zakonito izveštavanje osim u slučajevima kada to nije praktično izvodljivo. Novinarima treba omogućiti da naprave kopije ili dobiju primerke javno izrečenih presuda. Oni treba da imaju mogućnost distribuiranja i saopštavanja tih presuda javnosti.

Načelo 16

Zaštita svedoka

Identitet svedoka ne treba da se otkriva, osim ako svedok nije prethodno dao svoju saglasnost, ako je identifikacija svedoka od javnog interesa ili ako je svedočenje bilo javno. Identitet svedoka ne treba nikada otkrivati ako ih to dovodi u životnu opasnost ili predstavlja pretnju njihovoj bezbednosti. Neophodno je posvetiti dužnu pažnju programima zaštite svedoka, naročito u okviru krivičnih postupaka koji se vode protiv organizovanog kriminala ili zločina u porodici.

Načelo 17

Medijsko izveštavanje o izvršenju sudskih presuda

Novinarima treba omogućiti kontakte s licima koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora ako to ne narušava korektno sprovođenje pravde, prava zatvorenika i zatvorskih službenika ili bezbednost u zatvorima.

Načelo 18

Medijsko izveštavanje nakon izdržane zatvorske kazne

Da bi se lica koja su izdržala zatvorsku kaznu bez smetnje ponovo uključila u društvo, pravo na zaštitu privatnosti prema članu 8 Konvencije treba da obuhvati pravo na zaštitu identiteta tih lica u vezi s njihovim ranijim krivičnim delima za koja su izdržali zatvorske kazne, osim ako se ta lica nisu izričito saglasila sa otkrivanjem svog identiteta ili ako su ta lica i njihova ranija krivična dela ponovo predmet javnog interesovanja ili su to ponovo postala.

DEKLARACIJA O SLOBODI POLITIČKE RASPRAVE U MEDIJIMA

(usvojio Komitet ministara na 872. sastanku zamenika ministara održanom 12. februara 2004. godine)

Komite ministara Saveta Evrope,

Nakon što je više od pedeset godina Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu »Konvencija«) otvorena za potpisivanje od strane država članica, a imajući na umu da je Konvencija širom Evrope najznačajniji instrument za zaštitu prava i sloboda sadržanih u njoj,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva članica kako bi se očuvali i ostvarili ideali koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe,

Podsećajući na privrženost svih država članica osnovnim načelima pluralističke demokratije, poštovanju ljudskih prava i vladavini zakona, kao što su ponovo potvrdili šefovi država i vlada na svom Drugom sastanku na vrhu 11. oktobra 1997. godine u Strazburu,

Ponovo potvrđujući da osnovno pravo na slobodu izražavanja i informisanja, zagarantovano članom 10 Konvencije, predstavlja jedan od ključnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i razvoj svakog pojedinca, kako je to navedeno u njegovoj Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja iz 1982. godine,

Pozivajući se na Deklaraciju o budućoj politici medija koja je usvojena na Šestoј evropskoј ministarskoј konferenciji o politici masovnih medija, održanoј 15. i 16. juna 2000. godine u Krakovu,

Pozivajući se na svoju Rezoluciju (74) 26 o pravu na odgovor – položaj pojedinca u odnosu na štampu i svoju Preporuku broj R (99) 15 o merama koje se odnose na medijsko praćenje predizbornih kampanja,

Pozivajući se, takođe, na svoju Preporuku broj R (97) 20 o govoru mržnje i naglašavajući da sloboda političke rasprave ne uključuje slobodu izražavanja rasiističkih mišljenja koja predstavljaju podsticanje mržnje, ksenofobije, antisemitizma i svih oblika netrpeljivosti,

Imajući u vidu Rezoluciju 1165 (1998) Parlamentarne skupštine o pravu na privatnost,

Ponovo potvrđujući prevashodni značaj slobode izražavanja i informisanja, naročito putem slobodnih i nezavisnih medija, za garantovanje prava javnosti da bude obavještena o pitanjima od javnog interesa i da vrši javni nadzor nad javnim i političkim poslovima, kao i za obezbeđivanje odgovornosti i transparentnosti političkih tela i organa državne uprave, što je neophodno u demokratskom društvu, bez štete po domaće propise država članica koji se odnose na status i odgovornost zvaničnika,

Podsećajući na to da uživanje slobode izražavanja nosi sa sobom obaveze i odgovornosti, koje profesionalni kadrovi u oblasti medija moraju imati na umu, kao i na to da ono može biti zakonom ograničeno kako bi se održavala ravnoteža između korišćenja ovog prava i poštovanja drugih osnovnih prava, sloboda i interesa zaštićenih Konvencijom,

Svestan činjenice da fizička lica koja su kandidati za politička tela ili su izabrana u njih ili su se povukla iz njih imaju političku funkciju na lokalnom, regionalnom, nacionalnom ili međunarodnom nivou i vrše politički uticaj (u daljem tekstu: »političke ličnosti«), kao i fizička lica koja se nalaze na javnim funkcijama ili vrše javna ovlašćenja na tim nivoima (u daljem tekstu: zvaničnici) uživaju osnovna prava koja bi mogla biti narušena širenjem informacija i mišljenja o njima u medijima,

Svestan činjenice da neki nacionalni pravni sistemi i dalje daju zakonske privilegije političkim ličnostima ili zvaničnicima u smislu zaštite od širenja informacija i mišljenja o njima u medijima, što nije u saglasnosti s pravom na slobodu izražavanja i informisanja koje je zagantovano članom 10 Konvencije,

Svestan činjenice da pravo na vršenje javnog nadzora nad javnim poslovima može uključivati širenje informacija i mišljenja o pojedincima koji nisu političke ličnosti i zvaničnici,

Poziva države članice da široko popularišu ovu deklaraciju, zajedno s njenim prevodom tamo gde je to potrebno, kao i da posebno na nju skrenu pažnju političkim telima, organima državne uprave i pravosuđa, te da je stave na raspolaganje novinarima, medijima i njihovim stručnim organizacijama;

Posebno skreće pažnju na sledeća načela koja se odnose na širenje informacija i mišljenja u medijima o političkim ličnostima i zvaničnicima:

I Sloboda izražavanja i informisanja putem medija

Pluralistička demokratija i sloboda političke rasprave zahtevaju da se javnost obaveštava o pitanjima od javnog interesa, što uključuje pravo medija da o političkim ličnostima i zvaničnicima prenose informacije koje ih prikazuju u negativnom svetlu i da iznose kritička mišljenja o njima, kao i pravo javnosti da ih dobija.

II Sloboda izražavanja kritike na račun države i državnih institucija

Država, vlada ili bilo koja druga institucija izvršne, zakonodavne ili sudske vlasti može biti izložena kritici u medijima. Zbog svog dominantnog položaja, te institucije ne bi trebalo da krivičnim zakonodavstvom budu zaštićene od kleveta ili uvredljivih izjava. Međutim, tamo gde te institucije uživaju takvu zaštitu, ona bi trebalo da se restriktivno primenjuje i da se, bez obzira na okolnosti, izbegava u slučaju kada se njome ograničava sloboda izražavanje kritike. Pojedinci koji predstavljaju te institucije ostaju i dalje zaštićeni kao pojedinci.

III Javna rasprava i nadzor nad političkim ličnostima

Odlučivši se da apeluju na poverenje javnosti, političke ličnosti su prihvatile da budu predmet javne političke rasprave, te stoga podležu stalnom javnom nadzoru i potencijalno žestokoj i snažnoj javnoj kritici putem medija u pogledu načina na koji su obavljale ili obavljaju svoje funkcije.

