

Izveštaj o radu Stalne radne grupe za bezbednost novinara 2017 – 2021

Uz pregled međunarodnih inicijativa i
standarda u vezi sa bezbednošću
novinara i drugih medijskih aktera

AUTORI:

TATJANA VASILJEVIĆ VELJKOVIĆ

BOJANA KOSTIĆ

ZVEZDAN RADOJKOVIĆ

RADE ĐURIĆ

MIROSLAV JANKOVIĆ

1. Uvod¹²

Sigurnost novinara je jedan od preduslova za slobodu medija, a nezavisni i slobodni mediji su od suštinske važnosti za postojanje i razvoj svakog demokratskog društva. Da bi građani dobili informacije koje su od vitalnog značaja za njihov svakodnevni život, novinari koji te informacije prenose moraju da rade bez straha za svoju i bezbednost svojih porodica. Jedino u tom slučaju novinari mogu da ostvaruju svoju važnu društvenu funkciju kontrolora rada institucija i "čuvara" naše tako dragocene demokratije.

Po prirodi stvari, novinari imaju obavezu i pravo da tačno i nepristrasno izveštavaju o aktivnostima i stavovima svih društvenih aktera. Tako postavljena uloga novinarske profesije čini da ona postaje od jednakog značaja kao i uloge svih ostalih demokratskih institucija. Samim tim, zaštita novinara postaje pitanje zaštite osnovnih vrednosti jednog demokratskog društva.

Još u Završnom aktu iz Helsinkija davne 1975. godine, države učesnice OEBS-a su prepoznale značaj slobode izražavanja, slobode mišljenja i uloge novinara u njihovom unapređenju. I danas, 46 godine kasnije, obaveze koje su države učesnice preuzele imaju istu težinu, ali je njihova odgovornost za zaštitu ovih fundamentalnih ljudskih prava veća nego ikada.

U decembru 2016. godine, Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije i sedam novinarskih i medijskih udruženja potpisali su Sporazum o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara koji je predstavljao važan zajednički napor da se određeni izazovi u ovoj oblasti prevaziđu. Uspostavljanje ovog novog mehanizma i očekivani rezultati njegove primene biće kasnije prepoznati kao važan indikator napretka Srbije u evropskim integracionim procesima, ali i kao polazna osnova za uspostavljanje saradnje između nacionalnih vlasti i novinara na potpuno novim temeljima.

Stalna radna grupa za bezbednost novinara, formirana na osnovu pomenutog Sporazuma, predstavlja jedinstvenu platformu za dijalog između organa za sprovođenje zakona i medijske zajednice. Međutim, u međuvremenu su se pojavile i druge inicijative koje na različite načine predstavljaju nadogradnju ovog

¹ Napomena: Stavovi izrečeni u Ivestaju pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

² Izradu ove publikacije podržalo je Ministarstvo spoljnih poslova Kraljevine Norveške. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške ili njegovih partnera.

procesa. Formirana je Vladina radna grupa za bezbednost novinara, zatim platforma Zaštitnika građana za dokumentovanje napada i pritisaka na novinare, a važan deo svih ovih napora je i nova Medijska strategija koja čitavo jedno poglavlje posvećuje bezbednosti novinara i njihovom socio-ekonomskom položaju.

Nakon gotovo 5 godina zajedničkog rada, Misija OEBS-a u Srbiji i Stalna radna grupa za bezbednost novinara objavljuju izveštaj o rezultatima ovog procesa i izazovima u ovom kompleksnom periodu. U vremenu u kome se ceo region OEBS-a suočava sa zabrinjavajućim brojem napada na novinare, nacionalne inicijative koje okupljaju sve zainteresovane strane sa jasnim ciljem unapređenja bezbednosti novinara zaslužuju podršku i prepoznavanje ne samo međunarodne zajednice već i svih lokalnih aktera.

Ovaj Izveštaj predstavlja rezultat višemesečnog rada grupe koju su činili predstavnici policije, tužilaštva i medijske zajednice, koja je radila uz podršku eksperta za međunarodne standarde u oblasti bezbednosti novinara. U njemu se nalaze i informacije o strukturi i funkcionisanju Grupe, kao i o mnogobrojnim aktivnostima koja je Grupa realizovala, a o kojima javnost, čini se, nije dovoljno informisana. Izveštaj takođe može biti važan izvor informacija za sve druge države koje se suočavaju sa sličnim izazovima i koje razmatraju način na kojii bi efikasno mogle da odgovore na njih.

Pozivamo sve koji se bave zaštitom novinara i slobodom izražavanja da razmotre nalaze ovog Izveštaja i da pitanje bezbednosti novinara postave kao imperativ u svom radu i time daju važan doprinos daljem razvoju i demokratizaciji društva.

2. Sporazum o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara i interna struktura Stalne radne grupe za bezbednost novinara

Pre objašnjenja samog *Sporazuma o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara* (u daljem tekstu: Sporazum) i predstavljanja interne strukture *Stalne radne grupe za bezbednost novinara* (u daljem tekstu: SRG), neophodno je naglasiti da je Republika Srbija i nešto ranije (dakle pre usvajanja Sporazuma i formiranja SRG) preduzela određene korake ka unapređenju bezbednosti novinara, a u skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 23 (deo Osnovna prava, aktivnost 3.5.1.4).³ Reč je o potpisivanju bilateralnog *Sporazuma o saradnji između Republičkog javnog tužilaštva* (u daljem tekstu: RJT) i *Ministarstva unutrašnjih poslova*

³ Akcioni plan za Poglavlje 23, strana 245, pogledati:
<https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>

Republike Srbije (u daljem tekstu: MUP) o *prioritetnom postupanju u istragama pretnji i nasilja nad novinarima*⁴, a u cilju unapređenja efikasnosti istraga o napadima na novinare i krivičnog gonjenja izvršilaca.

Ovaj Sporazum, koji su tužilaštvo i policija potpisali u aprilu 2016 godine, predviđao je niz obaveza za sporazumne strane:

- Da internim aktima uspostave obavezu hitnog postupanja u vezi sa krivičnim delima izvršenim na štetu lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti informisanja, a u vezi sa poslovima koje obavljaju⁵ (u daljem tekstu: novinari);
- Da odrede lica za kontakt i koordinaciju postupanja u predmetima iz ove oblasti;
- Da u cilju efikasnije razmene podataka i praćenja postupanja posebno evidentiraju krivična dela izvršena na štetu novinara;
- MUP se posebno obavezao da na zahtev RJT-a dostavlja sve tražene informacije o podnetim prijavama za krivična dela protiv novinara;
- Da na zahtev RJT-a, niže rangirana apelaciona javna tužilaštva dostavljaju tromesečne izveštaje o predmetima ugrožavanja bezbednosti novinara, sačinjene na osnovu informacija o postupanju nadležnih javnih tužilaštava;
- Da se za praćenje sprovođenja Sporazuma obrazuje radna grupa koju bi činili predstavnici sporazumnih strana i koja bi održavala kvartalne sastanke radi sagledavanja situacije i razmatranja potreba i mogućnosti za unapređenjem postupanja i saradnje.

Upravo poslednji stav pomenutog Sporazuma bio je polazna tačka za kasnije zaključivanje Sporazuma o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara.

2.1. Sporazum o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara

Sporazum o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara⁶ zaključen je 26. decembra 2016. godine između MUP-a, RJT-a, Udruženja novinara Srbije (UNS), Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), Udruženja novinara

⁴ Sporazum o saradnji između Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije o prioritetnom postupanju u istragama pretnji i nasilja nad novinarima, pogledati: <http://www.rjt.gov.rs/assets/Sporazum%20o%20saradnji%20RJT%20i%20MUP.pdf>

⁵ Definicija iz Krivičnog zakonika Republike Srbije, član 138, stav 3, koja se koristi u radu SRG

⁶ Sporazum o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara, pogledati: <http://www.rjt.gov.rs/assets/Sporazum%20o%20saradnji%20i%20merama%20za%20podizanje%20nivoa%20bezbednosti%20novinara.pdf>

Vojvodine (UNV), Asocijacije nezavisnih elektronskih medija (ANEM), Asocijacije medija (AM) i Asocijacije onlajn medija (AOM). Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV) pristupilo je Sporazumu nešto kasnije - 18. januara 2017. godine. Ovaj dokument predstavlja temelj uspostavljanja novog mehanizma za unapređenje bezbednosti novinara koji se zaniva na saradnji i razmeni informacija između državnih organa sa jedne i medijske zajednice sa druge strane.

Osnovna funkcija Sporazuma bila je definisanje 10 mera čija implementacija bi trebalo da, u određenoj meri, dovede do bezbednijeg okruženja za rad novinara i njihove efikasnije krivično-pravne zaštite.

Prva i najvažnija mera bila je **formiranje Stalne radne grupe za bezbednost novinara** kao stručnog tela čiji su članovi ovlašćeni predstavnici sporazumnih strana visokog nivoa. Tužilaštvo je kao svog predstavnika delegiralo jednog od zamenika Republičke javne tužiteljke, a MUP dva predstavnika sa strateškog nivoa rukovođenja i to iz kabineta Ministra (načelnika odeljenja za komunikaciju i medije) i iz Direkcije policije (pomoćnika direktora). Predstavnici novinarskih i medijskih udruženja su u radu SRG participirali prisustvom najviših predstavnika udruženja ili njihovih pravnih zastupnika čime je upotpunjena interna struktura ovog tela. Pored toga, svaka strana je odredila i zamenika koji učestvuje u radu u slučaju sprečenosti glavnog predstavnika. Prvi sastanak SRG održan je u januaru 2017. godine, a po raspoloživim podacima do sada ih je ukupno održano najmanje 22.

Sporazumom je predviđeno i **sačinjavanje Akcionog plana SRG** koji je nešto kasnije i napisan uz pomoć i podršku Misije OEBS-a u Srbiji - prvo za period od 2018. do 2019. godine, a nakon toga i za period od 2021. do 2022. godine.

Među preostalim merama Sporazum propisuje da bi SRG trebalo da izradi **Analizu Krivičnog zakonika i postupanja nadležnih organa** radi ocene potrebe za njegovim eventualnim izmenama i dopunama, kao i da pripremi preporuke nadležnim institucijama koje bi dovele do višeg nivoa zaštite novinara od krivičnih dela kojima mogu biti izloženi.

Jedna od predviđenih mera bila je i da se izradi **Analiza dosadašnjeg načina komunikacije i stepena otvorenosti nadležnih institucija prema medijima** i da se sačine preporuke za realizaciju aktivnosti u skladu sa Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23.

Radeći na implementaciji Sporazuma, RJT i MUP su imali obavezu da internim aktima, najkasnije u roku od tri meseca od njegovog potpisivanja, uspostave

obavezu hitnog postupanja u predmetima krivičnih dela izvršenih na štetu novinara.

Jedna od najvažnijih mera koje Sporazum predviđa je **uspostavljanje „Sistema kontakt tačaka“** koji predstavlja mehanizam saradnje sporazumnih strana određivanjem lica za kontakt i koordinaciju u slučajevima izvršenja krivičnih dela nad novinarima, o kome će kasnije biti više reči.

Pored toga, sporazumne strane su se obavezale i da redovno vode **evidencije o krivičnim delima izvršenim na štetu novinara** kao i da **periodično upoređuju podatke** koje poseduju, u skladu sa propisima koji uređuju tajnost podataka i zaštitu podataka o ličnosti.

RJT se obavezao da formira **poseban registar o krivičnim delima** izvršenim na štetu novinara, medija i informativnih internet portala takođe u skladu sa Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23.

Kao poslednji set mera, Sporazum predviđa organizaciju **serije obuka za novinare, vlasnike medija, tužioce i policiju** o krivično-pravnoj zaštiti novinara, osnovama informacione bezbednosti, primene mera zaštite od napada korišćenjem informacionih tehnologija, i boljeg razumevanja značaja javnog informisanja i uloge medija u demokratskim društvima.

2.2. Pravilnik o radu SRG – interna struktura ovog tela

Nakon formiranja SRG, u skladu sa Akcionim planom 2018-2019, usvojen je Pravilnik o radu SRG⁷ (u daljem tekstu: Pravilnik) kako bi se uredilo interno funkcionisanje i struktura ovog tela. Nakon nešto dužeg rada na usaglašavanju teksta, Pravilnik je usvojen od strane svih članova Grupe u februaru 2019. godine.

Trebalo bi naglasiti na ovom mestu da su pojedina novinarska i medijska udruženja zamrzla svoj status u SRG tokom većeg dela 2018. godine zbog nezadovoljstva njenim radom i rezultatima. U suštini, zahtevi za njihov povratak u SRG bazirali su se na ispunjenju mera iz Sporazuma koje do tada nisu bile realizovane, a jedna od njih upravo je bila usvajanje Pravilnika.

Pravilnik definiše sastav SRG, način održavanja sastanaka i vođenja zapisnika, javnost rada, vođenje evidencija o napadima na novinare kao i način na koji funkcioniše Sistem kontakt tačaka.

⁷ Pravilnik se nalazi u dokumentaciji svih članica potpisnica Sporazuma

Pravilnik propisuje da SRG čini po jedan predstavnik svake strane potpisnice Sporazuma, odnosno određeni zamenik člana, kao i predstavnik Misije OEBS-a u Srbiji. Ukoliko postoji potreba i uz saglasnost svih članova, sastancima mogu prisustvovati i druge osobe.

Pored toga, Pravilnik predviđa i formiranje dve radne podgrupe u okviru SRG. Jedna od njih imala je zadatak da izradi Analizu odredaba Krivičnog zakonika i postupanja nadležnih organa, u cilju ocene potrebe za izmenama i dopunama ovog zakonika i pripreme preporuke za postupanje nadležnim institucijama. Ova Podgrupa održala je prvi sastanak u novembru 2018. godine, kada su i definisane njene aktivnosti i zadaci, pravac rada kao i očekivani rezultati.

Zadatak druge Podgrupe bila je izrada Analize dosadašnjeg načina komunikacije i stepena otvorenosti nadležnih institucija prema medijima i sačinjavanje preporuke za njihovo unapređenje. Ova Podgrupa je do sada održala jedan sastanak na kom su definisane dalje aktivnosti, a rad na pisanju Analize bi trebalo da se završi do kraja 2021. godine.

Redovni sastanci SRG se sazivaju na inicijativu najmanje dva novinarska ili medijska udruženja (od mogućih šest), odnosno RJT-a ili MUP-a i održavaju se najmanje jednom u tri meseca (početkom januara, aprila, jula i oktobra). Pored navedenih termina, strane potpisnice Sporazuma imaju mogućnost da podnesu zahtev za održavanje vanrednog sastanka, što se vrlo često dešavalo u praksi.

Pravilnikom su precizirane i nadležnosti SRG pa tako strane potpisnice Sporazuma mogu razmenjivati informacije o slučajevima, raspravljati o trenutnim dešavanjima, trendovima, zakonima, praksi, iznositi predloge i preduzimati druge mere u cilju zaštite novinara, u skladu sa zakonom.

Pravilnik propisuje i da je rad SRG javan, što se obezbeđuje održavanjem javnih sastanaka, konferencijama za novinare, objavljivanjem zajedničkih saopštenja za javnost i sličnim aktivnostima. Prilikom saopštavanja informacija o kojima su strane potpisnice informisane na sastancima, utvrđena je obaveza poštovanja podataka o ličnosti i čuvanja tajnosti podataka.

Sastancima SRG predsedava predsedavajući, tj. predstavnik strane potpisnice koja je inicirala sastanak. Svaki član, odnosno njegov zamenik, ima jedan glas. Donošenje odluka je javno, a sve odluke moraju biti u skladu sa zakonom i donete konsenzusom članova.