IV Javni nadzor nad zvaničnicima

Zvaničnici moraju prihvatiti činjenicu da su, naročito putem medija, podložni javnom nadzoru i kritici u pogledu načina na koji su obavljali ili obavljaju svoje funkcije, ako je to preko potrebno za obezbeđenje transparentnosti i odgovornog vršenja njihovih funkcija.

V Sloboda satire

Za humoristički i satirički žanr, na način na koji je zaštićen članom 10 Konvencije, dopušta se veći stepen preterivanja i čak, provokacije, sve dok se javnost ne dovodi u zabludu u pogledu činjenica.

VI Ugled političkih ličnosti i zvaničnika

Političke ličnosti ne bi trebalo da uživaju veću zaštitu ugleda i drugih prava nego obični pojedinci i, stoga, medije ne bi trebalo, na osnovu domaćeg zakonodavstva, strože kažnjavati ako kritikuju političke ličnosti. Takođe, to načelo važi i za zvaničnike; odstupanja bi trebalo da budu dopuštena samo tamo gde su apsolutno neophodna, kako bi se zvaničnicima omogućilo da svoje funkcije pravilno obavljaju.

VII Privatnost političkih ličnosti i zvaničnika

Privatni i porodični život političkih ličnosti trebalo bi da, u skladu sa članom 8 Konvencije, bude zaštićen od medijskog izveštavanja. Ipak, informacije o njihovom privatnom životu mogu se objavljivati tamo gde je u neposrednom interesu javnosti da sazna način na koji su oni obavljali ili obavljaju svoje funkcije, pri čemu treba voditi računa o potrebi da se izbegne nepotrebno nanošenje štete trećim stranama. U slučaju kada političke ličnosti i zvaničnici privuku pažnju javnosti na neke aspekte svog privatnog života, mediji imaju pravo da ispituju te aspekte njihovog privatnog života.

VIII Pravni lekovi* u vezi s kršenjem ljudskih prava od strane medija

Političkim ličnostima i zvaničnicima trebalo bi da budu dostupni samo oni pravni lekovi protiv medija koji su na raspolaganju običnim građanima u slučaju kada mediji krše njihova prava. Odštete i novčane kazne za klevetu ili uvredu moraju biti u razumnoj srazmeri s kršenjem prava ili povredom ugleda drugih, uzimajući u obzir sve eventualne delotvorne i adekvatne pravne lekove koje mediji dobrovoljno ponude, a prihvate ih lica na koja se to odnosi. Kleveta ili uvreda od strane medija ne bi trebalo da bude razlog za izricanje kazne zatvora. Takva kazna se može izreći samo kada su kršenje prava ili povreda ugleda tako ozbiljni da zatvorsku kaznu čine strogo nužnom i srazmernom sankcijom. Ona se, na primer, može izreći tamo gde su druga osnovna prava ozbiljno prekršena objavljivanjem klevetničkih ili uvredljivih izjava u medijima kao što je govor mržnje.

* Lek (eng. remedy) u ovom kontekstu označava demanti ili ispravku informacije koju su mediji preneli, isplatu odštete ili drugu sankciju, a ne lek kao pravno sredstvo koje se ulaže na presudu po okončanju prvostepenog postupka. Izraz »lek« je zadržan zbog formalne vernosti originalu (prim. prev.).

Preporuka br. R (2004) 16¹

Komiteta ministara državama članicama koja se odnosi na pravo na odgovor u novom medijskom okruženju

(usvojio Komitet ministara na 909. sastanku zamenika ministara održanom 15. decembra 2004. godine)

Komitet ministara, saglasno sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva članica kako bi se očuvali i unapredili ideali načela koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe,

Pozivajući se na svoju Rezoluciju (74) 26 o pravu na odgovor – položaj pojedinca u odnosu na štampu, čije odredbe bi trebalo da se primenjuju na sve medije,

Konstatujući da je od usvajanja Rezolucije došlo do niza značajnih tehnoloških pomaka, što zahteva reviziju ovog teksta kako bi se uskladio sa aktuelnom situacijom u sektoru medija u Evropi,

Podsećajući zatim, da se u Evropskoj konvenciji o prekograničnoj televiziji (ETS broj 132) pominje ne samo pravo na odgovor nego i pravo na druge uporedive pravne lekove i lekove u upravnom postupku,

Ponovo potvrđujući da bi pravo na odgovor trebalo da štiti svako pravno ili fizičko lice od svih eventualnih informacija u kojima se iznose netačne činjenice koje se odnose na to lice i koje negativno utiču na njegova prava, i smatrajući, stoga, da prenošenje mišljenja i ideja mora ostati van delokruga ove preporuke,

1 Prilikom usvajanja ove preporuke, stalni predstavnici Ujedinjenog Kraljevstva i Slovačke Republike dali su do znanja da, u skladu sa članom 10.2 c Poslovnika za sastanke zamenika ministara, zadržavaju pravo svojih vlada da poštuju ili ne poštuju Preporuku u meri u kojoj se odnosi na informacije koje se prenose za vreme direktne internet veze.

Smatrajući da je pravo na odgovor naročito prikladan korektiv u okruženju koje karakteriše postojanje direktne internet veze zbog mogućnosti da se trenutno ispravi sporna informacija, kao i zbog tehničke lakoće s kojom odgovori lica na koja se to odnosi mogu da se prilože uz nju,

Smatrajući da je takođe u interesu javnosti da dobije informacije iz različitih izvora, čime se garantuje dobijanje potpune informacije,

Potvrđujući da se pravo na odgovor može obezbediti ne samo zakonodavstvom nego i zajedničkim ili samostalnim regulativnim merama,

Naglašavajući da pravo na odgovor ne ide na uštrb drugih korektivnih sredstava i lekova koji su na raspolaganju licima čije je pravo na dostojanstvo, čast, ugled ili privatnost povređeno u medijima,

Preporučuje da vlade država članica ispitaju i, prema potrebi, ugrade u svoje domaće zakonodavstvo ili praksu pravo na odgovor ili drugo ekvivalentno sredstvo, kojim se omogućava što brža ispravka netačne informacije u medijima koji imaju direktnu internet vezu ili medijima bez direktne internet veze, u skladu sa sledećim načelima koja predstavljaju obavezan minimum koji se mora ispoštovati, a da to nije na uštrb mogućnosti da se korišćenje tih sredstava prilagodi specifičnostima svakog pojedinačnog medija.

Definicija

Za svrhe ove preporuke:

Izraz »medij« odnosi se na bilo koje sredstvo komunikacije za periodično prenošenje redigovanih informacija javnosti, bilo da je na direktnoj internet vezi ili bez nje, kao što su novine, časopisi, radio, televizija i informativne službe koje se zasnivaju na korišćenju internet mreže.

Minimalna načela

1. Obim prava na odgovor

Svako fizičko ili pravno lice, bez obzira na nacionalnost ili prebivalište, trebalo bi da ima pravo na odgovor ili na ekvivalentan lek koji mu pruža mogućnost da reaguje na bilo koju informaciju u medijima u kojoj se o njemu iznose netačne činjenice koje pogađaju njegova lična prava.

2. Brzina

Zahtev za odgovor trebalo bi uputiti mediju na koji se to odnosi u razumno kratkom roku od trenutka objavljivanja sporne informacije. Mediju o kojem je reč trebalo bi da objavi odgovor bez neopravdanog odlaganja.