U okviru posebnih odredbi Pravilnika propisano je da Misija OEBS-a u Srbiji pruža podršku i učestvuje u radu SRG sprovođenjem ekspertskih analiza, organizacijom obuka, davanjem predloga za unapređenje rada Grupe i zaštite novinara i drugim aktivnostima.

Takođe, Pravilnik detaljnije definiše odredbe Sporazuma u pogledu vođenja evidencije o krivičnim delima, prekršajima i događajima koji su doveli ili mogu dovesti do ugrožavanja bezbednosti novinara.

Najzad, Pravilnik razrađuje Sistem kontakt tačaka, a pre svega definiše njihova ovlašćenja, procedure za prijavu napada i za razmenu informacija između novinara, policije i tužilaštva. Detaljnije objašnjenje Sistema kontakt tačaka biće predstavljeno u narednom Odeljku.

3. Sistem kontakt tačaka

Kao što je ranije pomenuto, Sporazumom je propisano uspostavljanje mehanizma saradnje sporazumnih strana (dakle RJT-a, MUP-a i novinarskih i medijskih udruženja) određivanjem lica za kontakt i koordinaciju postupanja u slučajevima izvršenja krivičnih dela prema novinarima – takozvani Sistem kontakt tačaka. Na prvom sastanku SRG Sistem kontakt tačaka je i zvanično uspostavljen, tako što su sve strane odredile svoje predstavnike kao lica za kontakt i koordinaciju.

U prvoj fazi rada Sistema, RJT je za kontakt tačke odredilo po jednog zamenika apelacionog javnog tužilaštva, za svako apelaciono područje (Beograd, Niš, Kragujevac i Novi Sad), dakle ukupno 4 lica. Broj kontakt tačaka na strani tužilaštva povećan je u julu 2017. godine određivanjem sekundarne i tercijarne kontakt tačke za područje svakog apelacionog javnog tužilaštva, što je u tom trenutku činilo mrežu od ukupno 12 zamenika javnih tužilaca kojima su se novinari mogli obratiti u svakom trenutku kada smatraju da im je bezbednost ugrožena.

Sa druge strane, MUP je odredio po jednu kontakt tačku za područje svake policijske uprave, ukupno 27 policijskih službenika, dok je svako novinarsko i medijsko udruženje izabralo po jednu kontakt tačku, dakle ukupno 6.

U suštini, Sistem kontakt tačaka predstavlja mehanizam koji omogućava novinarima da u jednostavnoj proceduri prijave slučaj ugrožavanja bezbednosti nadležnim organima. Napadnuti novinari pre svega mogu da prijave incidente preko kontakt tačaka u novinarskim udruženjima koje su istovremeno i članice SRG. Kontakt tačke prijavljuju slučaj nadležnom tužilaštvu odnosno policijskoj upravi, a u isto vreme obaveštavaju i njihove kontakt tačke. Ukoliko se radi o teškom napadu ili ukoliko napadnuti novinar izrazi tu želju, zvanično se obaveštava i SRG. Svakako, novinari mogu da prijave napad direktno preko kontakt tačaka u tužilaštvima i policiji koje obaveštavaju nadležnog javnog tužioca ili službenike MUP-a koji vrše prijem slučajeva. Nakon toga, SRG zajedno prati i razmatra tok svih službenih radnji koje se preduzimaju, te preko predstavnika RJT i MUP-a reaguje u slučaju da uoči nepravilnosti u sprovođenju tužilačke istrage ili aktivnostima policije. Ova specifična interna procedura nastala je kao proizvod rada Grupe.

U decembru 2020. godine Republički javni tužilac donosi novo Obavezno uputstvo br. 10/20 kojim se dodatno unapređuje ranije uspostavljen mehanizam kontakt

tačaka u javnom tužilaštvu.⁸ Naime, novim Uputstvom naloženo je svim apelacionim, višim i osnovnim javnim tužilaštvima da odrede po jednog zamenika javnog tužioca kao kontakt tačku i primarnog obrađivača predmeta u kojima se kao oštećeni javljaju novinari. Zbog potencijalnog obima posla, javnom tužiocu data je mogućnost da odredi i druge tužioce koji će postupati kao sekundarni obrađivači predmeta.

Pored toga, novim Obaveznim uputstvom propisano je i da se zamenik javnog tužioca koji je određen za kontakt tačku nalazi u stalnoj pripravnosti tokom koje ima obavezu hitnog postupanja u radu u predmetima koji se tiču bezbednosti novinara, kao i u koordinaciji sa kontakt tačkama koje su određene od strane MUP-a i novinarskih i medijskih udruženja.

Dakle, saglasno novom Uputstvu u javnom tužilaštvu je uspostavljena mreža kontakt tačaka sačinjena od ukupno 115 zamenika javnih tužilaca, od kojih je 88 zamenika javnih tužilaca određeno za primarne kontakt tačke (4 zamenika u apelacionim tužilaštvima, 25 u višim, 58 u osnovnim i 1 zamenik u Posebnom tužilaštvu za visoko-tehnološki kriminal), dok je 27 zamenika javnog tužioca određeno za sekundarne kontakt tačke. Lista kontakt tačaka sa neophodnim podacima je u januaru 2021. godine dostavljena svim članovima SRG i objavljena je na veb-portalu „Bezbedni novinari“.⁹

Sa druge strane, MUP je na sastanku Grupe održanom u decembru 2020. godine upoznao prisutne članove da je preduzeo dodatne mere koje će unaprediti mrežu kontakt tačaka u policijskim upravama. Očekuje se da i MUP i novinarska i medijska udruženja u najkraćem roku dostave ažurirane spiskove novih kontakt tačaka kako bi se olakšalo postupanje tužilačkih kontakt tačaka kada je reč o davanju informacija o preduzetim radnjama u tužilačkim predmetima.

Takođe, u više navrata je pitanje ovlašćenja lica da se u svojstvu kontakt tačke ispred novinarskog ili medijskog udruženja, a u ime oštećenog, obrati javnom tužilaštvu za pribavljanje informacije o postupanju u konkretnom predmetu izazivalo polemiku i nedoumice. Utisak je da ovo pitanje mora biti rešeno bez odlaganja i isto nikako ne treba mešati sa zahtevom za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i uobičajenim novinarskim pitanjima.

⁸ Obavezno uputstvo br. 10/20, pogledati: <http://www.rjt.gov.rs/assets/Obavezno%20uputstvo%20-%20%D0%9E%20%D0%B1%D1%80.10-20.pdf>

⁹ Veb portal <http://bezbedninovinari.rs> je nastao kao jedan od rezultata rada SRG, aktivnost predviđena Akcionim planom 2021-2022, a reč je projektu koji je nastao na inicijativu ANEM-a, jedne od potpisnica Sporazuma

Što se tiče generalnog utiska o funkcionisanju ovog Sistema u praksi, može se reći da je saradnja između kontakt tačaka imala uspone i padove. Na samom početku primene Sporazuma bilo je dosta problema u komunikaciji i u razmeni informacija. Na strani policije i tužilaštva stekao se utisak da postoji nerazumevanje kako mehanizam funkcioniše. Bili su приметni problemi i na strani novinarskih kontakt tačaka, naročito u vidu nedovoljnog znanja u pogledu vrste informacija koje mogu zahtevati od tužilaštva i policije u skladu sa procesnim pravima oštećenog i zaštitom prava na privatnost.

Dakle, već na samom početku bilo je jasno da je potrebno kontinuirano raditi sa svim stranama na edukaciji kontakt tačaka i da je reč o procesu koji zahteva vreme. U pokušaju da pronađe adekvatan odgovor na ovo pitanje SRG je u Akcionom planu 2018 – 2019 predvidela seriju konsultacija kontakta tačaka sa ciljem unapređenja njihove saradnje i povećanja efikasnosti rada tužilaštva i policije. U saradnji sa RJT, MUP-om i novinarskim i medijskim udruženjima, Misija OEBS-a u Srbiji je organizovala niz obuka i sastanaka namenjenih kontakt tačkama i drugim predstavnicima javnog tužilaštva, policije i novinarskih i medijskih udruženja, i to u Beogradu (maj 2019), Nišu (jun 2019), Kragujevcu (oktobar 2019) i Novom Sadu (novembar 2019).

Ovim događajima ukupno je prisustvovalo 224 učesnika koji na različite načine participiraju u Sistemu kontakt tačaka ili su njegovi korisnici. Od tog broja, sastancima je prisustvovalo 90 predstavnika tužilaštava, 85 predstavnika MUP-a i 54 novinara. Cilj je bio da se lokalni novinari direktno upoznaju sa kontakt tačkama policije, tužilaštava i novinarskih i medijskih udruženja kojima se prijavljuju napadi kao i da se razmene iskustva i mišljenja o dotadašnjem funkcionisanju Sistema. Pored toga, ideja iza ovog projekta bila je i da se lokalni novinari dodatno ohrabre da prijavljuju sve slučajeve ugrožavanja njihove bezbednosti i da koriste mehanizam kontakt tačaka u što je moguće većoj meri kako bi kroz praksu doprineli njegovom daljem razvoju.

Na osnovu diskusija koje su vođene tokom konsultativnih sastanaka, kao i predloga iznetih od strane učesnika, formulisano je 26 zaključaka i preporuka za dodatno unapređenje i dalji razvoj sistema razmene informacija između kontakt tačaka, na čijoj primeni je u budućnosti SRG nastavila da radi.¹⁰

Nakon ovih aktivnosti vrlo brzo su se приметili pozitivni pomaci i to naročito prilikom prijave incidenata i razmene informacija o konkretnim slučajevima. Ali,

¹⁰ Zaključci i preporuke sa sastanaka kontakt tačaka, pogledati: <http://bezbedninovinari.rs/> (pri dnu stranice nalazi se lista dokumenata koji se mogu preuzeti)

uprkos poboljšanjima problemi u funkcionisanju Sistema kontakt tačaka i dalje postoje u određenoj meri.

Novinari imaju određeni stepen nedoumice da li se prijave podnose nadležnom tužilaštvu (što je svakako moguće) u kom slučaju se kontakt tačke samo obaveštavaju o prijavi i slučaju uopšte, ili je predviđeno da se prijave podnose direktno kontakt tački u nadležnom tužilaštvu ili policiji. Svakako je potrebno nastaviti edukaciju novinara o ovom pitanju u vidu razjašnjavanja njihovih nedoumica kao i eventualnog pojašnjenja pravilnika ukoliko je potrebno.

Zabeleženi su i slučajevi u kojima su kontakt tačke upućivale na tužilaštvo iako je Obavezujućim uputstvom Republičkog javnog tužioca propisano da se zamenik javnog tužioca koji je određen za kontakt tačku nalazi u stalnoj pripravnosti u toku koje hitno postupa u radu u navedenim predmetima i da su obavezni da sarađuju sa ovlašćenim kontakt tačkama strana potpisnica Sporazuma, odnosno i sa kontakt tačkama novinarskih udruženja i medijskih asocijacija.

Zabeležen je još jedan trend i to na strani samih novinara, a to je da se u pojedinim slučajevima zanemaruju kontakt tačke u nadležnim tužilaštvima u pojedinim slučajevima i obraćanje i prijavljivanje slučajeva direktno Stalnoj radnoj grupi. To u nekim slučajevima može biti korisno i to pre svega kada se prijavljuju pretnje putem interneta s obzirom da se u Stalnoj radnoj grupi nalazi Poseban tužilac za visoko-tehnološki kriminal. Međutim, time se zanemaruje uspostavljen Sistem koji bi trebalo da doprinese efikasnijem i delotvornijem postupanju.

Kao što je već navedeno postupanje samih kontakt tačaka je na mnogo višem nivou nego na samom početku primene Sporazuma što je doprinelo i efikasnijim i bržim reakcijama policije i tužilaštva u određenom broju slučajeva. Međutim, neophodno je uspostaviti takva postupanja na svim nivoima i putem svih kontakt tačaka, a što povlači i efikasnije druge faza postupka, prikupljanja dokaza, otkrivanje i procesuiranje počinitelaca, što i dalje predstavlja veliki problem koji permanentno ističu novinarska i medijska udruženja.

4. Podaci o slučajevima ugrožavanja bezbednosti novinara od osnivanja Stalne radne grupe

Kao što je već pomenuto, na osnovu Sporazuma sve strane su se obavezale da evidentiraju krivična dela izvršena na štetu novinara i da periodično upoređuju podatke, a RJT je formiralo i poseban registar u koji se beleže podaci o predmetima koji se odnose na novinare, medije i internet portale.

Ovde je potrebno naglasiti da je Republički javni tužilac i pre zaključivanja Sporazuma izdala Uputstvo A 802/15 od 22. decembra 2015. godine kojim je naloženo vođenje posebnih evidencija u apelacionim, višim i osnovnim javnim tužilaštvima u odnosu na krivična dela protiv novinara, kao i hitno postupanje.¹¹

Uputstvom je propisano da posebne evidencije treba da sadrže podatke o učiniocu krivičnog dela, oštećenom, samom krivičnom delu, preduzetim radnjama i donetim javnotužilačkim i sudskim odlukama. Pored toga, javnim tužilaštvima je naloženo da se RJT-u dostavljaju kvartalni izveštaji sa podacima sadržanim u posebnim evidencijama. Shodno tome, posebna evidencija se u javnim tužilaštvima vodi počev od 1. januara 2016. godine.

O predmetima zavedenim u tužilačkoj evidenciji, koji su od posebnog značaja za javnost ili medijsku zajednicu, diskutovalo se na svakom od sastanaka SRG, kako redovnim tako i vanrednim. Upravo u cilju unapređenja razmene informacija, na trećem sastanku, održanom u junu 2017. godine, predstavnici tužilaštva obavezali su se da članovima SRG, na tromesečnom nivou, dostavljaju Bilten - informacije o postupanju javnih tužilaštava po krivičnim delima izvršenim na štetu novinara. U Biltenu su sadržani podaci o broju formiranih predmeta, broju predmeta u kojima su donete konačne odluke, uz navođenje podataka o vrsti odluke, te dat pregled svih aktivnih predmeta u kojima nije doneta prvostepena ili konačna odluka.

U pogledu aktivnih predmeta, članovima SRG su, za svaki formiran predmet uz naznačenje imena oštećenog novinara ili medijskog radnika i medija u kom je zaposlen, date informacije o javnom tužilaštvu pred kojim se postupak vodi, broju predmeta, krivičnom delu koje je okrivljenom stavljeno na teret, odnosno događaju u vezi sa kojim je predmet formiran, preduzetim radnjama (fazi postupka) i trenutnom statusu.

Od posebnog značaja za dalje vođenje javno-tužilačkih evidencija bio je rad Podgrupe za analizu Krivičnog zakonika. Naime, ova Podgrupa je u toku postupka

¹¹ Uputstvo A 802/15 od 22. decembra 2015. godine kojim je naloženo vođenje posebnih evidencija u apelacionim, višim i osnovnim javnim tužilaštvima u odnosu na krivična dela protiv novinara, pogledati: <http://www.rjt.gov.rs/assets/Uputstvo%20-%20D0%90%20802-15.pdf>

analize Krivičnog zakonika **identifikovala 35 krivičnih dela predviđenih ovim Zakonom koja mogu biti izvršena na štetu novinara.**¹² Izveštaj Podgrupe usvojen je na sastanku održanom u aprilu 2019. godine i poslužio je kao osnova za sačinjavanje novog Obaveznog uputstva RJT-a.

Potreba za donošenjem novog Obaveznog uputstva proizašla je iz nekoliko razloga. Naime, prethodno Uputstvo nije dovoljno jasno definisalo uslove za uvođenje predmeta u poseban registar, pa su vrlo često u isti zavođeni i predmeti kod kojih se u svojstvu oštećenih pojavljuje novinar, iako predmetni događaj nije u vezi sa poslom koji novinar obavlja ili nije na štetu njegove bezbednosti.