3. Značaj i mesto odgovora

Odgovor bi trebalo, koliko je to moguće, da dobije isti značaj i mesto koji je dobila sporna informacija, kako bi mogao da dopre do iste javnosti i uz isto dejstvo.

4. Besplatnost

Objavljivanje odgovora treba da bude besplatno za lice na koje se on odnosi.

5. Izuzeci

Domaćim zakonodavstvom ili praksom mogu se predvideti sledeći izuzeci u kojima medij može odbiti zahtev za odgovor:

- ako je dužina odgovora veća od one koja je neophodna za ispravku sporne informacije;
- ako odgovor nije ograničen na ispravku spornih činjenica;
- ako bi njegovo objavljivanje uključivalo kažnjivo delo, izložilo autora njegovog sadržaja građanskoj parnici, ili ako to ne bi bilo u skladu sa standardima pristojnosti;
- ako se smatra da je u suprotnosti sa zakonski zaštićenim interesima neke treće strane;
- ako pojedinac na kog se to odnosi ne može dokazati da za to postoji legitiman interes;
- ako je odgovor na jeziku koji je različit od onog na kojem je sporna informacija objavljena;
- ako je sporna informacija deo istinitog izveštaja o javnim sednicama organa državne uprave ili sudova.

6. Garantovanje efikasnog korišćenja prava na odgovor

Radi garantovanja efikasnog korišćenja prava na odgovor, mediji bi trebalo da objave ime lica kome se zahtevi za odgovor mogu uputiti, kao i podatke neophodne za uspostavljanje kontakta.

U istom cilju, u domaćem zakonodavstvu ili praksi trebalo bi odrediti u kom stepenu i kom razumnom periodu su mediji obavezni da čuvaju primerak objavljenih informacija ili emisija, ili da se odredi da ih čuvaju bar dok se može podneti zahtev za objavljivanje odgovora, ili dok je u toku spor pred sudom ili drugim nadležnim organom.

7. Elektronska arhiva

Ako se sporna informacija čuva i stavlja na raspolaganje javnosti u elektronskoj arhivi, a odobreno je pravo na odgovor, trebalo bi između ove dve stvari, ako je to moguće, uspostaviti vezu kako bi se korisniku skrenula pažnja na činjenicu da je na prvobitnu informaciju dat odgovor.

8. Rešavanje sporova

Ako neki medij odbije zahtev da objavi odgovor, ili ako odgovor nije objavljen tako da zadovolji lice na koje se odnosi, trebalo bi da postoji mogućnost da to lice pokrene spor pred sudom ili nekim drugim organom koji ima moć da naredi da se odgovor objavi.

DEKLARACIJA O SLOBODI IZRAŽAVANJA I INFORMISANJA U MEDIJIMA U OKVIRU BORBE PROTIV TERORIZMA

*(usvojio Komitet ministara na 917. sastanku zamenika ministara
održanom 2. marta 2005. godine)*

Komitet ministara Saveta Evrope,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope ostvarivanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i unapredili ideali i načela koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe,

Imajući u vidu dramatičan negativan efekat terorizma na puno uživanje ljudskih prava, naročito prava na život, njegovu pretnju demokratiji, posebno njegov cilj da destabilizuje legitimno konstituisane vlade i podrije pluralističko građansko društvo kao i činjenicu da dovodi u pitanje ideale svih ljudi da žive oslobođeni straha,

Nedvosmisleno osuđujući sve terorističke akte kao zločinačke i neopravdane, gde god da su počinjeni i bez obzira na počinioca,

Konstatujući da je dužnost svake države da štiti ljudska prava i osnovne slobode svih lica,

Podsećajući na svoju čvrstu privrženost načelima slobode izražavanja i informisanja koja predstavljaju osnovni element demokratskog i pluralističkog društva i preduslov za napredak društva i razvoj ljudskih bića, kao što se ističe u precedentnom pravu Evropskog suda za ljudska prava shodno članu 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava kao i u Deklaraciji Komiteta ministara o slobodi izražavanja i informisanja iz 1982. godine,

Smatrajući da je slobodno i nesmetano širenje informacija i ideja jedno od najefikasnijih sredstava za unapređenje razumevanja i tolerancije, čime se može doprineti sprečavanju terorizma ili borbi protiv njega,

Podsećajući na to da države ne mogu usvajati mere kojima bi se nametnula ograničenja slobode izražavanja i informisanja prekoračujući ono što je dozvoljeno članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, ako to nije predviđeno u strogim uslovima navedenim u članu 15 Konvencije,

Podsećajući pored toga na to da u svojoj borbi protiv terorizma države moraju voditi računa o tome da ne usvajaju mere koje su u suprotnosti s ljudskim pravima i osnovnim slobodama, uključujući slobodu izražavanja, koja predstavlja jedan od stubova demokratskih društava koja teroristi nastoje da unište,

Konstatujući važnost koju mogu imati mere koje su preduzeli mediji za samostalno donošenje regulative, posebno u okviru borbe protiv terorizma,

Podsećajući na član 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, na Deklaraciju Komiteta ministara o slobodi izražavanja i informisanja usvojenu 29. aprila 1982. godine, Deklaraciju o zaštiti novinara u situacijama sukoba i zategnutosti, usvojenu 3. maja 1996. godine, kao i na svoje Preporuke broj R (97) 20 o govoru mržnje, broj R (97) 21 o medijima i unapređenju kulture tolerancije, broj R (2000) 7 o pravu novinara da ne otkrivaju svoje izvore informacija i Rec (2003) 13 o pružanju informacija o krivičnim postupcima putem medija,

Imajući u vidu rezolucije i preporuke Parlamentarne skupštine o terorizmu,

Pozivajući se na Smernice o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma koje je usvojio 11. jula 2002. godine,

Poziva državne uprave u državama članicama:

- da ne uvode, pre nego što pažljivo razmotre da li je to u dovoljnoj meri već obuhvaćeno postojećim zakonima ili drugim merama, bilo kakva nova ograničenja slobode izražavanja i informisanja u medijima ako nisu apsolutno neophodna i u srazmeri s demokratskim društvom;
- da se uzdrže od usvajanja mera kojima se medijsko izveštavanje o terorizmu izjednačava s podrškom terorizmu;
- da obezbede novinarima pristup informacijama koje se redovno ažuriraju, naročito imenovanjem predstavnika za štampu i organizovanjem konferencija za štampu, u skladu s domaćim zakonodavstvom;
- da pružaju odgovarajuće informacije medijima, uz poštovanje načela pretpostavke nevinosti i prava na poštovanje privatnog života;