Nadalje, uočeni su i propusti u zavođenju predmeta u posebnu evidenciju, iako su javni tužioci blagovremeno postupali i donosili odluke.

Pored toga, postojao je i nesklad u podacima o broju registrovanih napada na novinare u evidencijama javnog tužilaštva i novinarskih udruženja. U evidencijama novinarskih udruženja zaveden je veći broj napada na novinare nego u tužilačkoj, mada ni podaci dva udruženja nisu bili međusobno usaglašeni. Dakle, iz tri postojeće evidencije proizilazili su potpuno različiti podaci. S tim u vezi, decembra 2020. godine RJT je uradilo reviziju javno-tužilačke evidencije za 2020. godinu.

U postupku revizije uzete su u obzir evidencije novinarskih udruženja, i to evidencije NUNS-a, u kojoj su zavedeni 92 incidenta koji uključuju novinare¹³ i evidencije UNS-a, u kojoj je zaveden 101 događaj. Direktnim i detljanim uvidom u obe evidencije utvrđeno je da se iste poklapaju u pogledu 51 događaja, a u vezi sa 56 novinara.

U novinarskim evidencijama (uključujući i 51 događaj koji je zaveden u obe evidencije), registrovana su ukupno 132 događaja, i to:

- Fizički napadi – 26 slučajeva (tužilaštvu prijavljeno 16 događaja)
- Pretnje – 41 slučaj (tužilaštvu prijavljeno 25)
- Uvrede – 14 slučajeva (tužilaštvu prijavljen 1)
- Targetiranje u medijima, na društvenim mrežama ili u javnosti – 10 slučajeva (tužilaštvu prijavljen 1)
- 1 slučaj nasilničkog ponašanja (prijavljen);
- 1 slučaj proganjanja (prijavljen);

¹²Zaključak Podgrupe za analizu krivičnog zakonika, pogledati: <http://www.rjt.gov.rs/assets/Zaklju%C4%8Dak%20radne%20podgrupe%20za%20analizu%20Krivi%C4%8Dnog%20zakonika.pdf>

¹³ NUNS-ova baza napada na novinare, pogledati: <http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

- 1 slučaj izazivanja rasne, verske i nacionalne mržnje i netrpeljivosti (prijavljen);
- Ostali događaji – ukupno 38: 9 napada na sajtove medija (nijedan nije prijavljen); 4 hapšenja novinara od kojih jedno u Republici Crnoj Gori, kao vrsta pritiska (nijedan slučaj nije prijavljen); 3 oštećenja motornih vozila redakcija ili novinara (sva 3 prijavljena); 3 slučaja pritiska (1 prijavljen); 4 slučaja zabrane snimanja (nijedan nije prijavljen); 2 slučaja zabrane ulaska u prostorije (nijedan nije prijavljen); 2 oduzimanja telefona (1 prijavljen); 1 slučaj oštećenja zgrade za vreme protesta (prijavljen); 1 slučaj uznemiravanja telefonom (nije prijavljen); 1 slučaj presretanja komunikacije (nije prijavljen); 1 slučaj obijanja prostorija (nije prijavljen); 1 slučaj obijanja stana (nije prijavljen); 1 slučaj zastrašivanja (nije prijavljen); 1 slučaj da novinari nisu pozvani na događaj (nije prijavljen); 1 slučaj pozivanja na ometanje rada novinara (nije prijavljen); 1 slučaj promene članova Upravnog odbora novinsko-izdavačke ustanove (nije prijavljen); 1 slučaj isključenja iz kablovskog sistema (nije prijavljen); 1 slučaj nemogućnosti distribucije štampe (nije prijavljen).

Posebno otežavajuću okolnost prilikom analize novinarskih evidencija predstavljala je primena različitih metodologija evidentiranja od strane udruženja. Evidencija UNS-a vodi se u nekim situacijama po događajima, a u nekim u odnosu na oštećenog novinara, dok se evidencija NUNS-a vodi samo u odnosu na oštećenog novinara. Međutim, svaki oštećeni se posebno prikazuje u tabeli, iako je zajedno sa drugim novinarima učesnik jednog događaja. S druge strane, evidencija javnih tužilaštava vodi se na osnovu događaja u kojima može biti uključeno više oštećenih novinara.

Međutim, i samim uvidom u opise nekih prijavljenih događaja evidentno je da u opisanim radnjama nisu ostvarena obeležja nekog krivičnog dela (npr. novinari nisu pozvani na javni događaj, uvrede, pritisci, promena članova upravnog odbora) - najmanje 34 slučaja.

Pored toga, iz nekih opisa proizilaze elementi krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti, ali se istima ne ugrožava bezbednost novinara, te ne ispunjavaju uslove za uvođenje u posebnu evidenciju, poput oštećenja motornih vozila, obijanja stana, obijanja prostorija (7 slučajeva).

Takođe, iz opisa nekih slučajeva proizilazi da prijavljene radnje nisu izvršene na teritoriji stvarne i mesne nadležnosti javnih tužilaštava Republike Srbije (kao što je primera radi hapšenje novinara u Republici Crnoj Gori).

Nakon objedinjavanja podataka o prijavljenim događajima u 2020. godini, zaključeno je da čak 69 događaja zavedenih u evidencije novinarskih udrženja nije prijavljeno javnim tužilaštvima, što je 52,27% od ukupnog broja događaja zavedenih u novinarske evidencije i zapravo je to razlog nesklada u tužilačkim i novinarskim evidencijama

Sprovedena revizija potvrdila je ranije iznete zaključke, te je Republički javni tužilac 24. decembra 2020. godine donela Obavezno uputstvo kojim je naloženo apelacionim, višim i osnovnim javnim tužilaštvima vođenje posebne evidencije u odnosu na krivična dela čija je lista navedena u samom uputstvu, kada su izvršena na štetu novinara. Podsetimo da je predmetna lista krivičnih dela sastavni deo Zaključka Podgrupe za analizu Krivičnog zakonika.

Novina u novom uputstvu u odnosu na prethodno ogleda se u tome da posebnom evidencijom u svakom javnom tužilaštvu rukovodi zamenik javnog tužioca određen za primarnu kontakt tačku. Zamenik javnog tužioca i javni tužilac su odgovorni za tačnost podataka u evidenciji.

Posebne evidencije sadrže podatke o oštećenom, informativnom mediju u kome je angažovan, krivičnom delu, vremenu i mestu izvršenja, preduzetim radnjama i donetim javnotužilačkim i sudskim odlukama. Na predlog članova SRG, počev od 1. januara 2021. godine u evidenciju se zavode i podaci o učiniocu krivičnog dela.

Obaveznim uputstvom apelaciona javna tužilaštva su obavezana da Republičkom javnom tužilaštvu dostavljaju zbirne mesečne izveštaje područnih javnih tužilaštava o postupanju u navedenim predmetima.

Shodno podacima iz posebne evidencije, **u periodu od 01.01.2016. do 30.06.2021. godine** javnim tužilaštvima podnete su krivične prijave/izveštaji o 316 događaja (**formirano je 316 predmeta**) izvršenih na štetu novinara.

Od ukupno formiranih 316 predmeta, odluka da nisu ostvarena obeležja nekog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti doneta je u 137 predmeta, dok **u 179 predmeta postoji osnovana sumnja da je izvršeno neko krivično delo u vezi sa bezbednošću novinara.**

U ukupnom broju predmeta (316), koji obuhvata sve događaje poznate javnom tužilaštvu, zaključno sa 30.06.2021. godine, preduzete su sledeće radnje:

- **u 29 predmeta doneta je osuđujuća presuda**, od kojih su u 28 predmeta donete pravosnažne presude

- u 14 predmeta izvršilac je sankcionisan nametanjem obaveze propisane Zakonikom o krivičnom postupku u pogledu odloženog krivičnog gonjenja (oportunitet), koje obaveze su ispunjene u celosti, dok je u 3 predmeta u toku primena instituta odlaganja krivičnog gonjenja
- u 3 predmeta odlukom suda odbijen je optužni akt tužilaštva
- u 1 predmetu odlukom suda odbačen je optužni akt tužilaštva
- **u 3 predmeta doneta je oslobađajuća presuda**
- u 73 predmeta doneto je rešenje o odbačaju krivične prijave
- u 2 predmeta doneta je odluka da nema mesta pokretanju pripremnog postupka protiv maloletnog učinioca
- u 62 predmetu doneta je službena beleška da nema mesta pokretanju krivičnog postupka
- u 1 predmetu, u postupku međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, ustupljeno je krivično gonjenje nadležnim organima druge države
- u 13 predmeta u toku je postupak pred sudom po optužnom aktu javnog tužioca
- u 1 predmeta podnet je predlog za pokretanje pripremnog postupka protiv maloletnog učinioca
- u 18 predmeta u toku je sprovođenje dokaznih radnji
- u 35 predmeta stavljen je zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja
- u 1 predmeta upućena zamolnica za pružanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima
- u 57 predmeta ni nakon preduzimanja mera u predistražnom postupku potencijalni učinilac nije identifikovan

Dakle, konačna odluka doneta je u 188 predmeta (59,49% ukupnog broja predmeta).

U 179 predmeta u kojima je ocenjeno da postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično delo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, preduzete su sledeće radnje:

- u 42 predmeta (23,46%) je do sada izrečen neki oblik krivične sankcije ili je gonjenje ustupljeno stranoj državi,
- u 78 predmeta (43,58%) predmeta u toku su dokazne radnje, istraga, međunarodna pravna pomoć ili je u toku glavni pretres pred nadležnim sudom,
- u 7 predmeta (3,91%) sud je odbio ili odbacio optužni akt ili oslobodio optuženog i
- **u 52 predmeta (29,05%) potencijalni izvršilac nije identifikovan.**

Po izveštajnim godinama, podaci su sledeći:

4.1. Podaci o napadim za 2021. godinu

U evidenciju krivičnih dela protiv bezbednosti novinara za period od 01.01. do 30.06.2021. godine **zavedeno je 46 predmeta**, od toga je u junu 2021. godine formirano 4 predmeta. U navedenim predmetima preduzete su sledeće radnje:

- u 1 predmetu doneta je pravosnažna osuđujuća presuda
- u 4 predmeta u toku je postupak pred sudom po optužnom aktu javnog tužioca
- u 6 predmeta doneto je rešenje o odbačaju krivične prijave
- u 8 predmeta doneta je službena beleška da nema mestu pokretanju krivičnog postupka
- u 5 predmeta u toku je postupak sprovođenja dokaznih radnji
- u 20 predmeta u toku je postupak po zahtevu za prikupljanje potrebnih obaveštenja
- u 2 predmeta ni nakon preduzimanja mera u predistražnom postupku potencijalni učinilac nije identifikovan

Konačna odluka doneta je u 15 predmeta (32,61% ukupnog broja predmeta).

4.2. Podaci za 2020. godinu

U evidenciju krivičnih dela na štetu bezbednosti novinara za period od 01.01. do 25.12.2020. godine **zavedeno je 56 predmeta**. U navedenim predmetima, zaključno sa 30.04.2021. godine, preduzete su sledeće radnje:

- u 3 predmeta doneta je pravosnažna osuđujuća presuda
- u 2 predmeta u toku je primena instituta odlaganja krivičnog gonjenja
- u 14 predmeta doneto je rešenje o odbačaju
- u 8 predmeta doneta je službena beleška da nema mestu pokretanju krivičnog postupka
- 2 predmeta doneta je odluka da nema mesta pokretanju pripremnog postupka protiv maloletnog učinioca
- u 2 predmeta u toku je postupak pred sudom po optužnom aktu javnog tužioca
- u 9 predmeta u toku je postupak sprovođenja dokaznih radnji
- u 1 predmetu podnet je predlog za pokretanje pripremnog postupka protiv maloletnog učinioca

- u 8 predmeta u toku je postupak po zahtevu za prikupljanje potrebnih obaveštenja
- u 7 predmeta ni nakon preduzimanja mera u predistražnom postupku potencijalni učinilac nije identifikovan

Konačna odluka doneta je u 27 predmeta (48,21% ukupnog broja predmeta).

4.3. Podaci za 2019. godinu

U periodu od 01.01. do 23.12.2019. godine javnim tužilaštvima podnete su krivične prijave/izveštaji o **61 događaju (61 predmeta) izvršenih na štetu novinara**. U navedenim predmetima, zaključno sa 30.04.2021. godine, preduzete su sledeće radnje:

- u 13 predmeta doneta je osuđujuća presuda, od kojih je u 11 predmeta sudska presuda pravosnažna
- u 2 predmeta izvršilac je sankcionisan nametanjem obaveze propisane Zakonikom o krivičnom postupku u pogledu odloženog krivičnog gonjenja (oportunitet), koje obaveze su ispunjene u celosti, dok je u 1 predmetu u toku primena instituta odlaganja krivičnog gonjenja
- u 1 predmetu doneta je pravosnažna oslobađajuća presuda
- u 12 predmeta doneto je rešenje o odbačaju (od kojih je u 1 predmetu podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka)
- u 12 predmeta doneta je službena beleška da nema mestu pokretanju krivičnog postupka
- u 4 predmeta u toku je postupak pred sudom po optužnom aktu javnog tužioca
- u 1 predmetu podnet je predlog za pokretanje pripremnog postupka protiv maloletnog učinioca
- u 4 predmeta u toku je postupak sprovođenja dokaznih radnji
- u 3 predmeta u toku je postupak po zahtevu za prikupljanje potrebnih obaveštenja
- u 8 predmeta ni nakon preduzimanja mera u predistražnom postupku potencijalni učinilac nije identifikovan

Konačna odluka doneta je u 40 predmeta (65,57% ukupnog broja predmeta).

4.4. Podaci za 2018. godinu

U periodu od 01.01. do 26.12.2018. godine javnim tužilaštvima podnete su krivične prijave/izveštaji o **57 događaja (57 predmeta) izvršenih na štetu**

novinara. U navedenim predmetima, zaključno sa 30.04.2021. godine, preduzete su sledeće radnje:

- u 6 predmeta doneta je osuđujuća presuda, od kojih je u 5 predmeta sudska presuda pravosnažna
- u 3 predmeta izvršilac je sankcionisan nametanjem obaveze propisane Zakonikom o krivičnom postupku u pogledu odloženog krivičnog gonjenja (oportunitet), koje obaveze su ispunjene u celosti
- u 2 predmeta rešenjem suda odbijen je optužni akt tužilaštva
- u 1 predmetu doneta je oslobađajuća presuda
- u 16 predmeta doneto je rešenje o odbačaju (od kojih je u 1 predmetu podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka)
- u 10 predmeta doneta je službena beleška da nema mestu pokretanju krivičnog postupka
- u 2 predmeta u toku je postupak sprovođenja dokaznih radnji
- u 4 predmeta u toku je postupak po zahtevu za prikupljanje potrebnih obaveštenja
- u 13 predmeta ni nakon preduzimanja mera u predistražnom postupku potencijalni učinilac nije identifikovan

Konačna odluka doneta je u 38 predmeta (66,67% ukupnog broja predmeta).

4.5. Podaci za 2017. godinu

U periodu od 01.01. do 25.12.2017. godine javnim tužilaštvima podnete su krivične prijave/izveštaji o **38 događaja (38 predmeta) izvršenih na štetu novinara.** U navedenim predmetima, zaključno sa 30.04.2021. godine, preduzete su sledeće radnje:

- u 2 predmeta doneta je pravosnažna osuđujuća presuda
- u 3 predmeta izvršilac je sankcionisan nametanjem obaveze propisane Zakonikom o krivičnom postupku u pogledu odloženog krivičnog gonjenja (oportunitet), koje obaveze su ispunjene u celosti
- u 1 predmetu odbačen je optužni akt tužilaštva
- u 1 predmetu doneta je oslobađajuća presuda
- u 13 predmeta doneto je rešenje o odbačaju
- u 5 predmeta doneta je službena beleška da nema mestu pokretanju krivičnog postupka
- u 1 predmetu, u postupku međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, ustupljeno je krivično gonjenje nadležnim organima druge države

- u 1 predmeta u toku je postupak pred sudom po optužnom aktu javnog tužioca
- u 1 predmetu u toku je sprovođenje dokaznih radnji
- u 10 predmeta ni nakon preduzimanja mera u predistražnom postupku potencijalni učinilac nije identifikovan

Konačna odluka doneta je u 26 predmeta (68,42% ukupnog broja predmeta).

4.6. Podaci za 2016. godinu

Shodno podacima iz posebne evidencije, u periodu od 01.01. do 31.12.2016. godine javnim tužilaštvima podnete su krivične prijave/izveštaji o **58 događaja (58 predmeta) izvršenih na štetu novinara**. U navedenim predmetima, zaključno sa 30.04.2021. godine, preduzete su sledeće radnje:

- u 3 predmeta doneta je pravosnažna osuđujuća presuda
- u 5 predmeta izvršilac je sankcionisan nametanjem obaveze propisane Zakonikom o krivičnom postupku u pogledu odloženog krivičnog gonjenja (oportunitet), koje obaveze su ispunjene u celosti
- u 1 predmetu sud je odbio optužni akt javnog tužioca
- u 10 predmeta doneto rešenje o odbačaju krivične prijave
- u 20 predmeta doneta službena beleška da nema mestu pokretanju krivičnog postupka
- u 2 predmeta u toku je sprovođenje dokaznih radnji
- u 1 predmeta u toku je postupak po zahtevu za prikupljanje potrebnih obaveštenja
- u 1 predmetu upućena zamolnica za pružanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima
- u 15 predmeta ni nakon preduzimanja mera u predistražnom postupku potencijalni učinilac nije identifikovan

Konačna odluka doneta je u ukupno 39 predmeta (67,24% ukupnog broja predmeta).

Ukoliko se osvrnemo na broj formiranih predmeta na štetu novinara, može uočiti da nema značajnijih odstupanja, osim приметnog pada tokom 2017. godine. O trendu prijavljivanja krivičnih dela tokom 2021. godine još uvek je rano donositi sud, ali ima naznaka da su novo Obavezno uputstvo i rezultati rada SRG ohrabрили novinare i medijske radnike da u većem broju prijavljuju napade i različite incidente.

Što se tiče trenda izvršenja krivičnih dela, bilo da je izvršeno od strane poznatog ili nepoznatog učinioca, nije bilo nikakvih promena. U najvećem broju slučajeva prijavljeno je izvršenje krivičnog dela Ugrožavanje sigurnosti iz čl. 138 KZ, najčešće izvršeno putem interneta, i to korišćenjem društvenih mreža i informativnih platformi. Pored ovog dela, u znatno manjem obimu prijavljeno je izvršenje krivičnih dela Nasilničko ponašanje iz čl. 344 KZ, Proganjanje iz čl. 138a KZ i Izazivanje opšte opasnosti iz čl. 278 KZ.

NUNS vodi bazu napada i pritisaka na novinare već duži niz godina. Ta baza sadrži podatke još od 2008 godine. Baza je podeljena u nekoliko kategorija: fizički napadi, verbalne pretnje, napadi na imovinu, pretnje imovini i pritisci. Ovakva kategorizacija incidenata je drugačija kada se poredi sa tužilačkom evidencijom, pre svega jer obuhvata dosta širi spektar incidentnih događaja.

Razlike u podacima koje se vode u bazama novinarskih udruženja i baze koju vodi RJT često se u javnosti ističe kao jedan od važnijih problema. Baza koju vodi NUNS je pre svega baza napada i pritisaka na novinare, javno je dostupna i mogu se videti sve kategorije. Novinarska udruženja posmatraju jednu širu sliku u kojoj novinari i medijski radnici rade i beleže sve one incidente u kojima, iz opravdanih razloga, postoji subjektivni osećaj ugroženosti novinara, ali koji ne sadrži nužno sve elemente jednog krivičnog dela.

Takođe, postoje neslaganja oko određenih incidenata koji na prvi pogled ne izgledaju kao da je ugrožena bezbednost novinara, kao što su slučajevi poput oštećenja motornih vozila, obijanja stana, obijanja prostorija redakcija i drugi. Iako su to pre svega krivična dela protiv imovine, gledano u širem kontekstu a posebno kada su u pitanju istraživački novinari, takvi incidenti ne moraju nužno imati za posledicu samo napad na imovinu nego mogu i stvoriti ozbiljan osećaj ugroženosti kod novinara koji rade na osetljivim temama, pre svega teme koje se odnose na kriminalne aktivnosti, aktivnosti moćnika, političara i druge teme.

U delu koji se odnosi na pritiske, beleže se različiti oblici pritisaka od onih koji na posredan način mogu ugroziti bezbednost novinara i medijskih radnika, kao što su targetiranje novinara od strane javnih zvaničnika, do raznih kampanja blaćenja putem određenih medija, različiti oblici uznemiravanja od kojih neka dovode i do proganjanja, kao i niza uvreda upućenih novinarima, posebno onih brutalnih dobijenih putem društvenih mreža. Neki od ovih incidenata mogu posredno ugroziti bezbednost novinara ali u najvećem broju slučajeva ne sadrže elemente nekog krivičnog dela koji se goni po službenoj dužnosti. Takođe, pored takvih slučajeva u bazi se vode i slučajevi koji utiču na sam novinarski rad odnosno njegovo ograničavanje i opstanak medija, kao što su zabrane izveštavanja sa

dogadaja od javnog interesa, nepozivanje novinara na konferencije i određene od javnog značaja, podnošenje takozvanih SLAPP tužbi, administrativno uznemiravanje i drugi pritisci.

Ono što se može videti iz baze NUNS-a je da u poslednjih nekoliko godina imamo porast broja zabeleženih incidenata. U 2020. godini zabeležen je drastičan broj incidenata, a to je posledica celokupne situacije vezane za kovid 19, vanredno stanje i julske proteste u Beogradu. Verbalne pretnje imale su različite trendove, u periodu pre 2016. godine zabeležen je manji broj pretnji kada se uporedi sa periodom od 2016. godine gde dolazi do manjeg rasta i nekoliko godina zaredom se beleži donekle sličan broj zabeleženih slučajeva, da bi do skoka došlo u 2020. godini (50). Takođe, za razliku od perioda pre 2016. gde je donekle bio malo veći broj zabeleženih fizičkih napada od 2016. zabeležen je manji broj fizičkih napada, nakon čega dolazi do manjeg skoka 2019. (11) i drastičnijeg skoka u 2021. godini (23). Rastući trend je zabeležen kod pritisaka, gde se iz godine u godinu povećava broj zabeleženih slučajeva, da bi u 2020. godini bio zabeležen najveći broj pritisaka - 92. U 2020. godini imamo zabeležen i skok napada na imovinu (14).

NUNS beleži slučajeve u bazu ali nastoji da te slučajeve i isprati do kraja koliko je u mogućnosti. Slučajevi koji se beleže u bazu su slučajevi za koje udruženje sazna u direktnoj komunikaciji sa novinarima ili za koje sazna iz medija, i koji prolaze određene kriterijume da bi bili uneti u bazu. Određeni broj dela ostaje neotkriven udruženjima. Potpunijim evidencijama doprinele su i evidencije slučajeva koje vodi RJT, kao i bilteni koje RJT dostavlja članicama SRG.

Udruženje novinara Srbije (UNS) takođe beleži slučajeve incidentnih događaja na štetu novinara. U okviru UNS baze beleže se slučajevi represije nad medijima, a kategorije koje se prate su slične kategorijama po kojima slučajeve beleži i NUNS, pa se u bazi nalaze podaci o pretnjama, uvredama, ometanju ili onemogućavanju rada, zabrani izveštavanja, diskriminaciji, i sličnim oblicima. To znači da UNS beleži i pritiske na novinare i medije. Prema raspoloživim podacima iz Udruženja novinara Srbije, do kraja maja 2021. godine zabeleženo je 25 slučajeva represije nad medijima i novinarima. UNS svoju bazu podataka ne objavljuje javno, međutim povremeno u javnost izlazi sa određenim statističkim podacima u vezi sa brojevima napada i pritisaka na novinare.

5. Specifični slučajevi na kojima je radila Stalna radna grupa

SRG je oformljena sa ciljem da omogući lakši i efikasniji pristup pravdi za novinare koji su izloženi različitim vrstama napada i čija je bezbednost ugrožena. Za četiri godine postojanja Grupa je uspjela da ispuni većinu postavljenih ciljeva i realizuje mere i aktivnosti predviđene Sporazumom i Akcionim planovima, kao što je samo uspostavljanje SRG, vođenje evidencije kao i posebnog registra u okviru RJT-a, edukacije, Analiza Krivičnog zakonika, itd. Ipak, kao najveći doprinos unapređenju bezbednosti novinara i uspostavljanju mehanizma za sprečavanje nekažnjivosti može se smatrati Sistem kontakt tačaka, koji je takođe posebno analiziran u jednom od prethodnih odeljaka.

Za četiri godine postojanja, tačnije nešto više od 3 godine uzimajući u obzir da jedno vreme nije funkcionisala zbog zamrznutog statusa novinarskih i medijskih udruženja, na sastancima SRG se razmatralo najmanje 16 slučajeva, iako je mnogo veći broj procesuiran u skladu sa procedurama uspostavljenim Sporazumom i internim pravilima Grupe. Ovi podaci treba da budu uzeti sa metodološkom rezervom iz više razloga: (a) ne postoji centralizovana evidencija i registar podataka u vezi sa obrađenim slučajevima; (b) broj obrađenih slučajeva nastao je kao posledica analize komunikacije unutar grupe i tako prikupljeni verovatno se ne odnose na sve adresirane slučajeve; (c) najrelevantiji metodološki propust u vezi sa brojem slučajeva leži u činjenici da se oni odnose samo na period nakon 2018.godine, jer su prve dve godine od osnivanja prošle u procesu konsolidacije i slabijih aktivnosti. Imajući sve ovo u vidu, prikupljeni podaci pokazuju da se u okviru SRG aktivno razmatralo najmanje 16 slučajeva od 2018. do 2020. godine.

Kroz rad SRG, od njenog formiranja do danas, uspostavljeno je niz modela saradnje i komunikacijskih linija. U nastavku će biti predstavljeni pojedinačni elementi ovih mehanizama koji su identifikovani kroz analizu nekih od slučajeva o kojima se raspravljalo na sastancima SRG. Značajno je imati u vidu da je ovo samo jedna od mogućih perspektiva razmatranja slučajeva i modela saradnje koja je bazirana na analizi sačinjenih zapisnika i email korespodencije. Ovaj segment neće ulaziti u činjenična stanja pojedinačnih događaja kao ni u procenu postupanja organa van SRG.

5.1. Pokretanje postupka: slučajevi paljenja kuće Milana Jovanović i pretnji Jovani Gligorijević

Milan Jovanović je novinar portala Žig Info iz Grocke čija je kuća u Vrčinu zapaljena u noći 12. decembra 2018. godine. Za vreme planiranog podmetanja požara, Milan se nalazio u kući zajedno sa svojom suprugom.¹⁴ S obzirom na težinu dela,

¹⁴ NUNS izveštaj iz baze Napadi na novinare: [Fizički napad - Milan Jovanović \(12.12.2018\)](#).

nakon prijave najpre su na teren izašli pripadnici MUP-a i nadležni javni tužilac. Predstavnici udruženja su obavestili SRG nakon čega je usledio hitan sastanak. Sastanku su prisustvovali i predstavnici MUP-a koji su prvi stigli na mesto događaja, o čemu su detaljno izvestili članove Grupe. Slučaj predstavlja određenu prekretnicu u načinu rada Grupe s obzirom da predstavlja prvi slučaj u kojem su istražni organi, uz dozvolu nadležnog tužioca, članovima Grupe izneli detalje o određenom događaju u fazi tužilačke istrage. Nedugo nakon toga usledio je i sastanak sa nadležnim javnim tužiocem koji je izneo svoje početne zaključke i obavestio članove Grupe o toku i detaljima istrage. Na tim sastancima su i članovi udruženja, koji su bili u direktnom kontaktu sa Milanom Jovanovićem, takođe pružali informacije i saznanja kojima su raspolagali kako bi omogućili kvalitetno i efikasno vođenje istražnog postupka. Ovaj vid otvorene saradnje, komunikacije i razmene informacija i mišljenja omogućio je da se određeni slučajevi ubrzaju s obzirom na obavezu hitnog postupanja kada je reč o napadima na novinare. U ovom konkretnom slučaju komunikacija i otvorena saradnja unutar Grupe značajno su doprineli da se novinaru i njegovoj supruzi dodeli policijska zaštita, nakon što su predstavnici udruženja zaključili da im može biti ugrožena bezbednost s obzirom da je glavni osumnjičeni i dalje bio na slobodi.

U vezi sa pokretanjem postupka značajan je i slučaj novinarkе Jovane Gligorijević, gde je u nešto drugačijem obliku, dobra saradnja i komunikacija omogućila da se, žargonski rečeno, postupak "otkoči". Naime, Jovani Gligorijević, novinarki nedeljnika Vreme, su 8. maja 2020. godine na društvenoj mreži Tviter izrečene pretnje od strane osobe koja ju je i vređala i poručila joj "da će doći dan za naplatu". Novinarka je u periodu koji je prethodio najozbiljnijoj pretnji na društvenim mrežama više puta vređana i napadana.¹⁵ Tužilaštvo je podnete prijave uzelo u razmatranje, međutim novinarka suočena sa brojnim nerešenim pretnjama nije smatrala da je nadležni organi obaveštavaju i štite na adekvatan način, što je iznela i u svojim medijskim pojavljivanjima.¹⁶ Posredstvom predstavnika udruženja u SRG, novinarka je uspostavila direktnu komunikaciju sa Grupom i dostavila potrebne podatke kako bi se slučajevi procesuirali efikasnije, što je doprinelo da se osumnjičeni privede u najkraćem roku.¹⁷

5.2. Hitre reakcije: slučajevi Zane Cimili i Daška Milinovića

¹⁵ Vidi više o napadima u izveštajima u okviru baze NUNS-a: [Pritisak - Jovana Gligorijević \(08.02.2018\)](#) [Pritisak - Nedim Sejdinović, Dinko Gruhonjić, Igor Besermenji, Jovana Gligorijević, Dragana Pećo i Hana Adrović \(08.02.2019\)](#) i [Verbalna pretnja - Jovana Gligorijević, 07.05.2020.](#)

¹⁶ Rade

¹⁷ NUNS izveštaj iz baze Napadi na novinare: [Verbalna pretnja - Jovana Gligorijević, 07.05.2020.](#)

Novinarki Zani Cimili je u julu 2019. godine na društvenoj mreži Instagram pretnjom ugrožena sigurnost¹⁸ o čemu je preko kontakt tačke iz udruženja obavešten predstavnik RJT-a u SRG. Tužilaštvo je brzo reagovalo, a u saradnji sa policijom lice koje je pretilo je privedeno. Slučaj predstavlja primer brze i efikasne reakcije direktno preko uspostavljenog mehanizma, kao i odlične komunikacije između kontakata policije, tužilaštva i novinarskih i medijskih udruženja.