- da se uzdrže od stvaranja prepreka profesionalnim kadrovima u oblasti medija u smislu onemogućavanja pristupa mestu gde se dogodio teroristički akt, osim kada to opravdava potreba da se osigura bezbednost žrtava terorizma ili organa unutrašnjih poslova koji učestvuju u antiterorističkoj operaciji koja je u toku, odnosno bezbednost istrage ili delotvornost sigurnosnih ili bezbednosnih mera; u svim slučajevima gde državni organi odluče da ograniče takav pristup, oni su dužni da objasne razloge takvog ograničenja, a njegovo trajanje bi trebalo da bude srazmerno okolnostima, dok bi lice koje ovlaste državni organi trebalo da pruža informacije novinarima sve dok se ograničenje ne ukine;
- da garantuju pravo medija da se upoznaju sa optužbama pravosudnih organa protiv lica koja podležu antiterorističkim sudskim postupcima, kao i pravo da prate te postupke i da o njima izveštavaju, u skladu s domaćim zakonodavstvom i uz poštovanje pretpostavke nevinosti i privatnog života; ta prava se mogu ograničiti samo kada je to propisano zakonom, tamo gde postoji verovatnoća da bi njihovo korišćenje išlo na uštrb, tajnosti istraga i policijskih istražnih radnji ili bi odlagalo ili ometalo ishod postupaka, ali bez štete po izuzetke pomenute u članu 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava;
- da garantuju pravo medija da izveštavaju o izvršenju presuda, pod uslovom da to ne ide na uštrb prava na poštovanje privatnog života;
- da poštuju, u skladu sa članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i s Preporukom broj R (2000) 7, pravo novinara da ne otkrivaju svoje izvore informacija; borba protiv terorizma ne dopušta državnim organima da se ogluše o ovo pravo tako što će prekoračiti ono što je dozvoljeno u pomenutim dokumentima;
- da strogo poštuju samostalnost medija kada je u pitanju njihova uređivačka politika, i shodno tome, da se uzdrže od bilo kakvog pritiska na njih;
- da podstiču obuku novinara i drugih profesionalnih kadrova u oblasti medija u vezi s njihovom zaštitom i bezbednošću i da u dogovoru s njima preduzmaju, gde je to prikladno i gde to okolnosti dozvoljavaju, mere za zaštitu novinara ili drugih profesionalnih kadrova u oblasti medija koje ugrožavaju teroristi.

Poziva medije i novinare da razmotre sledeće sugestije:

- da, kada je u pitanju terorizam, imaju na umu svoje posebne odgovornosti kako ne bi doprinosili ciljevima terorista; posebno bi trebalo da vo-

de računa o tome da ne doprinose osećanju straha koji mogu izazvati teroristički akti, kao i da, posvećujući im nesrazmernu pažnju, ne daju publicitet teroristima;

- da usvoje mere za samostalno donošenje regulative, tamo gde ne postoje, ili da postojeće mere saobrazne potrebi davanja uspešnog odgovora na etička pitanja koja mediji pokreću izveštavanjem o terorizmu, kao i da ih sprovede;
- da se uzdrže od bilo kakve autocenzure koja bi za posledicu imala lišavanje javnosti informacija neophodnih za formiranje mišljenja;
- da imaju na umu značajnu ulogu koju mogu igrati u sprečavanju govora mržnje i podsticanju nasilja, kao i u unapređivanju međusobnog razumevanja;
- da budu svesni rizika da mediji i novinari mogu nenamerno poslužiti kao sredstvo za ispoljavanje rasističkih ili ksenofobičnih osećanja ili mržnje;
- da se, putem informacija koje šire, uzdrže od ugrožavanja sigurnosti lica i ugrožavanja sprovođenja antiterorističkih operacija ili sudskih istraga u vezi s terorizmom;
- da poštuju dostojanstvo, bezbednost i anonimnost žrtava terorističkih akata i njihovih porodica, kao i njihovo pravo na poštovanje privatnog života na način na koji je to zagarantovano članom 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava;
- da poštuju pravo na pretpostavku nevinosti krivično gonjenih lica u okviru borbe protiv terorizma;
- da imaju na umu važnost da se pravi razlika između osumnjičenih i osuđenih terorista i grupe (nacionalne, etničke, verske ili ideološke) kojoj pripadaju ili za koju tvrde da je podržavaju;
- da ocene način na koji obaveštavaju javnost o pitanjima terorizma, naročito konsultovanjem javnosti, analitičkim emisijama, člancima i razgovorima, kao i da obaveste javnost o rezultatima takve ocene;
- da za novinare i druge profesionalne kadrove iz oblasti medija koji izveštavaju o terorizmu organizuju, u saradnji sa svojim stručnim organizacijama, kurseve vezane za njihovu bezbednost i istorijski, kulturni, ve-

rski i geopolitički kontekst događaja koje prate, kao i da pozovu novinare da pohađaju te kurseve.

Komitet ministara je saglasan da, u okviru postojećih procedura, prati inicijative koje pokreću vlade država članica, sa ciljem da, posebno u oblasti prava, pojačaju mere za borbu protiv terorizma. Istovremeno pristaje da prati u kom stepenu bi takve mere mogle negativno uticati na slobodu medija i poziva Parlamentarnu skupštinu da deluje na sličan način.

DEKLARACIJA KOMITETA MINISTARA O LJUDSKIM PRAVIMA I VLADAVINI PRAVA U INFORMATIČKOM DRUŠTVU

(usvojio Komitet ministara na sastanku na Samitu Saveta Evrope u Varšavi održanom 13. maja 2005. godine) (CM(2005)56 konačna)

Države članice Saveta Evrope,

Podsećajući na svoju privrženost stvaranju društava koja se zasnivaju na vrednostima ljudskih prava, demokratiji, vladavini prava, društvenoj koheziji, poštovanju raznolikosti kultura i poverenju među pojedincima i među narodima, kao i na svoju odlučnost da i dalje ostanu tome privržene i u vreme ulaska njihovih zemalja u informatičko doba,

Poštujući obaveze i dužnosti koje su preuzele u okviru postojećih standarda Saveta Evrope i drugih dokumenata,

Priznajući da informacione i komunikacione tehnologije (ICT) predstavljaju pokretačku snagu u stvaranju informatičkog društva i da su dovele do približavanja različitih komunikacionih medijuma,

Imajući u vidu pozitivan doprinos koji razvoj ICT daje privrednom rastu i prosperitetu, kao i produktivnosti rada,

Svesne dubokog uticaja, kako pozitivnog tako i negativnog, koji ICT ima na brojne aspekte ljudskih prava,

Svesne posebno činjenice da ICT ima potencijal da dovede do promena društvenog, tehnološkog i pravnog okruženja u kom su instrumenti o ljudskim pravima prvobitno stvarani,

Svesne da ICT sve više postaje sastavni deo demokratskog procesa,

Priznajući da ICT može da ponudi širi izbor mogućnosti za korišćenje ljudskih prava,

Priznajući stoga, da ograničen pristup ili potpuno onemogućavanje pristupa ICT može lišiti pojedince mogućnosti da u potpunosti ostvare svoja ljudska prava,

Ponovo potvrđujući da sva prava sadržana u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR) ostaju u potpunosti punovažna u eri informatike i da bi trebalo da budu i dalje zaštićena bez obzira na nova tehnološka dostignuća,

Uvažavajući potrebu da se u domaćem zakonodavstvu uzmu u obzir novi oblici kršenja ljudskih prava uz pomoć ICT, kao i činjenicu da ICT može znatno pojačati negativan efekat tih kršenja,

Zaključuju da bi radi davanja boljeg odgovora na nove izazove u zaštiti ljudskih prava u informatičkom društvu koje se brzo razvija, države članice trebalo da revidiraju, a prema potrebi, i prilagode primenu dokumenata o ljudskim pravima,

Obavezuju se da će usvojiti mere politike za dalji razvoj informatičkog društva koje će biti u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sa precedentnim pravom Evropskog suda za ljudska prava. Cilj tih mera će biti da se očuva, a gde god je to moguće, i unapredi demokratija, zaštite ljudska prava, naročito sloboda izražavanja i informisanja, kao i da se unapredi poštovanje vladavine prava,