U sličnom slučaju teškog fizičkog napada na Daška Milinovića u Novom Sadu koga su u ranim jutarnjim časovima metalnom palicom napale dve osobe, 16. aprila 2021. godine¹⁹, novinar se u početku dvoumio u vezi sa prijavljivanjem slučaja. Međutim, uz podršku predstavnika udruženja, slučaj je posle nekoliko sati ipak prijavljen policiji i tužilaštvu. Brzom reakcijom i kroz komunikaciju u okviru Grupe pripadnici MUP-a su istog dana uhapsili jednog od napadača dok je drugi još uvek u bekstvu. Primer pokazuje značaj brzog prijavljivanja slučajeva, ali i značaj poverenja koji napadnuti novinari moraju imati da bi prijavili slučaj. U kontekstu SRG ova dva slučaja pokazuju da uspostavljeni modeli saradnje mogu da dovedu do pozitivnog ishoda i još značajnije pokazuju da unutar grupe postoji mogućnost hitnog i efikasnog postupanja kroz saradnju sa nadležnim organima preko sistema Stalne radne grupe.

5.3. Slučajevi Ljiljana Stojanović i Jelena Zorić

Novinarka Jug Press-a iz Leskovca, Ljiljana Stojanović, doživela je psovke, uvrede i pretnje od strane demonstranata na protestnom skupu srednjoškolaca u Leskovcu 2. marta 2020. godine.²⁰ Novinarka je o pretnjama obavestila službenika MUP-a koji je stajao u blizini, čuo identične pretnje kao i novinarka, ali nije reagovao. Na dodatno novinarkino insistiranje, policajac je direktno odbio da reaguje. Nakon prijave slučaja u policijskoj stanici, novinarka je obavestila SRG. Predstavnik MUP-a u grupi je pokrenuo mehanizam provere i prijave, pa je protiv policajca koji je odbio da zaštiti novinarku u veoma kratom roku pokrenut postupak unutrašnje kontrole. Slučaj pokazuje primer brze reakcije predstavnika policije kada su u pitanju njihove kolege i pokazuje da suprotno postojećim stavovima da službena lica neće preduzimati radnje protiv svojih kolega, mehanizam SRG omogućava i tako nešto.

¹⁸ NUNS izveštaj iz baze Napadi na novinare: [Verbalna pretnja - Zana Cimili \(04.07.2019\)](#).

¹⁹ Safe journalists network, Serbian journalist Dasko Milinovic attacked with bars, 16 April 2021, dostupno na: <https://safejournalists.net/portfolios/serbian-journalist-dasko-milinovic-attacked-with-bars/>.

²⁰ Safety of journalists network, Threats and insults to a journalist, Ljiljana Stojanović, Leskovac, 02.03.2020, dostupno na: <https://safejournalists.net/reports/pretnje-i-uvrede-novinarki-ljiljana-stojanovic-leskovac-02-03-2020/>

Isti mehanizam primenjen je i u slučaju novinarkе TV N1 Jelene Zorić koja je dobila više pretnji u kratkom vremenskom periodu.²¹ Nakon konsultacija novinara u okviru Grupe i tužilaštva, provere raspoloživih dokaza i informacija, od strane tužilaštva i policije doneta je odluka o hitnoj reakciji i postupanju. Primer predstavlja dobar model efikasnog rešavanja slučaja za šta je od velikog značaja hitna i brza reakcija policije i tužilaštva kao i saradnja od strane novinara.

5.4. Neiskorišćeni potencijal: slučajevi napada na novinare tokom inauguracije predsednika i slučaj Bojane Pavlović, novinarkе KRIK-a

Za vreme inauguracije predsednika Srbije 2017. godine, više novinara je fizički napadnuto od strane obezbeđenja koje je bilo prisutno u prostoru oko Narodne skupštine. Dok su novinari pokušavali da dobiju izjavu od demonstranata, pripadnici obezbeđenja u civilu su fizički nasrnuli na novinare i odvukli ih sa prostora ispred platoa skupštine, čime su ih faktički onemogućili da rade svoj posao, uz upotrebu sile. Predstavnici novinarskih i medijskih udruženja u Grupi smatrali su da policija koja je bila prisutna nije reagovala na adekvatan način i nije pružila zaštitu novinarima.²² Nešto kasnije MUP je saopštio da je u saradnji sa nadležnim tužilaštvom identifikovao sve osobe koje se dovode u vezu sa medijskim navodima o događajima koji su se odigrali toga dana. Nakon saslušanja svih osoba, kao i dostavljanja izveštaja nadležnom tužilaštvu, Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, je dva puta odbacilo krivičnu prijavu protiv osumnjičenih. U međuvremenu, predstavnici novinara u SRG zamrznuli su svoj status i privremeno napustili rad Grupe, jer su smatrali da je grupa neefikasna i da ne pruža očekivane rezultate. Iako je bila reč o fizičkom napadu, mišljenje predstavnika medijske zajednice je da SRG u ovom konkretnom slučaju nije uspela da iskoristi kreirane modele saradnje na način na koji je to uradila u nekim drugim slučajevima kao što su, primera radi, napadi na Daška Milinovića ili Ljiljanu Stojanović.

Jako značajan je i primer novinarkе Bojane Pavlović, novinarkе istraživačkog portala KRIK koja je zaustavljena 10. juna 2020. godine od strane službenih lica nakon što je fotografisala predsednikovog sina u društvu čoveka za koga se sumnja da je član kriminalne grupe. Prema iskazu novinarkе, telefon joj je uzeo

²¹ NUNS izveštaj iz baze Napadi na novinare: [Verbalna pretnja - Jelena Zorić \(02.01.2021\)](#) i [Verbalna pretnja - Jelena Zorić \(28.12.2020\)](#) i [Pritisak - Jelena Zorić \(18.01.2021\)](#).

²² Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, Serbian Reporter Lidija Valtner Attacked During New Serbian President's Inauguration, 25.4.2019., dostupno na: https://www.coe.int/en/web/media-freedom/detail-alert?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesoportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=5&p_p_col_count=10&sojdashboard_WAR_coesoportlet_alertPK=60003048.

nepoznati pojedinac i ona se našla okružena nepoznatim osobama, a službena lica su napustila lice mesta i ostavila novinarku nezaštićenu.²³ Nakon donete odluke o odbacivanju krivične prijave, ovaj slučaj je okončan. Predstavnici novinarskih i medijskih udruženja su smatrali da policija nije postupila u skladu sa svojim obavezama i po njima ovaj slučaj predstavlja još jedan primer propuštene prilike da se unutar SRG podigne stepen poverenja u postupanje MUP i RJT-a i ojača dobar odnos koji je kontinuirano uspostavljan godinama ranije. Tim pre s obzirom da se radilo o fizičkom ugrožavanju novinara što su slučajevi koje policija, kao što obrađeni slučajevi pokazuju, inače shvata ozbiljno. Vredno je spomenuti da je novinarka Bojana Pavlović prisustvovala sastanku SRG gde su razmenjeni stavovi i mišljenja u vezi sa njenim slučajem, a istu priliku imao je i Marko Somborac²⁴, čiju slučaj napada značajan upravo zbog toga što je po prvi put zaštita pružena karikaturisti i time na neki način otvoren put da se poimanje novinara i novinarskog posla posmatra šire.

U julu 2020. godine, za vreme građanskih protesta u Beogradu protiv uvođenja dodatnih mera zbog pandemije virusa kovid, došlo je do sukoba između jednog dela demonstranata i pripadnika MUP-a. Tada je zabeležen veliki broj pretnji, fizičkih napada i povreda novinara koji su izveštavali sa protesta. Novinarska udruženja su registrovala 29 događaja u periodu od 7. do 11. jula 2020. godine. Najveći broj događaja bili su fizički napadi, povređivanje novinara i oštećenje njihove opreme, dok su manji broj slučajeva bile pretnje. Pred javnim tužilaštvima pokrenuto je ukupno sedam postupaka, od kojih je jedan slučaj rešen, jedna prijava je odbačena, a pet postupaka je još uvek u toku. U nekoliko povezanih slučajeva, devet novinara se požalilo na pretnje, oštećenje ili oduzimanje opreme i fizičke povrede od strane pripadnika policije. Novinarska udruženja su o ovim događajima obavestila SRG nakon čega je održan hitan vanredni sastanak. Predstavnici udruženja su iskazali nezadovoljstvo postupcima policije prema novinarima u nekoliko pojedinačnih slučajeva. Istakli su propuste u prepoznavanju uloge i zadatka novinarskih ekipa koje su u javnom interesu obavestavale javnost o kritičnim događajima, i pre svega u slučajevima premlaćivanja Žikice Stevanovića, privođenja Igora Stanojevića, uznemiravanju Milice Božinović i privremenom oduzimanju telefona Ireni Stević. Udruženja su od policije i javnih tužilaštava očekivala i zahtevala ispitivanje okolnosti svih slučajeva po službenoj dužnosti, dok su predstavnici MUP-a i RJT-a smatrali da nije bilo ozbiljnijih prekoračenja dužnosti, i da su policajci tih večeri bili pod posebnim pritiskom usled napada od strane agresivnog dela demonstranata. Neslaganje i

²³ NUNS izveštaj iz baze Napadi na novinare: [Pretnja imovini - Bojana Pavlović \(10.06.2020\)](#).

²⁴ NUNS izveštaj iz baze Napadi na novinare: [Napad na imovinu - Marko Somborac, Goran Rajšić, Nikola Vitković, Andrej Vojković i Dalibor Novak \(12.10.2020\)](#) i [Pritisak - Marko Somborac, Goran Rajšić, Nikola Vitković, Andrej Vojković i Dalibor Novak \(16.10.2020\)](#).

različiti stavovi u pogledu julskih događaja bili su evidentni, a kompromis je pronađen u pokretanju postupaka unutrašnje kontrole od strane MUP-a u svim slučajevima u kojima je istaknuta sumnja u prekoračenje dužnosti i prekomernu upotrebu sile od strane policije. Postupci unutrašnje kontrole su i dalje u toku. Zbog postupanja policije prema novinarima, nadležnom javnom tužilaštvu podnete su 3 krivične prijave kojima je obuhvaćeno 7 oštećenih novinarki i novinara. Postupci su u toku.

Ipak, novinarska i medijska udruženja očekuju da će i visoko senzitivni slučajevi ugrožavanja bezbednosti novinara, naročito onih koji dolaze iz obeleženih redakcija kao što je slučaj Bojane Pavlović ili odnos u određenim slučajevima prema novinarima za vreme julskih protesta, biti procesuirani na efikasniji način i da će se na njima ubuduće graditi strateška pozicija SRG u javnosti i uticati na dalju izgradnju i jačanje ovog sistema za zaštitu novinara.

Prehodna kratka analiza slučajeva imala je zadatak da objasni rad i logiku funkcionisanja i vrednosti grupe iznutra. Primećuje se da je u prethodne četiri godine SRG uspela kroz saradnju i komunikaciju da uspostavi specifične modele saradnje adaptirane kako potrebama novinara tako i državnom i pravnom sistemu zaštite. Analiza je pokazala da SRG ima snagu da zajednički pokrene postupke kao i da pomogne u vođenju efikasnije i kvalitetnije istrage što svakako zavisi i od spremnosti i otvorenosti svih članove grupe da razmenjuju informacije i saznanja. S druge strane važno je da i "pritisak" udruženja i "senzibilnost" državnih i pravosudnih predstavnika može da omogući kako hitre reakcije, naročito kada je reč i fizičkom ugrožavanju bezbednosti, ali i da dovede do direktne odgovornosti učesnika u napadu. U svim ovim slučajevima poverenje i spremnost da se zaštiti bezbednost novinara se pojavljuju kao najmanji zajednički sadržalac modela saradnje i uspeha SRG. Ostaje da se vidi da li su izgrađeni modeli dovoljni i izdržljivi da u datoj medijsko-političkoj klimi obezbede najviši nivo zaštite i novinarima čiji slučajevi nisu obrađivani od strane Grupe ili nisu doveli do zaštite novinara odnosno kažnjavanja počinioca.

6. Aktivnosti Grupe

Konkretne aktivnosti koje je SRG realizovala ili planira da ih realizuje definisane su u samom Sporazumu, kao i u dva Akciona plana i to prvi za 2018-2019²⁵ i drugi za 2021-2022²⁶, koja su izrađena uz pomoć i podršku Misije OEBS-a u Srbiji. Glavna ideja prilikom formulisanja oba Akciona plana bila je da se odrede striktni rokovi u kojima aktivnosti moraju biti realizovane kao i da nosilac svake od njih bude jedna od sporazumnih strana kako bi na taj način preuzela i određenu odgovornost za njihovu realizaciju.

Pomenuto je ranije da je Sporazum predvideo ukupno 10 mera od kojih je do sada realizovano 9. Jedina mera koja do sada nije urađena, a čija realizacija se planira do kraja 2021. godine, je izrada Analize dosadašnje komunikacije i stepena otvorenosti nadležnih državnih institucija u vezu sa slučajevima ugrožavanja bezbednosti novinara.

Akcionim planom 2018/2019. bilo je predviđeno 15 aktivnosti od kojih su sve realizovane s tim da je za 2 aktivnosti utvrđeno da ih nije moguće uraditi na način na koji su bile zamišljene.

Jedna od planiranih aktivnosti koja nije u potpunosti realizovana je ona koja se tiče **donošenja uniformnog i efikasnog rešenja kojim bi se uvela aktivna legitimacija predstavnika novinarskih i medijskih udruženja (članova SRG) za pristupanje podacima o toku istrage**. U vezi sa navedenim, predstavnici RJT-a i MUP-a su izrazili rezervu uz obrazloženje da je pitanje aktivne legitimacije pristupa podacima u toku istrage regulisano Zakonikom o krivičnom postupku i odnosi se samo na oštećeno lice izvršenim krivičnim delom i njegovog pravnog zastupnika. U dosadašnjem radu SRG nije definisan način na koji bi članovi ovog radnog tela, predstavnici novinarskih i medijskih udruženja mogli da imaju uvid u ove podatke, s tim da, objektivno gledano, to nije predstavljalo ozbiljniju prepreku za njeno funkcionisanje i razmenu informacija koje mogu biti dostupne u skladu sa zakonom.

Druga aktivnost ticala se **usaglašavanja zajedničkih kriterijuma za sve sporazumne strane za vođenje evidencija napada na novinare**. Do sada nije donet poseban zajednički dokument kojim se uređuje oblast jedinstvenog i posebnog evidentiranja događaja u kojima se novinar javlja kao oštećeni. Svaka strana potpisnica vodi svoju evidenciju o navedenoj problematici i periodično se

²⁵ Akcioni plan SRG 2018-2019, pogledati: <http://bezbedninovinari.rs/> (pri dnu stranice nalazi se lista dokumenata koji se mogu preuzeti)

²⁶ Akcioni pan SRG 2020-2021, pogledati: <http://bezbedninovinari.rs/> (pri dnu stranice nalazi se lista dokumenata koji se mogu preuzeti)

ti podaci međusobno upoređuju. Dakle, utvrdilo se da nije moguće voditi evidencije po nekim zajedničkim kriterijumima i da svaka strana treba da nastavi sa evidentiranjem kao i do tada. Pritom, trebalo bi imati na umu i da je Zaštitnik građana u saradnji sa novinarskim udruženjima uspostavio Platformu za evidenciju napada i pritisaka na novinare koja se može smatrati nekom vrstom jedinstvene evidencije.

Od realizovanih aktivnosti na prvom mestu bilo je predviđeno **usvajanje Pravilnika o radu SRG** što je nakon usaglašavanja svih odredbi i učinjeno od strane predstavnika svih potpisnica Sporazuma.

Dalje, bila je predviđena aktivnost koja se odnosila na **uspostavljanje formalne procedure za komunikaciju između kontakt tačaka** što je takođe ostvareno uvođenjem Sistema kontakt tačaka. Navedeno je otvorilo prostor za realizaciju još jedne aktivnosti iz akcionog plana SRG, a to je **donošenje internih akata od strane RJT-a i MUP-a kojima se utvrđuje obaveza njihovih službenika o hitnom postupanju** u slučaju prijavljivanja krivičnog dela izvršenog na štetu novinara. O navedenim internim aktima i sistemu kontakt tačaka bilo je više reči u jednom od prethodnih odeljaka.

U cilju identifikacije svih krivičnih dela koja mogu imati za posledicu ugrožavanje bezbednosti novinara izvršena je **Analiza odredbi krivičnog zakonika Republike Srbije**²⁷ i to kroz rad jedne od dve podgrupe koja je uspešno završila planiranu aktivnost i uvezi toga je sačinila Zaključak, koji je usvojen od strane svih članova SRG. Analizom je identifikovano ukupno 35 krivičnih dela predviđenih KZ-om koja se mogu dovesti u kontekst ugrožavanja bezbednosti novinara. Rezultati ove Analize su doprineli da u se u Opšte obavezujućem uputstvu Republičkog javnog tužioca nalaze odredbe kojima se nalaže javnim tužilaštvima hitno postupanje po krivičnim prijavama za krivična dela koja se mogu smatrati kao dela podobna da dovedu do ugrožavanje bezbednosti novinara i drugih medijskih radnika.

Formirana je i **radna podgrupa za izradu analize načina komunikacije i stepena otvorenosti nadležnih institucija prema medijima**. Postupak sprovođenja ove analize je u toku.

Ostvarena je i planirana aktivnost koja se odnosila na **utvrđivanje „kritičnih tačaka“ u sistemu zaštite novinara i definisanje mera za efikasnije**

²⁷ OEBS Analiza efikasnosti krivično-pravne zaštite novinara, pogledati: <http://bezbedninovinari.rs/> (pri dnu stranice nalazi se lista dokumenata koji se mogu preuzeti)

adresiranje problema (nasilje nad novinarkama , online pretnje i proganjanja) i to kroz objavljivanje izveštaja na kome je radila Slavko Ćuruvija Fondacija, kao predstavnik AOM-a.²⁸

U sklopu realizacije edukativnih aktivnosti i mera za povećanja vidljivosti rada SRG u javnosti i unapređenja saradnje između kontakt tačaka, Misija OEBSa u Srbiji, u saradnji sa MUP-om, RJT-om i članovima SRG, organizovala je **niz konsultativnih sastanaka namenjenih neposrednom upoznavanju lokalnih novnara sa kontakt tačkama policije, tužilaštva i novinskih i medijskih udruženja**. Ovi događaji su poslužili i kao dodatno ohrabrenje lokalnim novinarima da prijavljuju sve slučajeve ugrožavanja njihove bezbednosti odnosno da koriste sistem kontakt tačaka u što je moguće većoj meri kako bi kroz praksu doprineli njegovom daljem razvoju. Sastancima koji su održani u Beogradu, Nišu, Kragujevcu i Novom Sadu ukupno je prisustvovalo 224 učesnika koji su na različite načine učestvovali u sistemu kontakt tačaka ili su njegovi korisnici. Od navedenog broja konsultativnim sastancima je prisustvovalo 90 predstavnika tužilaštva, 85 predstavnika policije i 54 novinara i drugih medijskih aktera. Na osnovu diskusija koje su vođene tokom sastanaka kao i predloga iznetih od strane učesnika doneti su zaključci i preporuke koji su dostavljeni SRG radi sagledavanja novih mogućnosti i perspektiva za unapređenja Sistema kontakt tačaka.

Od drugih mogućnosti vezanih za povećanje vidljivosti rada grupe treba istaći da je Grupa u nekoliko navrata objavljivala saopštenja za javnost, da je u određenoj meri bila prisutna u medijima, kao i da su njeni predstavnici učestvovali na nekoliko međunarodnih konferencija na kojima su predstavljali rad ovog tela.

Krajem 2020. godine SRG je usvojila novi Akcioni plan za period od 2021. do 2022. godine koja sadrži 11 aktivnosti čija implementacija bi trebalo dodatno da unapredi kapacitete i funkcionisanje SRG. Od pomenutih 11 u 2021. bi trebalo da se realizuje 8, a u 2022. godini 3 aktivnosti.

U dosadašnjem toku godine od predviđenih 8 SRG je uspela da realizuje 4 aktivnosti i to:

Prva aktivnost bila je izrada **Analize potencijalnih izmena Krivičnog zakonika i preporuka amandmana** koji bi obuhvatio krivično-pravnu zaštitu novinara u slučajevima koji se trenutno tretiraju kao pritisci. Ova aktivnost je u potpunosti realizovana i iscekuje se formiranje Radne grupe za izmene Krivičnog zakonika u

²⁸ Kritične tačke u sistemu zaštite novinara, pogledati: <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2014/01/SCF-Kriticne-tacke-u-sistemu-zastite-novinar.pdf>

okviru Ministarstva pravde koja ce dalje preuzeti rad na formulisanju amandmana.

Pored toga, SRG je **izradila Veb sajt i mobilna aplikacija „Bezbedni novinari“** koje imaju za cilj povećanje vidljivosti rada SRG i opšteg znanja o značaju javnog informisanja i bezbednosnim rizicima sa kojima se novinari suočavaju u radu. I sajt i aplikacija su uspostavljeni i trenutno se radi na proizvodnji dodatnih sadržaja.

Akcionim planom je predviđena i **proizvodnja nekoliko video podkasta o bezbednosti novinara** koji su u julu ove godine završeni i stavljeni na veb sajt bezbedninovinari.rs. Jedan od dva snimljena podkasta se bavi pitanjem bezbednosti novinarki²⁹ dok drugi objašnjava pravno tumačenje pretnje, kako je to definisano u članu 138. Krivičnog zakonika³⁰.

Takođe, SRG je uspela da završi i ovaj **Izveštaj o radu za period 2017-2021** čime je realizovana i četvrta od predviđenih 8 aktivnosti.

U drugoj polovini godine očekuje se realizacija sledećih aktivnosti:

- Analiza bezbednosnih rizika novinara i drugih javnih ličnosti pri praktikovanju slobode izražavanja u javnom diskursu
- Analiza dosadašnje komunikacije i stepena otvorenosti nadležnih državnih institucija u vezi sa slučajevima ugrožavanja bezbednosti novinara
- On-line konsultacije kontakta tačaka tužilaštva i policije sa lokalnim novinarima koje ce voditi profesor krivičnog prava Pravnog fakulteta u Beogradu, Zoran Stojanovic
- Izrada video vodiča o bezbednosti novinara za tužilaštvo i policiju

²⁹ Pogledati - <http://bezbedninovinari.rs/article/63/epizoda-1-nasilje-prema-novinarkama>

³⁰ Pogledati - <http://bezbedninovinari.rs/article/64/epizoda-2-bezbednost-novinar>

7. Slične međunarodne inicijative i međunarodni standardi zaštite bezbednosti novinara

Pitanje bezbednosti novinara i sa njim usko vezano pitanje nekažnjivosti za napade intenziviralo se prethodnih decenija na međunarodnom planu usled porasta broja napada koji se može povezati sa različitim faktorima kao što su rast populizma koji je relativizovao značaj medijske slobode, sve veća ekonomska nejednakost, tehnološki razvoj i digitalni jaz, gubljenje granice između fizičkog i digitalnog i drugi razlozi.

Međunarodne organizacije poput Ujedinjenih nacija (UN) i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) kao i regionalne organizacije kao što je Savet Evrope (SE) već duži niz godina ukazuju na ovaj problem kao i na nedostatke državnog sistema zaštite. Kroz svoj rad postavljaju minimalne standarde zaštite bezbednosti novinara koje su države pozvane da uspostave. Kroz analizu ovih standarda i inicijativa za zaštitu novinara koje su po svojoj strukturi ili tematici slične SRG, ovaj segment Izveštaja prikazaće mesto i značaj SRG u “koordinatnom sistemu” međunarodne zaštite bezbednosti novinara.

7.1. Međunarodni standardi za zaštitu novinara

Sloboda izražavanja je kompleksno ljudsko pravo. Uživanje ovog prava, prava da se izgovaraju, primaju i dele informacije, zavisi od mnogobrojnih društveno-političkih faktora koji utiču na mogućnost građana da, u manjoj ili većoj meri, slobodno i bez straha učestvuju u javnoj debati i informišu se o stvarima od javnog značaja. Ali, da bi građani zaista mogli da se slobodno izražavaju neophodno je da državni organi procesuiraju i sankcionišu napade, ali i da stvaraju “pozitivne” uslove, atmosferu u kojoj ne postoji strah od državne i privatne retribucije za “izgovoreno”. Stvaranje ovih pozitivnih uslova je prvenstveno obaveza države (tzv. doktrina o pozitivnim obavezama³¹), i one podrazumevaju i obavezu države da podstiče veću medijsku slobodu i bezbednost novinara.³² Upravo u tom cilju stvaranja pozitivne klime i sankcionisanja napada, izgrađen je niz standarda u cilju zaštite bezbednosti novinara na međunarodnom nivou.

³¹ Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, 13.4.2016., para.6 i Principi, para.13-19

³² UN, UN Plan of Action on the Safety of Journalists and The Issue of Impunity (CI- 12/CONF.202/6), 2012, para. 1.5

Osnovni princip i ideja vodilja iz koje izvire ovi standardi zasniva se na jednostavnom, ali teško dostižnom cilju: Prevention, Prosecution and Protection (3Ps, **Sprečavanje, Procesuiranje i Zaštita**).³³ U nastavku će biti predstavljeni pojedinačni elementi ovih stubova zaštite.

1. Sprečavanje je u okviru međunarodnih instrumenata oslikano kroz set mera, koje, ukoliko su sistemski implementirane, treba da dovedu do visokog nivoa zaštite. Potrebno je usvojiti regulatorne instrumente i razviti institucije koje omogućavaju ovako visok stepen zaštite. U tom cilju, potrebno je “efikasno primeniti postojeći pravni okvir”³⁴ i izmeniti ga tako da “omogućava novinarima da rade nezavisno i bez mešanja.”³⁵ Takođe, države treba da rade na podizanju svesti o prirodi napada na novinare među nosiocima sudskih i tužilačkih ovlašćenja i policijom, “uključujući snažan fokus na borbu protiv seksualnog i drugim vrstama rodno-zasnovanog nasilja, i nasilja nad ženama, kao i specifičnih pretnji i uznemiravnja novinarki.”³⁶ Takođe, potrebno je uspostaviti sistem evidentiranja napada, kao i da nosioci političkih ovlašćenja osude nasilje, ali i da se odvoje dovoljna sredstava za uspostavljanje i održavanje sveobuhvatnog sistema zaštite.³⁷

2. Procesuiranje napada i sankcionisanje počinioca u okviru međunarodnih standarda zaštite počiva na sistemu specijalizovane zaštite koja je dizajnirana da prepozna posebnu prirodu i važnost novinarske pozicije za, i u društvu. Tako se predlaže kreiranje specijalizovanih policijskih timova za istragu napada, ili uspostavljanje tužilaštva sa posebnim nadležnostima u vezi sa sankcionisanjem

³³Article 19, Acting on UN Human Rights Council Resolution 33/2 on the Safety of Journalists, 2017, str.5; UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/33/2), 6.9.2016., Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera zasnovana je na pomenutim principima, ali takođe uvodi i elemente nekažnjivosti kao i promovisanja, informisanja, obrazovanja i podizanja svesti kao osnovne elemente zaštite.

³⁴ UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/33/2), 6.9.2016, para. 7., Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, 13.4.2016., I Smernice, para.2-3, OEBS, Decision No.3/18 Safety of journalists, MC.Dec 3/18, 7.12.2018, para.2.

³⁵ UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/33/2), 6.9.2016, para. 8., Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, 13.4.2016., Principi, para.36

³⁶ UN Human Rights Council, Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2019, 23.1.2020 (A/RES/74/157), para 11

³⁷ UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/21/12), para. 8; UN General Assembly, Resolution on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity (A/RES/68/163), 21.2.2014, para. 6; UN General Assembly, Resolution on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity (A/RES/70/162), 10.2.2016, para. 8., OEBS, Decision No.3/18 Safety of journalists, MC.Dec 3/18, 7.12.2018, para.9, A/RES/74/157, para 11

napada.³⁸ Ovi organi treba da budu konitnuriano edukovani o bezbednosnim rizicima, kao i da svoj rad regulišu posebnim protokolima u vezi sa procesuranjem i istragama. Predlaže se i uspostavljanje mehanizma za ranu reakciju i prepoznavanje rizika kako bi se novinarima pružila brza i momentalna zaštita.³⁹

3. Zaštita od napada, koji mogu doći kako od privatnih tako i državnih aktera⁴⁰,a mogu imati različite forme koje su povezane sa specifičnom prirodom novinarskog posla, pa su zbog toga novinari “izloženi posebnoj vrsti rizika,”⁴¹ podrazumeva obavezu državnih organa da reaguju kada se napad desi i omoguće efikasnu i adekvatnu zaštitu.⁴² Prvenstveno je neophodno sprovesti “nepristrasnu, brzu, temeljnu, nezavisnu i efikasnu istragu”⁴³ koja će se završiti sudskim postupkom i kažnjavanjem počinioca, ali i omogućiti pristup mehanizmima zaštite kako novinaru tako i njegovoj porodici.⁴⁴

Predstavljeni međunarodni standardi zaštite pozivaju države da istovremeno reaguju na tri “fronta” i da kroz sprečavanje, procesuiranje i zaštitu novinara, kako na materijalno-pravnom tako i na proceduralnom nivou, odgovore na različite oblike napada i spreče nekažnjivost.⁴⁵

Potrebno je za kraj naglasiti da novinari nisu monolitna kategorija i da određene kategorije novinara zbog prirode svog rada i izveštavanja (npr. iz konfliktnih područja, istaživački novinari i slično) kao i osobe koje pripadaju grupi u riziku od potencijalne diskriminacije (novinarke, novinari koji pripadaju nacionalnim manjinama, izveštavaju o osetljivim temama) su takođe prepoznati u ovim standardima, gde se države pozivaju da odgovore na njihove specifične potrebe

³⁸ Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, 13.4.2016., Smernice, para.25

³⁹ UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/27/5), para. 5; UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/33/2), 6.9.2016., para. 6.

⁴⁰ Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, 13.4.2016., para.3.

⁴¹ UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/33/2), 6.9. 2016, str. 2.

⁴² Vidi isto: Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, 13.4.2016., Smernice, para.9-10.

⁴³ UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/27/5), para. 3; Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, 13.4.2016., Smernice, para.18 i 19., OEBS, Decision No.3/18 Safety of journalists, MC.Dec 3/18, 7.12.2018, para.6

⁴⁴ Ibid.; UN General Assembly, Resolution on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity (A/RES/70/162), 10.2.2016, para. 9.

⁴⁵ 9 od 10 slučajeva napada na novinare nisu procesuirani i napadač nije kažnjen, UN, UN Plan of Action on the Safety of Journalists and The Issue of Impunity (CI- 12/CONF.202/6), 2012, ,para. 1.3.

zaštite, a svakako se najveća pažnja u poslednje vreme posvećuje zaštiti novinarki.⁴⁶

7.2. Slične međunarodne inicijative

Mehanizmi zaštite bezbednosti i sprečavanja nekažnjivosti, uključujući i mehanizam poput SRG prepoznati su kao uspešni modeli za očuvanje medijskih sloboda. Tako na primer, u zajedničkoj Deklaraciji međunarodnih organizacija sa mandatom zaštite slobode izražavanja, države se pozivaju da uspostave specijalne mehanizme zaštite kada postoji eminentan i kontinuirani rizik od krivičnih dela protiv slobode izražavanja, što je prepoznato i u UN Deklaraciji o bezbednosti novinara iz 2018. koja prepoznaje važnost, na primer, nacionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava koji mogu da unaprede bezbednost novinara.⁴⁷

U skladu sa ovim preporukama, i uz pomoć UNESCO Međunarodnog odeljenja za razvoj komunikacije (IDPC), UNESCO već duži niz godina podržava uspostavljanje sličnih mehanizama na nacionalnom nivou⁴⁸ koji do danas funkcionišu u više zemalja.⁴⁹ Važno je naglasiti da svaka zemlja “muči svoje muke” kad je reč o medijskim slobodama i bezbednosti novinara. Zbog toga se izbor, zadaci i dizajn mehanizama razlikuje od zemlje do zemlje, ali ono što ih povezuje je to što se u svom radu fokusiraju na dva centralna problema: zaštite bezbednosti novinara i sprečavanje nekažnjivosti (ili oba).