Izjavljuju da kada se zbog određenih okolnosti usvajaju mera kojima se ograničava korišćenja ljudskih prava u informatičkom društvu, u okviru sprovođenja zakona ili borbe protiv terorizma, te mere moraju u potpunosti biti u skladu s međunarodnim standardima koji se odnose na ljudska prava. One moraju biti zasnovane na zakonu, i u najvećoj mogućoj meri precizno definisane. Takođe, moraju biti neophodne i srazmerne cilju koji se želi postići i moraju da podležu nadzoru nezavisnog organa ili sudskoj reviziji. Zatim, ako te mere spadaju u delokrug člana 15 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, one se moraju redovno preispitivati u radi njihovog ukidanja kada prestanu da postoje okolnosti pod kojima su bile usvojene,

Izjavljuju da će svim ljudima bez diskriminacije, biti obezbeđeno korišćenje prava i sloboda ugrađenih u Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava, bez obzira na tehnička sredstva koja se pri tom koriste,

Izjavljuju da će nastojati da se pridržavaju načela i smernica koji se odnose na poštovanje ljudskih prava i vladavinu prava u informatičkom društvu, izloženih u niže navedenom odeljku I,

Pozivaju građansko društvo, privatni sektor i druge zainteresovane strane da, prilikom rada na stvaranju inkluzivnog informatičkog društva za sve ljude, uzmu u obzir momente izložene u niže navedenom odeljku II,

Poziva predsedavajućeg Komiteta ministara da ovu deklaraciju, kao doprinos Saveta Evrope, podnese na razmatranje Svetskom sastanku na vrhu o informatičkom društvu (WSIS) u Tunisu.

I Ljudska prava u informatičkom društvu

1. Pravo na slobodu izražavanja, informisanje i komunikaciju

Informacione i komunikacione tehnologije (ICT) pružaju svima mogućnosti, bez presedana, da uživaju u slobodi izražavanja. Međutim, ICT sa sobom nose i mnoge ozbiljne izazove za tu slobodu, kao što su državna i privatna cenzura.

Sloboda izražavanja, informisanja i komunikacije treba da se poštuje ne samo u digitalnom okruženju nego i u okruženju koje nije digitalno, i ne treba da bude podvrgnuta ograničenjima, izuzev onim koja su predviđena članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, samo zbog toga što se komunikacija vrši u digitalnom obliku.

Pri garantovanju slobode izražavanja, države članice treba da učine sve što je potrebno da se domaće zakonodavstvo kojim se reguliše borba protiv nezakonitih sadržaja, na primer, rasizma, rasne diskriminacije i dečije pornografije, primenjuje podjednako i na krivična dela počinjena pomoću ICT.

Države članice treba da stalno obezbeđuju i unapređuju zakonske i praktične mere za sprečavanje državne i privatne cenzure. Istovremeno, države članice treba da osiguraju poštovanje Dopunskog protokola uz Konvenciju o sajber kriminalu i drugih relevantnih konvencija kojima se inkriminišu dela rasističke i ksenofobične prirode izvršena preko računarskih sistema. U tom smislu, države članice treba da unapređuju okvire u kojima će subjekti u privatnom sektoru (kao što su ICT industrija, internet servis provajderi, proizvođači softvera, provajderi sadržaja i Međunarodna privredna komora) da samostalno i zajedničko donose svoju regulativu. Takvim okvirima osigurala bi se zaštita slobode izražavanja i komunikacije.

Države članice treba da odgovarajućim sredstvima unapređuju interoperabilne tehničke standarde u digitalnom okruženju, uključujući standarde za digitalno emitovanje programa koji građanima omogućuju najveći mogući pristup sadržajima.

2. Pravo na poštovanje privatnog života i prepiske

Masovno korišćenje ličnih podataka, koje uključuje elektronsku obradu, sakupljanje, evidentiranje, organizovanje, čuvanje, prilagođavanje ili izmenu, ponovno pozivanje, konsultovanje, otkrivanje putem prosleđivanja ili na drugi način, povećalo je efikasnost vlada i privatnog sektora. Pri tom, informacione i komunikacione tehnologije, kao što je tehnologija za unapređivanje privatnosti (PET), mogu se koristiti za zaštitu privatnosti. I pored toga, takvi tehnološki pomoci nose sa sobom ozbiljne opasnosti po pravo na privatni život i privatnu prepisku.

Pri svakom korišćenju ICT treba da se poštuje pravo na privatni život i privatnu prepisku. Prepiska ne bi trebalo da bude podvrgnuta ograničenjima, izuzev onim koja su predviđena članom 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava (ECHR), samo zbog toga što se prenos vrši u digitalnom obliku. Ne samo sadržaj nego i podaci o saobraćaju na elektronskim komunikacijama spadaju u delokrug člana 8 ECHR, i ne treba da budu podvrgnuti ograničenjima, izuzev onim koja su predviđena u tom članu. Svaka automatska obrada ličnih podataka spada u delokrug Konvencije za zaštitu pojedinaca u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka i pri takvoj obradi trebalo bi da se poštuju odredbe tog dokumenta.

Države članice treba da unapređuju okvire za samostalno i zajedničko donošenje regulative od strane subjekata iz privatnog sektora, kako bi se zaštitilo pravo na poštovanje privatnog života i privatne prepiske. Ključni element za unapređenje takve samostalno ili zajednički donete regulative treba da bude obaveza vlade i privatnog sektora da uskladi svaku obradu ličnih podataka s pravom na poštovanje privatnog života, kao i to da svi izuzeci budu u skladu sa izuzecima predviđenim u članu 8 stav 2 ECHR ili u članu 9 stav 2 Konvencije za zaštitu pojedinaca u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka.

3. Pravo na obrazovanje i značaj podsticanja pristupa novim tehnologijama i njihovog korišćenja od strane svih bez diskriminacije

Novi oblici pristupa informacijama će podstaći veće širenje informacija o društvenim, ekonomskim i kulturnim aspektima života i mogu dovesti do masovnijeg uključivanja ljudi u te aspekte i prevazilaženja oblika diskriminacije. Učenje elektronskim putem ima veliki potencijal da podigne na viši nivo demokratsku građansku svest kroz obrazovanje i unapređenje nivoa znanja ljudi širom sveta. Istovremeno, postoji ozbiljna opasnost da će »kompjuterski nepismeni ljudi«, kao i oni koji zbog socijalnih, ekonomskih ili kulturnih razloga, nemaju adekvatan pristup informacionim tehnologijama biti iz toga isključeni.

Kompjuterska pismenost je osnovni preduslov za pristup informacijama, ostvarivanje kulturnih prava i prava na obrazovanje preko ICT. Svakom regulatornom merom o medijima i novim komunikacionim servisima treba da se poštuju i, gde god je moguće, unapređuju osnovne vrednosti pluralizma, kulturna i jezička raznolikost i nediskriminatorski pristup različitim sredstvima komunikacije.

Države članice treba da olakšaju pristup uređajima ICT i unapređuju obrazovanje kako bi se svim licima, a posebno deci, omogućilo ovladavanje veštinama potrebnim za rad na velikom broju različitih informacionih i komunikacionih tehnologija i kritičko ocenjivanje kvaliteta informacija, posebno onih koje bi za njih bile štetne.

4. Zabrana ropstva i prinudnog rada i zabrana trgovine ljudima

Korišćenje ICT povećalo je mogućnosti za trgovinu ljudima i stvorilo novi virtualni oblik ove prakse.

U slučaju kada je u digitalnom okruženju, kao što je internet, trgovina ljudima u suprotnosti sa članom 4 ECHR, ona treba da se tretira na isti način kao u okruženju koje nije digitalno.

Države članice treba da stalno sprovode i unapređuju zakonske i praktične mere kako bi sprečile i suzbile oblike trgovine ljudima koji se realizuju uz pomoć ICT.