U narednim redovima fokus je na mehanizmima i modelima saradnje posmatranih kroz pomenute primarne ciljeve: zaštitu bezbednost ili sprečavanje nekažnjivosti, mada će iz analize biti jasno da se jasna crta između njih ne može povući i da su mehanizmi za zaštitu ubrzo prerastali i u mehanizme za sprečavanje nekažnjivosti. Poseban fokus je na novoformiranoj organizaciji “PersVeielig” (Bezbednost novinara) koja je 2018. nastala u Holandiji i koja po svojim karakteristikama i dizajnu uporediva sa SRG. Cilj je da se kroz ovu analizu ukaže

⁴⁶ UN General Assembly, The safety of journalists and the issue of impunity, Report of the State- Secretary General (A/72/290), 2017, para.10. i Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)41 Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih aktera, 13.4.2016., Principi, para.16 i 17.

⁴⁷ UN Human Rights Council, Resolution on the Safety of Journalists (A/HRC/RES/39/6), 27.9.2018.,p.2.

⁴⁸ UN Plan of Action on the Safety of Journalists and The Issue of Impunity (CI- 12/CONF.202/6), 2012.

⁴⁹ UNESCO je podržao osnivanje mehanizama u Afganistanu, Bagladešu, Botswana, Brazilu, Burundiju, Kambodži, Kambodži, Kolumbiji, Ekvador, Gvatemala, Irak, Kenija, Mali, Meksiko, Mjanmar, Nepal, Pakistan, Palestina, Paragvaj, Peru, Filipini, Ruanda, Somalia, Južni Sudan, Tanzanija, Uganda i Jemen, UNESCO, Director-General's report on the safety of journalists and the danger of impunity (CI-20/COUNCIL.32/4), 2020, dostupno na: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374700?posInSet=2&queryId=59f40786-004d-4e02-b22a-3c5f3fef2291>>, p.6

na zadatke, uspehe i neuspehe sličnih inicijativa i da se kroz prizmu i ove analize razmotri prošli rad SRG kao i njeni potencijali.

Nacionalni mehanizmi zaštite bezbednosti novinara uglavnom okupljaju državne i nedržavne subjekte, što je slučaj i sa SRG. Ovakav među-sektorski pristup je neophodan jer, kao što je već navedeno, bezbednost novinara je specifičan društveni, pravni i politički izazov i zahteva zajednički rad i saradnju različitih subjekata. U tom smislu, mehanizmi zaštite bezbednosti moraju obuhvatiti što širi spektar učesnika, i u svojoj strukturi treba da predvide najmanje sledeće mehanizme i politike:

1. Uspostavljanje sistema za protok informacija u vezi sa napadima, zaštitom, ulaganjem žalbi i upućivanjem;
2. Uspostavljanje mehanizma brzog reagovanja kako u vezi sa zaštitom tako i sprečavanjem nekažnjivosti i očuvanjem dokaza;
3. Procene rizika i alokacije resursa i sprovođenje mera za zaštitu bezbednosti;
4. Pravnih procena u vezi sa istragom i vođenjem sudskih postupaka;
5. Postojanja specijalnih procedura kada su u napad umešani državni zvaničnici;
6. Razvijanje unutrašnjih struktura rukovođenja, kao što su žalbeni postupci;
7. Interni administrativni zadaci, finansijski menadžment i slično;
8. Protokoli i sistemi saradnje i komunikacije različitih aktera u okviru mehanizma ⁵⁰

Modeli multi-sektorske saradnje i mehanizmi mogu imati različite forme: od koalicija medijskih udruženja u cilju javnog zastupanja (kao u Afganistanu i Pakistanu), do posebnih među-državnih tela koja u svom radu uključuju samo državne subjekte (kao u Meksiku), kao i kroz proširivanje nadležnosti određenih državnih tela koja postaju posebno dizajnirana da osiguraju bezbednost što je praksa u evropskim državama, sve do formiranja posebnih tužilaštva i policijskih istražnih odeljenja (kao u Meksiku). Uspehi i neuspehi ovih modela saradnje i mehanizama predstavljaju lokalno dizajnirani odgovor na problem bezbednosti i nekažnjivosti i u mnogome zavise od sledećih faktora: primenjene strategije, vidljivosti, uticaja, i održivosti.⁵¹ Među ovim faktorima ne postoji uzročna veza i korelacija, tako na primer ne znači da će veća vidljivost mehanizma u javnosti dovesti do bolje zaštite, ali međupovezanost ovih faktora i fleksibilnost

⁵⁰Toby Mendel, Supporting Freedom of Expression: A Practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms, UNESCO and Center for Law and Democracy, 2016, str.21.

⁵¹ Elisabeth Witchel, Defending journalism, International Media support, 2017, str. 53-55.

mehanizma u prilagođavanju dinamici bezbednosti imaće ključan uticaj na postizanje ciljeva, kao što primeri ispod jasno pokazuju.

7.2.1. Mehanizmi za zaštitu bezbednosti

Mehanizmi za zaštitu bezbednosti, kao recimo u slučaju Kolumbije, pružaju različiti set usluga i nadležni su za preduzimanje mera kao što su relokacija, uspostavljanje novog identiteta, smeštaj u sigurne novinarske kuće, davanje bezbednosne opreme, treninzi i obezbeđenje, održavanje hotline telefona, policijski monitoring i posete. Procena rizika od napada i određivanje nekih od navedenih mera bi trebalo da se zasniva na holističkoj proceni potreba i realističnoj proceni dostupnih resursa. Ovi mehanizmi su takođe pozvani da pruže podršku nakon i tokom napada u vidu upućivanja u zdravstvene ustanove, trauma-recovery podrška, kao i moguća kompenzacija u vidu fondova pomoći.⁵²

Program koji je razvijen u Kolumbiji predstavlja “tipičan” mehanizam koji se fokusira na zaštitu bezbednosti. Nacionalna jedinica za zaštitu u Kolumbiji (UNP), iako suštinski zamišljena kao nezavisno telo formirano 2000. godine, funkcioniše u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Odeljenja za zaštitu ljudskih prava.⁵³ UNP omogućava mere fizičke zaštite kroz tri osnovne strukture: odeljenja za prikupljanje i analizu, među-sektorsku saradnju UNP i Nacionalne policije i grupe za preliminarnu procenu rizika.⁵⁴

U rad ovih odeljenja uključeni su pored MUP-a, centralno odgovorno telo, UNP, izvršni organ koji artikuliše i koordiniše rad, ali nema istražne nadležnosti, Nacionalna policija i Ministarstvo odbrane nadležno za dostavljanje bezbednosno-informativnih podataka, Kancelarije Ombudsmana koji dostavlja informacije o činjenicama događaja, Državni tužilac, koji je pozvan da “primi” informacije i nevladine organizacije, koje su pre svega tu da pruže dodatne informacije i saznanja. Sam sastav UNP je kritikovan zbog toga što u svojim redovima okuplja najviše političke funkcionere kao što je zamenik Ministra policije, kao i veliki broj niže pozicioniranih državnih službenika, dok predstavnika “srednjeg” menadžmenta skoro da i nema. U praksi, to dovodi do disbalansa u političkoj moći i kontroli te moći, što je donekle korigovano učešćem nevladinog sektora.⁵⁵

⁵² Toby Mendel, Supporting Freedom of Expression: A Practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms, UNESCO and Center for Law and Democracy, 2016, str.11,12.

⁵³ Ibid., str.17 i 21.

⁵⁴ Elisabeth Witchel, Defending journalism, International Media support, 2017, str. 99. Vidi: Matriks za procenu rizika, str.102.

⁵⁵ Ibid.

Po rečima predstavnika policije postupak procene rizika i određivanja bezbednosnih mera se sprovodi u tri koraka: prvi je intervju sa novinarom i analiza dokumentacije i zahteva za izdavanje mera, nakon čega se vrši procena situacije na terenu, i obaveštava se Državni tužilac ukoliko ima mesta za pokretanje istrage. Ukoliko dokumentacija pokazuje da je reč o trenutnoj pretnji, Ministarstvo policije ima ovlašćenja da reaguje i sprovede hitne mere.⁵⁶

Program je postigao značajan uspeh i broj novinara koji su bili izloženi fizičkim napadima je značajno opao, što se može povezati i sa činjenicom da je sveopšta klima u zemlju postala mirnija. S druge strane, nakon što je ustanovljeno da je državna bezbednost nadzirala rad novinara dok su bili pod UNP zaštitom, sveopšte poverenje u UNP je značajno opalo. Takođe, same unutrašnje procedure su izuzetno birokratizovane, a značajan kamen spoticanja predstavlja i procena statusa novinara, prvi uslov koji mora biti ispunjen pre nego što se izvrši procena rizika.⁵⁷ Zbog svega ovoga, veruje se da bi postignuti uspeh bio veći (preko 100 novinara je od 2000. dobilo zaštitu) i tri života bi bila spašena da je koordinacija, komunikacija i saradnja bila na višem nivou.⁵⁸

Sličan mehanizam razvijen je i u Italiji gde je formiran Centralni biro jedinica za zaštitu lične bezbednosti (UCIS) u cilju pružanja hitnih mera zaštite novinara koji su izloženi riziku od napada. Kada se sazna za pretnju, UCIS zajedno sa vlastima na lokalnu sprovodi procenu rizika na osnovu koje rizik kategorije od "izuzetno opasnog" do "niskog", a mere uključuju nadzor u kućnim uslovima (domicile supervision), dinamično praćenje, evakuaciju, policijsku pratnju kao i određivanje ličnog obezbeđenja u kontrinuiranom trajanju. Vršiti se konstantna re-evaluacija rizika i učinkovitost mera. Takođe, u 2017. godini je u Italiji kreirano posebno Koordinaciono telo za monitoring, analizu i kontinuiranu razmenu informacija u vezi sa zastrašivanjem novinara. Ovo telo funkcioniše u okviru MUP-a koji i predsedava telom, a pored toga i članovi su i visoki funkcioneri javne bezbednosti, Generalni Sekretar, kao i predsednik Nacionalne federacije italijanskih novinara kao i novinarske asocijacije. Telo u svom radu donosi mere i "formuliše strategije kako da se spreče pretnje i nasilje nad novinarima i kako da se na njih reaguje." Koordinaciono telo takođe poseduje i Sekretarijat koji je zamišljen kao veza između policijskih službenika i novinara. Prikupljeni podaci se dele sa lokalnim

⁵⁶Natalia Torres, Institutional Design and Effectiveness of the Agencies Charged with Protecting Journalists and Investigating Crimes against the Press: Mexico, Colombia and Guatemala, 2012, str.50.

Takođe pogledaj, matriks procene rizika i postupak nakon procene na str. 52.

⁵⁷ Elisabeth Witchel, Defending journalism, International Media support, 2017, str. 37 i 99, vidi isto: Natalia Torres, Institutional Design and Effectiveness of the Agencies Charged with Protecting Journalists and Investigating Crimes against the Press: Mexico, Colombia and Guatemala, 2012, str.59.

⁵⁸ Elisabeth Witchel, Defending journalism, International Media support, 2017, str. 105.

policijskim jedinicama koje su onda pozvane da odrede preventivne mere kao i da pruže zaštitu ukoliko je neophodno.⁵⁹

Sličan program zaštite kao UCIS, odnedavno funkcioniše i u Holandiji gde se nacionalna asocijacija novinara (NVJ) u dogovoru sa nacionalnom policijom svaka tri meseca održavaju sastanke kako bi razgovorali o modelima saradnje naročito u vezi sa zaštitom bezbednosti tokom protesta ili mogućih incidenata. Ovaj model saradnje je pojačan tokom 2018. godine pristupanjem i krovnog tela urednika Holandije kada je dogovoreno da "novinari sistematski prijavljuju napade i druge bezbednosne rizike, kao i da podnose žalbe policijskim službenicima."⁶⁰

U Švedskoj je u okviru programa "Odbrana slobode govora - mere za zaštitu novinara, predstavnika vlasti i umetnika od pretnje i mržnje" Vlada proširila nadležnost policijskoj jedinici zaduženoj za pružanje podrške žrtvama (BOPS) koja sada održava redovan kontakt sa osobama zaduženim za zaštitu bezbednosti u medijskim organizacijama. Jedinica može da pruži direktnu fizičku zaštitu, ali da kroz saradnju sa drugim jedinicama omogući primenu mera koje odgovaraju tačno određenoj situaciji. Kada novinar ili drugo lice obavesti da se oseća fizički ugroženim, BOPS jedinica, nakon intervjuja i upoznavanja sa novinarom, donosi odluku o sprovođenju mera. Pored toga, BOPS razvija i niz treninga i kroz direktnu saradnju sa različitim granama vlasti gradeći ekspertizu i "bolje instrumente" u cilju zaštite novinara, ali takođe pruža treninge i novinarima. Kroz ovaj program, vlada Švedske je angažovala univerzitet u Lineusu da pruža usluge savetovanja i saradnje novinarima, redakcijama kao i drugim medijskim radnicima u vezi sa zaštitom bezbednosti. Policijska jedinica Stokholma pruža mogućnost direktne komunikacije kroz centar za zaštitu ljudskih prava i redovno se sastaju sa novinarima, a oformljen je i konsultacioni forum čelnika velikih industrijskih medijskih organizacija i policijskih predstavnika koji rade na zaštiti novinara.⁶¹

7.2.2. Mehanizmi za sprečavanje nekažnjivosti

Mehanizmi koji se u svom radu fokusiraju na pitanje nekažnjivosti su u suštini pozvani da osnaže i učine efikasnijim segmente državnog sistema zaštite, usled kojih napadi na novinare ostaju neprocesurirani, neistraženi i nekažnjeni. Ovi mehanizmi i modeli saradnje prevenstveno se bave uspostavljenjem

⁵⁹ Savet Evrope, How to protect journalists and other media actors, Savet Evrope, 2020, str.15.

⁶⁰ Ibid.,str.36, Više o ovom Sporazumu u sledećem odeljku.