5. Pravo na pravično suđenje i zabrana kažnjavanja bez zakonske osnove

Informacione i komunikacione tehnologije olakšavaju pristup pravnim materijalima i znanjima. Uz to, emitovanje sudskih postupaka u javnosti i transparentnost informacija o suđenjima olakšavaju javnosti nadzor nad sudskim postupcima. Suđenja se mogu voditi efikasnije ako se koriste kapaciteti ovih tehnologija. Međutim, s obzirom na to da ICT omogućava ostvarenje veoma brze komunikacije zbog koje mogu nastati brojne posledice, u velikoj meri ove tehnologije mogu intenzivirati publicitet pre suđenja i uticati na svedoke i javno mnjenje pre i tokom suđenja. Istovremeno, informacione i komunikacione tehnologije dopuštaju izvršenje zločina koji nisu obuhvaćeni zakonskim okvirima, što može ometi borbu protiv povreda ljudskih prava. Globalni doseg ICT, a posebno interneta, može stvoriti probleme nadležnosti, a pokreće i pitanja mogućnosti primene zakonskih okvira na slučajeve kršenja ljudskih prava.

Pri određivanju njihovih građanskih prava i obaveza ili bilo kakve optužnice za krivično delo, svako ima pravo, u skladu sa članom 6 ECHR, na zaštitu u digi-

talnom okruženju, kao što je internet, koja je identična zaštiti koju bi dobili u okruženju koje nije digitalno. Zabrana izricanja kazni bez zakonske osnove podjednako važi i za digitalno okruženje i za okruženje koje nije digitalno.

Države članice treba da unapređuju kodekse ponašanja namenjene predstavnicima medija i servis provajdera, a posebno one u kojima se naglašava da medijsko izveštavanje o suđenjima treba da bude u skladu sa odredbama člana 6 ECHR. Takođe, treba da ustanove da li postoji potreba za doradom međunarodnih pravnih okvira o nadležnosti, kako bi se osiguralo da se u digitalnom okruženju poštuje zabrana izricanja kazni bez zakonske osnove.

6. Zaštita imovine

U okruženju ICT zaštita imovine uglavnom se odnosi na intelektualnu svojinu kao što su patenti, robne marke i autorska prava. Informacione i komunikacione tehnologije obezbeđuju pristup, bez presedana, materijalima koji su obuhvaćeni pravima intelektualne svojine, kao i mogućnostima za njihovu eksploataciju. Međutim, ove tehnologije mogu zloupotrebu prava intelektualne svojine učiniti lakšom i omesti krivično gonjenje prekršilaca zbog brzine promena tehnologije, malih troškova širenja sadržaja, obima povrede, teškoća da se uđe u trag krivičnim delima preko međunarodnih granica i decentralizovane prirode zajedničkog korišćenja datoteka. Ako se ne bi donela delotvorna sredstva za prinudno ostvarivanje prava intelektualne svojine, inovacije i stvaralaštvo bili bi destimulisani, a obim investicija bio bi smanjen.

Prava intelektualne svojine moraju biti zaštićena u digitalnom okruženju, i to u skladu sa odredbama međunarodnih ugovora u oblasti intelektualne svojine. Istovremeno, pristup informacijama od javnog značaja mora biti zaštićen, a pokušaji da im se delimično uskrati pristup i pravo korišćenja moraju se sprečiti.

Države članice treba da obezbede pravni okvir koji je neophodan da bi se realizovali pomenuti ciljevi. Takođe, treba da nastoje, gde god je to moguće, da informacije iz oblasti politike, informacije o društvenim delatnostima, informacije iz oblasti privrede i istraživanja do kojih dođu stave na uvid javnosti, i na taj način povećaju pristup informacijama od životnog značaja za sve. Pri tom, treba da imaju u vidu Konvenciju o sajber kriminalu Saveta Evrope, a posebno njen član 10 u kom se navode prekršaji koji se odnose na povrede autorskih i srodnih prava.

7. Pravo na slobodne izbore

Informacione i komunikacione tehnologije imaju potencijal, ako se koriste na odgovarajući način, da ojačaju predstavničku demokratiju time što olakšavaju

održavanje izbora i javnih konsultacija koje su dostupne svima, podižu na viši nivo kvalitet tih rasprava i omogućavaju građanima i građanskom društvu da aktivno učestvuju u kreiranju politike na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Informacione i komunikacione tehnologije mogu sve javne servise učiniti efikasnijim, sposobnijim da pokažu razumevanje, transparentnijim i odgovornijim. Istovremeno, nepravilno korišćenje ICT može ugroziti načela opšteg jednakog slobodnog i tajnog prava glasa, te dovesti u pitanje bezbednost i pouzdanost glasanja kod nekih sistema glasanja elektronskim putem.

Pri glasanju elektronskim putem treba da se poštuju načela demokratskih izbora i referendumata. Takvo glasanje treba da bude pouzdano i bezbedno najmanje onoliko koliko su to demokratski izbori i referendumi na kojima se ne koriste elektronska sredstva.

Države članice treba da, za potrebe negovanja demokratskih procesa, ispitaju mogućnost korišćenja ICT kako bi osnažile učešće, inicijativu, znanje i angažman građana, podigle na viši nivo transparentnost donošenja demokratskih odluka i odgovornost i sposobnost reagovanja državnih organa i podstakle javnu raspravu i nadzor nad procesom donošenja odluka. U slučaju kada države članice koriste glasanje elektronskim putem, obavezne su da preduzmu mere kojima treba da osiguraju transparentnost, mogućnost provere i odgovornost, pouzdanost i sigurnost sistema glasanja elektronskim putem i uopšte uzevši, obezbede usaglašenost tih sistema s Preporukom Komiteta ministara Rec (2004) 11 o zakonskim, operativnim i tehničkim standardima za glasanje elektronskim putem.

8. Sloboda okupljanja

Informacione i komunikacione tehnologije daju dodatnu dimenziju ostvarivanju slobode okupljanja i udruživanja, čime proširuju i obogaćuju modalitete uživanja tih prava u digitalnom okruženju. To ima suštinske implikacije za jačanje građanskog društva, učešće u društvenim aktivnostima na radnom mestu (sindikati i stručna tela) i u političkoj sferi, te uopšte uzevši, za demokratske procese. Informacione i komunikacione tehnologije istovremeno predstavljaju ekstenzivno sredstvo za praćenje i prismostru okupljanja i udruživanja u digitalnom okruženju, kao i za podizanje elektronskih prepreka, čime se ozbiljno ograničava ostvarivanje tih prava.

Sve društvene grupe treba da imaju slobodu da učestvuju u društvenim delatnostima uz pomoć ICT, jer to doprinosi razvoju dinamičnog građanskog društva. Ta sloboda treba da se poštuje u digitalnom okruženju, kao što je internet, kao i u okruženju koje nije digitalno i ne treba da bude podvrgnuta ograničenjima.

ma, izuzev onim koja su predviđena u članu 11 ECHR, samo zbog toga što se okupljanje realizuje digitalnim putem.

Države članice treba da u svoje zakonodavstvo ugrade mehanizme koji bi garantovali slobodu okupljanja uz pomoć ICT i preduzmu neophodne mere da spreče praćenje i prislistru okupljanja i udruživanja u digitalnom okruženju, kao i da osiguraju, u slučaju izuzetaka, da ti izuzeci obavezno budu u skladu sa izuzecima predviđenim u članu 11 stav 2 ECHR.

II Pristup koji obezbeđuje većem broju zainteresovanih da upravljaju stvaranjem informatičkog društva: uloge i odgovornosti zainteresovanih

Stvaranje informatičkog društva u koje su svi uključeni, zasnovanog na poštovanju ljudskih prava i vladavini prava, zahteva nove oblike solidarnosti, partnerstva i saradnje između vlada, građanskog društva, privatnog sektora i međunarodnih organizacija. Putem javnih rasprava i najšire razmene informacija, pristup koji obezbeđuje većem broju zainteresovanih da upravljaju stvaranjem informatičkog društva pomoći će da se utvrde programi rada i koncipiraju novi regulativni i neregulativni modeli za rešavanje izazova i problema koji će se pojaviti kao posledica brzog razvoja informatičkog društva.

1. Države članice Saveta Evrope

Države članice Saveta Evrope treba da unaprede mogućnosti koje nudi ICT za potpunije uživanje ljudskih prava i da neutrališu opasnosti koje, u tom pogledu, te tehnologije nose uz istovremeno puno poštovanje ECHR. Prvenstveni cilj svih mera koje budu preduzete treba da bude da se koristi koju donosi ICT proširi na svakoga, i na taj način podstakne uključivanje svih u informatičko društvo. To se može postići osiguranjem delotvornog i ravnopravnog pristupa tim tehnologijama i sticanjem veština i znanja koja su neophodna za korišćenje tog pristupa, uključujući i obrazovanje o medijima.

Ostvarivanje ljudskih prava ne treba da bude podvgnuto nikakvim ograničenjima, izuzev onim koja su predviđena u ECHR ili u precedentnom pravu Evropskog suda za ljudska prava, samo zato što se realizuje u digitalnom okruženju. Istovremeno, potrebno je preduzeti odlučne korake da se pojedinci zaštite od novih i intenziviranih oblika kršenja ljudskih prava do kojih dolazi korišćenjem ICT.

Vodeći u punoj meri računa o razlikama između usluga koje pružaju raznovrsna sredstva i onoga što ljudi očekuju od tih usluga, države članice treba da, radi za-

štite ljudskih prava, podstiču subjekte iz privatnog sektora na samostalno i zajedničko donošenje regulative, kako bi se smanjila raspoloživost nezakonitih i štetnih sadržaja i korisnicima omogućilo da se zaštite i od jednih i od drugih.

2. Građansko društvo

Subjekti u građanskom društvu oduvek su imali ključni značaj za oblikovanje društva u kome žive, a informatičko društvo u tom pogledu nije nikakav izuzetak. Da bi se uspešno izgradilo informatičko društvo u kome se poštuju standardi definisani u ECHR, potrebno je puno učeće građanskog društva, i to ne samo pri utvrđivanju strategija nego i pri njihovom sprovođenju. Građansko društvo može doprineti stvaranju zajedničke vizije za ostvarenje maksimalne koristi koju donosi ICT za sve, i sa svoje strane, pružiti sopstvenu ulaznu vrednost koja će biti ugrađena u buduće zajedničke regulativne mere kojima će se najbolje unaprediti ljudska prava.

Pri Savetu Evrope, građansko društvo može dati svoj doprinos preko Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija (INGO).

Osim toga, građansko društvo se poziva da u partnerskom odnosu s vladama i privatnim sektorom, i dalje bude ključni faktor koji skreće pažnju na zloupotrebu i pogrešno korišćenje ICT, kao i da se bori protiv toga, budući da je to štetno ne samo za pojedince nego, uopšte uzevši, i za demokratsko društvo.

Na međunarodnom nivou, građansko društvo se poziva na saradnju kako bi upoznalo druge faktore s ciljevima, najboljom praksom i iskustvima stečenim u okviru napora koji su uloženi da bi se povećale mogućnosti koje pruža informatičko društvo.

3. Privatni sektor

Subjekti u privatnom sektoru pozivaju se da daju svoj doprinos kako bi podržali i unapredili ljudska prava, kao što su pravo na slobodu izražavanja i pravo na poštovanje ljudskog dostojanstva. To se može najuspešnije ostvariti u partnerskom odnosu s vladama i građanskim društvom.

U saradnji s vladama i građanskim društvom, subjekti iz privatnog sektora pozivaju se da preduzmu mere kako bi sprečili i neutralisali pretnje po ljudska prava, opasnosti po njih i njihova ograničenja koja su nastala zbog toga što se pogrešno koristio ICT, ili se koristio u nezakonite svrhe, kao i pospešili uključivanje svih u elektronski svet. Uz to, oni se pozivaju na ustanovljavanje i dalje proširenje delokruga kodeksa ponašanja i drugih oblika samostalno donete regulative radi unapređenja ljudskih prava pomoću ICT.

Subjekti iz privatnog sektora takođe se pozivaju da iniciraju i da, samostalno ili u saradnji s drugima, donesu regulativne mere o pravu na privatni život i privatnu prepisku, kao i o pitanju podržavanja slobode izražavanja i komunikacije.

U samostalno i zajednički donetim regulativnim merama koje se odnose na privatni život i privatnu prepisku posebno treba da se naglasi da svaka obrada ličnih podataka treba da bude u skladu s pravom na privatni život. U tom smislu, subjekti iz privatnog sektora treba da, uz ostalo, posebnu pažnju posvete sledećim aktuelnim pitanjima:

- prikupljanju, obradi i praćenju podataka o saobraćaju;
- praćenju privatne prepiske preko elektronske pošte i drugih oblika elektronske komunikacije;
- pravu na privatnost na radnom mestu;
- posmatranju iza zatvorenih vrata;
- biometrijskoj identifikaciji;
- malveru*, uključujući spam**;
- sakupljanju i korišćenju genetskih podataka i genetskom testiranju.

U pogledu samostalno i zajednički donetih regulativnih mera koje imaju za cilj da podrže slobodu izražavanja i komunikacije, subjekti iz privatnog sektora treba da odlučno počnu da rešavaju sledeća pitanja:

- govor mržnje, rasizam i ksenofobiju i podsticanje na nasilje u digitalnom okruženju kao što je internet;
- privatnu cenzuru (skrivena cenzura) od strane internet servis provajdera, kao što je blokiranje ili uklanjanje sadržaja na sopstvenu inicijativu ili na zahtev treće strane;
- razliku između nezakonitih sadržaja i štetnih sadržaja.

* Malver (eng. malware) - programi koji se, prilikom priključivanja na internet, sami instaliraju na računar, ometaju njegov rad, prate prenos novca elektronskim putem i »krađu« internet sate (prim. prev.).

** Spam (eng. spam) - neželjena elektronska pošta (prim. prev.).

Konačno, subjekti iz privatnog sektora pozivaju se da učestvuju u borbi protiv virtualne trgovine slikama na kojima je prikazana dečja pornografija i virtualne trgovine ljudima.

4. Savet Evrope

Savet Evrope će u većoj meri popularisati Konvenciju o sajber kriminalu i njene dopunske protokole i Konvenciju za zaštitu pojedinaca u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka i pospešiti pristupanje tim instrumentima širom sveta. Komitet Konvencije pratiće sprovođenje tih konvencija i njihovih dopunskih protokola i ako je potrebno, predlagati izmene i dopune.

U skladu sa Akcionim planom koji je usvojen na Sedmoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici mas-medija (Kijev, 10-11. mart 2005), Koordinacioni komitet za medije i nove komunikacione servise (CDMC) će:

- pokrenuti sve neophodne inicijative, uključujući pripremu smernica, između ostalog, o ulogama i odgovornostima posrednika i drugih subjekata na internetu u osiguranju slobode izražavanja i komunikacije;
- pospešiti da države članice usvoje mere kojima će se na sveevropskom nivou osigurati koherentan nivo zaštite maloletnika od štetnih sadržaja u tradicionalnim i novim elektronskim medijima, uz istovremeno osiguranje slobode izražavanja i slobodnog protoka informacija;
- ustanoviti redovni sveevropski forum za razmenu informacija i dobre prakse između država članica i drugih učesnika o merama za unapređenje uključenosti u informatičko društvo;
- pratiti uticaj razvoja novih komunikacionih i informatičkih servisa na zaštitu autorskih i srodnih prava kako bi se pokrenula svaka inicijativa za koju bi se moglo pokazati da je neophodna za osiguranje ove zaštite.

Ciljevi projekta »Dobra uprava u informatičkom društvu« biće preciznije definisani, pri čemu će se voditi računa o poslu koji je obavio Savet Evrope u oblasti glasanja i uprave elektronskim putem, a posebno o njegovim dostignućima koja su navedena u Preporuci Komiteta ministara Rec (2004) 11 o pravnim, operativnim i tehničkim standardima za glasanje elektronskim putem i Preporuci Rec (2004) 15 o upravljanju elektronskim putem (»e-uprava«).

Konsultativni komitet Konvencije za zaštitu pojedinaca u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (T-PD) analiziraće primenu načela zaštite podataka na svetske telekomunikacione mreže.

Referentni dokumenti Saveta Evrope

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS broj 005)

Konvencija o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka (ETS broj 108)

Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji (ETS broj 132)

Protokol o izmeni i dopuni Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji (ETS broj 171)

Konvencija o saradnji u oblasti informacija i pravnoj saradnji koja se odnosi na »Službe informatičkog društva« (ETS broj 180)

Dopunski protokol uz Konvenciju o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka, koji se odnosi na nadzorne organe i prekogranični protok podataka (ETS broj 181)

Evropska konvencija o zaštiti audiovizuelnog nasleđa (ETS broj 183)

Protokol uz Evropsku konvenciju o zaštiti audiovizuelnog nasleđa, koji se odnosi na zaštitu televizijskih produkcija (ETS broj 184)

Konvencija o sajber kriminalu (ETS broj 185)

Dopunski protokol uz Konvenciju o sajber kriminalu, koji se odnosi na inkriminisanje delikata rasističke i ksenofobične prirode izvršenih pomoću računarskih sistema (ETS broj 189)

Preporuka broj R (90) 19 o zaštiti ličnih podataka koji se koriste prilikom plaćanja i drugih sličnih operacija

Preporuka broj R (91) 10 o prenošenju trećim stranama ličnih podataka kojima raspolažu državni organi

Preporuka broj R (95) 4 o zaštiti ličnih podataka u oblasti telekomunikacija, s posebnim osvrtom na telefonske usluge

Rezolucija ResAP (2001) 3 »Kretanje ka obezbeđivanju punog građanstva osobama sa invaliditetom pomoću inkluzivnih novih tehnologija«

Preporuka Rec (2001) 7 Komiteta ministara državama članicama o merama za zaštitu autorskih i srodnih prava i borbu protiv piraterije, posebno u digitalnom okruženju

Preporuka Rec (2002) 2 Komiteta ministara državama članicama o pristupu zvaničnim dokumentima

Preporuka Rec (2004) 11 Komiteta ministara državama članicama o pravnim, operativnim i tehničkim standardima glasanja elektronskim putem

Preporuka Rec (2004) 15 Komiteta ministara državama članicama o upravljanju elektronskim putem

Deklaracija Komiteta ministara o evropskoj politici u oblasti novih informacionih tehnologija, usvojena 7. maja 1999. godine

Deklaracija Komiteta ministara o kulturnoj raznolikosti, usvojena 7. decembra 2000. godine

Deklaracija Komiteta ministara o slobodi komunikacije na internetu, usvojena 28. maja 2003. godine

Politička poruka Komiteta ministara Svetskom samitu o informatičkom društvu (Ženeva, 10-12. decembar 2003) od 19. juna 2003. godine

Preporuka br. R (2006) 3

Komiteta ministara državama članicama o Konvenciji UNESCO o zaštiti i unapređivanju raznolikosti izražavanja kulture

(usvojio Komitet ministara na 954. sastanku zamenika ministara održanom 1. februara 2006. godine)

Komitet ministara, saglasno sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Podsećajući da u skladu sa odredbama Opšte deklaracije o ljudskim pravima, svako ima pravo na ostvarivanje kulturnih prava koja su neophodna za dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti, kao i pravo da slobodno učestvuje u kulturnom životu zajednice,

Podsećajući na to da se ciljevi Saveta Evrope ostvaruju i kroz diskusiju između država članica o pitanjima od zajedničkog interesa, uz učešće građanskog društva, kao i dogovorom i zajedničkom akcijom, između ostalog, i u kulturnim pitanjima,

Podvlačeći s tim u vezi, važnost prava na slobodu izražavanja, što uključuje slobodu izražavanja mišljenja i dobijanje i prenošenje informacija i ideja bez mešanja sa strane,

Konstatujući da je Generalna konferencija Organizacije Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO) usvojila na 33. zasedanju (3-21. oktobar 2005. godine) Konvenciju o zaštiti i unapređivanju raznolikosti izražavanja kulture, kojom se:

- ponovo potvrđuje suvereno pravo država da definišu i sprovede mere svoje politike u oblasti kulture i da usvoje mere za zaštitu i unapređivanje izražavanja kulture;
- pridaje znatna važnost međunarodnoj i regionalnoj saradnji, kao i učešću građanskog društva, kako bi se stvorili uslovi kojima bi se zaštitila i

unapredila raznolikost izražavanja kulture i olakšao dijalog o politici u oblasti kulture, što može istovremeno uključivati regulativne mere, finansijsku pomoć, osnivanje javnih institucija i njihovu podršku, kao i podsticanje raznovrsnosti medija, uključujući emisije putem javnog servisa,

Imajući u vidu zajedničke ciljeve i osnovna načela navedena u pomenutoj konvenciji UNESCO-a i brojne instrumente Saveta Evrope koji se odnose ne samo na kulturu nego i na medije,

Konstatujući da pomenuta konvencija UNESCO stupa na snagu nakon ratifikacije, prihvatanja, odobrenja ili nakon što joj pristupi trideset država ili regionalnih organizacija za ekonomsku integraciju,

Podsećajući na Strategiju Saveta Evrope za razvoj interkulturalnog dijaloga, koja je usvojena na Ministarskoj konferenciji održanoj na Farskim Ostrvima 27. i 28. oktobra 2005. godine, a posebno na uspostavljanje, s tim u vezi, Platforme za međuinstitucionalnu saradnju Saveta Evrope i organizacije UNESCO, koja je otvorena i drugim zainteresovanim međunarodnim ili regionalnim partnerima,

Pozdravlja usvajanje od strane Generalne konferencije UNESCO Konvencije o zaštiti i unapređivanju raznolikosti izražavanja kulture,

Izjavljuje da će Savet Evrope u svom radu posvetiti dužnu pažnju odredbama Konvencije UNESCO i doprinositi njihovoj primeni,

Preporučuje da, čim se za to ukaže prilika, države članice Saveta Evrope ratifikuju, prihvate, odobre ili pristupe Konvenciji UNESCO o zaštiti i unapređivanju raznolikosti izražavanja kulture.