⁶¹ Ibid.str 13, 14 16 i 37

institucionalnih i sistemskih procedura i, suštinski, oni se umnogome oslanjaju na prethodno opisane međunarodne standarde bezbednosti novinara.⁶²

Mehanizmi koji je razvijen u Meksiku sastoji se od posebnog tužilačkog odeljenja, Specijalnog tužioca za krivična dela protiv slobode izražavanja (FEADLE, prethodno je u svom nazivu imao krivična dela protiv novinara) i nastao je na osnovu dogovora Predsednika Meksika i UN Komiserijata za ljudska prava 2006. godine, a počeo je sa radom tek nakon promene Ustava, zbog toga što je nadležnost za ova krivična dela bila na federalnim državama.⁶³ Mandat FEADLE propisan je zakonom koji predviđa da “vodi, koordiniše, vrši nadzor nad istragama” i pokreće postupke u slučajevima krivičnih dela protiv novinara.⁶⁴ Napad mora da ispunjava određene kriterijume koji su takođe predviđeni zakonom: mora biti učinjen prema novinaru, u cilju ograničavanja prava na slobodu informisanja i slobodu medija, da je krivično delo predviđeno lokalnim i federalnim zakonima i da delo nije u vezi sa organizovanim kriminalom.⁶⁵

Danas FEADLE funkcioniše u sastavu kancelarije Državnog tužioca i do 2016. ukupno je procesuirano 3 slučaja. Razlog za ovako sporo i nedovoljno odlučan odgovor FEADLE leži u problemu “stavljanja previše fokusa na procenu da li je zločin povezan sa vršnjem novinarskog posla, umesto da se prvo pokrene istraga, a da se nakon toga utvrdi da li je to slučaj”⁶⁶ kao i u izrazito ograničenim i nedovoljno finansiranim istražnim radnjama.⁶⁷ Pored toga, navodi se i nedostatak održivosti u institucionalnom smislu zbog toga što FEADLE nije prepoznat kao stalno telo, pa može biti ukinuto odlukom Državnog tužioca.⁶⁸ U 2009. FEADLE je pridodata i posebna institucionalna podrška u vidu Mehanizma za zaštitu branioca ljudskih prava i novinara, koji se fokusira na zaštitu bezbednosti i deo je Jedinice za zaštitu ljudskih prava Ministarstva unutrašnjih poslova. Mehanizam, sličan UNP iz Kolumbije. Kao glavni problem ističe se nedovoljno brza reakcija lokalnih vlasti kao i manjak resursa, zbog čega mnogi zahtevi za zaštitu ostaju neprocesuirani.⁶⁹

⁶² Toby Mendel, *Supporting Freedom of Expression: A Practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms*, UNESCO and Center for Law and Democracy, 2016, str.13

⁶³ Ibid. str.13,17,18

⁶⁴ Natalia Torres, *Institutional Design and Effectiveness of the Agencies Charged with Protecting Journalists and Investigating Crimes against the Press: Mexico, Colombia and Guatemala*, 2012, str.22.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Elisabeth Witchel, *Defending journalism*, International Media support, 2017, str. 38.

⁶⁷ Natalia Torres, *Institutional Design and Effectiveness of the Agencies Charged with Protecting Journalists and Investigating Crimes against the Press: Mexico, Colombia and Guatemala*, 2012, str.23

⁶⁸ Natalia Torres, *Institutional Design and Effectiveness of the Agencies Charged with Protecting Journalists and Investigating Crimes against the Press: Mexico, Colombia and Guatemala*, 2012, str.2

⁶⁹ Elisabeth Witchel, *Defending journalism*, International Media support, 2017, str. 37.

Sa druge strane u Švedskoj je u okviru već spomenutog Akcionog plana razvijen mehanizam po kome specijalne policijske službe, posebno nadležne za zaštitu od mržnje i demokratiju ukoliko procene da je određeno delo učinjeno u cilju uticanja na "slobodu formiranja mišljenja", ova služba mora sprovesti poseban postupak u cilju utvrđivanja da li delo može uticati na rad novinara u pitanju. Vlada je preuzela na sebe obavezu da nadzire rad ove službe i mera koje ona sprovedi dok Tužilaštvo sprovodi istraživanje kako bi se utvrdilo postupanje u slučajevima u vezi sa zaštitom novinara na osnovu kojeg će biti dogovorene nove mere.⁷⁰

U Holandiji je 2018. Državno tužilaštvo, zajedno sa policijom i novinarskim udruženjima potpisalo "Sporazum protiv agresije i nasilja nad novinarima", na osnovu koje je formirana i posebna organizacija "Bezbednost novinara" ("PersVeilig"). Kroz izradu smernica i "proaktivnu politiku" tužilaštvo i policija preuzeli su obavezu da izrade monitoring mehanizam praćenja broja slučajeva i njihovog statusa, kao i da informišu Asocijaciju novinara Holandije i Društvo glavnih i odgovornih urednika, potpisnice Sporazuma, kada incident bude registrovan. Policija i tužilaštvo su se obavezali da osiguraju prioritizaciju procesiranja i sankcionisanja napada na novinare kao i sprovođenja kvalitetnih istražnih radnji.⁷¹ Ovaj Sporazum predviđa i set mera (treninzi, prevencija, mere nakon napada, protokoli za ulaganje žalbi i slično) koje će sprovoditi novinarska zajednica kao i obaveze poslodavca i urednika kada do napada dođe. Predviđeno je kreiranje i posebne telefonske aplikacije namenjene novinarima koja će sadržati neophodne informacije u vezi sa zaštitom njihove bezbednosti.⁷² Implementacija Sporazuma kao i druge aktivnosti, kao što je razvijanje ove aplikacije, odvijaju se u okviru organizacije PersVeilig koja u biti povezuje novinare sa policijom i tužilaštvom na taj način što su određeni policijski službenici, kontakt tačke, koje Persveilig kontaktira nakon napada. Nakon toga, taj policijski službenik je u obavezi da nadležnu policijsku jedinicu obavesti o Sporazumu i Protokolu postupanja, opisan u paragrafu ispod. Pored toga, PersVeilig nudi i psihološku podršku i bezbednosne treninge.⁷³

Protokol postupanja reguliše odnos između: (a) novinara i poslodavca i (b) novinara i policije i drugih organa vlasti. Ovim Protokolom, poslodavac je primarno odgovoran za bezbednost, zdravlje i dobrobit novinara kao i da kroz procenu rizika, odredi set mera u cilju zaštite od mogućih napada, ali da odvoji

⁷⁰ Ibid. str.53 i 54.

⁷¹ Savet Evrope, How to protect journalists and other media actors, Savet Evrope, 2020, str.52

⁷² Sporazum o agresiji i nasilju nad novinarima, 19.7.2018, neformalni prevod koji je pripremila Kancelarija OEBS-a za slobodu medija.

⁷³ Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media in co-operation with the OSCE Mission to Serbia, 7th Annual South East Europe Media Conference (SEEMC), 2020 (video).

sredstva za treninge i sprovođenje mera. U slučaju napada, “poslodavac mora biti potpuna podrška novinaru, jer ovo iskustvo može biti traumatično i poslodavac treba da pruži i mentalnu podršku, ali i podnosi izveštaj o napadu umesto novinara. Ovim Protokolom je obuhvaćeno i formiranje posebne hotline linije gde su novinari pozvani da prijave napade, a naročito frilens novinari koji kroz Persveilig mogu da učestvuju u treninzima i dobiju druge oblike podrške.⁷⁴

U odnosu između novinara i policije-tužilaštva, kroz ovaj Protokol novinarima se dodeljuje status lica zaposlenih u javnom sektoru, ukoliko je napad izvršen u vezi sa novinarskim poslom, ali čak i kad se novinar pojavljuje kao fizičko lice “ukoliko pretnja ima za cilj da utiče na novinara da izveštava drugačije u odnosu na to kako bi to inače činio.” Nakon uložene žalbe, policija je u obavezi da odmah reaguje, i da ukoliko je reč o krivičnom delu sprovede sve neophodne istražne radnje, kao i da svaki akt smatra ozbiljnom bezbednosnom pretnjom. Nakon istrage izveštaj se šalje Javnom tužiocu koji će registrovati slučaj i preduzeti hitne mere iz svoje nadležnosti. Tokom trajanja postupka i poslodavac i novinar moraju biti obavешteni o svim fazama postupka. Određivanje sankcija za napade na novinare je takođe pooštreno, tako da se može zahtevati i kazna koja je “200% oštija” od predviđene i u obzir se mora uzeti težina i okolnosti izvršenog dela kao i ličnost optuženog.⁷⁵ Praksa pokazuje da su sudije u određenim slučajevima određivale predložene oštije kazne.⁷⁶

U okviru ove inicijative izgrađen je Kolektivni medijski standard koji uokviruje rad i fokus PersVeilig inicijative. Ovaj standard detaljno kategoriše napade na novinare kao i njihove pojavne oblike, pa tako pokriva širok spektar napada, od fizičkog i seksualnog nasilja do uništenja imovine. Kolektivni medijski standard je između ostalih usvojenih protokola i dokumenata, izrazito značajan zato što predstavlja potpisanu saglasnost urednika, novinara i ostalih medijskih radnika o obavezi prijavljivanja napada, evidenciji i praćenju postupanja nadležnih organa.⁷⁷

Na kraju, kao što je već navedeno, u razmatranju prošlog rada i potencijala Stalne radne grupe moraju se uzeti u obzir četiri faktora, navedena u uvodu: primenjena strategija, vidljivost, uticaj, i održivost i kroz prizmu predstavljenih (ne)uspeha sličnih nacionalnih mehanizama odgovoriti na kompleksna pitanja: da li je primenjena strategija ispunila postavljeni cilj i u kojoj meri, i šta ako nije; da li je potrebno uključiti još subjekata u rad grupe i podići vidljivost i šta se time dobija;

⁷⁴ Protocol Persveilig, dostupan na: < <https://www.persveilig.nl/wp-content/uploads/2019/10/Protocol-Persveilig.pdf> >.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Intervju, Peter ter Velde, glavni koordinator PersVeilig organizacije, 14.6.2021.

⁷⁷ Ibid.

da li su novinari pre svega osetili “na svojoj koži” poboljšanje; i naposljetku, da li je grupa održiv mehanizam? Jako je bitno držati na umu da cilj ovih mehanizama nije da preuzmu i zamene državne strukture koje su primarno pozvane da štite novinare i sankcionišu napade: “uloga mehanizama za bezbednost, koalicija, ili drugih inicijativa je da uvećaju i ojačaju postojeće napore, a ne da ih zamene.”⁷⁸

Pored toga, primeri pokazuju da su različiti subjekti pozvani da grade sistem bezbednosti novinara, dok on ne postane dovoljno snažan. Uključivanjem državnih službenika na visokom nivou, koji dolaze iz izvršnih grana vlasti, kao što je policija, ali takođe i predstavnici Vlade i Ministarstva mogu doprineti uticaju i vidljivosti grupe. Jer, upravo oni imaju odgovornost da sprovede politike bezbednosti i “utiru” put procesuiranja napada, a podjednako su važni predstavnici nevladinog sektora, udruženja, novinari, aktivisti, i urednici koji su pozvani da nadziru rad, ukazuju na propuste, “vrše pritisak” i direktno pomažu u, na primer, istrazi, prikupljanju dokaza, edukaciji službenika, osiguravajući da mehanizam zaista i štiti novinare. Ipak, potreban je balans moći unutar grupe, kao što primer Meksika pokazuje.

Takođe, ne postoji jedno rešenje za sve probleme bezbednosti novinara i nekažnjivosti, pa tako jednom formiran mehanizam posle određenog vremena može postati nedovoljan da odgovori na sve izazove, pa je potrebno diskutovati o dodatnim formama i modelima saradnje. S druge strane, potrebno je i proceniti da li postojećem mehanizmu treba pridodati nove zadatke. Primer Meksika pokazuje da je bilo potrebno razviti i mehanizam za zaštitu pored Specijalnog tužilaštva, dok na primer Švedske i Italije ukazuje na posebno dizajnirane modele saradnje između policije i novinara fokusirane isključivo na procene rizika i određivanje mera zaštite. Zbog toga ima smisla u ovom trenutku razmotriti i da li SRG treba da omogući formiranje usko-stručnih mehanizama sa izvršnim ovlašćenjima gde bi, na primer u slučaju najavljenih protesta novinari kroz prethodne sastanke već imali razvijen sistem policijske podrške u slučaju napada. Na taj način bi sa već prikupljenim podacima, stečenim znanjem i pre svega među-sektorskom ekspertizom iskoračila ka novinarima i pružila im podršku kroz aktivnosti koje imaju preventivni karakter, ali takođe treba da omoguće podršku i nakon napada kada ona izostane od poslodavca ili redakcije kao što to radi PersVeilig.

Za kraj, treba spomenuti da prethodna analiza nije uspela da otkrije da li i u kolikoj meri se spomenuti mehanizmi fokusiraju na digitalne napade i bezbednost i da li uključuju rodno-senzitivne bezbednosne politike, kao i da li novinari iz ranjivih

⁷⁸ Elisabeth Witchel, *Defending journalism*, International Media support, 2017, str. 43.

kategorija imaju poseban vid zaštite. Na primer PersVeilig je preko mreže organizacija za zaštitu medijske slobode u mogućnosti da direktno saraduje sa platformama i na taj način omogući lakši pristup procedurama za uklanjanje pretećeg sadržaja. Ipak, na (n)ove specifične izazove nacionalni mehanizmi, uključujući i SRG, moraju da odgovore direktno kroz već postojeće strukture podrške, jer ova pitanja ne smeju biti tretirana kao sporedna.

8. Zaključci i preporuke

Opšti zaključci i preporuke:

- U prethodnih skoro 5 godina postojanja SRG je uspela da, u okvirima svojih mogućnosti i mandata, uspostavi specifične modele funkcionisanja i saradnje adaptirane potrebama kako novinara tako i državnom i pravnom sistemu njihove zaštite. Kroz rad na izradi ovog izveštaja utvrđeno je da **SRG ima kapacitet da ispunjava svoj mandat i da doprinese pokretanju i vođenju temeljnijih i efikasnijih istraga i sudskih postupaka u slučajevima izvršenja krivičnih dela protiv bezbednosti novinara.**
- Od svog osnivanja 2016. godine, SRG je učestvovala u realizaciji mnogobrojnih aktivnosti koje su imale za cilj unapređenje bezbednosti novinara. **Sporazumom je bilo predviđeno ukupno 10 mera od kojih je do sada realizovano 9.** Jedina mera koja do sada nije izvršena, a čija realizacija se planira do kraja 2021. godine, je izrada Analize dosadašnje komunikacije i stepena otvorenosti nadležnih državnih institucija u vezu sa slučajevima ugrožavanja bezbednosti novinara.

- **Akcionim planom 2018/2019. bilo je predviđeno 15 aktivnosti od kojih su sve realizovane** s tim da je za 2 aktivnosti utvrđeno da ih nije moguće uraditi na način na koji su bile zamišljene.
- SRG je usvojila novi Akcioni plan za period od 2021. do kraja 2022. godine koja sadrži 11 aktivnosti čija implementacija bi trebalo dodatno da unapredi njene kapacitete i efikasnost. Od pomenutih 11 u 2021. bi trebalo da se realizuje 8, a u 2022. godini 3 aktivnosti. **U dosadašnjem toku 2021. godine godine od predviđenih 8 SRG je uspela da realizuje 4 aktivnosti** i to: (1) Analiza potencijalnih izmena Krivičnog zakonika i preporuka amandmana, (2) izrada veb sajta „Bezbedni novinari“, (3) proizvodnja 2 video podkasta o bezbednosti novinara i (4) Izveštaj o radu SRG za period 2017-2021.
- **SRG je do sada održala najmanje 23 sastanka** na kojima se razgovaralo o situaciji u vezi sa bezbednošću novinara, a često se dešavalo da se sastancima, u ulozi gosta, priključe i konkretni novinari koji su bili žrtve napada i koji su na taj način dobili priliku da direktno upoznaju visoke predstavnike tužilaštva i policije sa svojim slučajem. S obzirom da Pravilnik predviđa održavanje 4 sastanka godišnje, može se zaključiti da je u proteklih 4 i po godine održano znatno više sastanaka nego što je bilo predviđeno što govori u prilog funkcionalnosti ovog mehanizma.
- Kroz analizu sličnih međunarodnih inicijativa utvrđeno je da nacionalni mehanizmi zaštite bezbednosti novinara uglavnom okupljaju državne i nedržavne subjekte, kao i da je ovakav među-sektorski pristup neophodan jer je bezbednost novinara specifičan društveni, pravni i politički izazov i zahteva zajednički rad i saradnju različitih subjekata. U tom smislu, može se zaključiti da je, **po svom sastavu, SRG koncipirana na način koji daje nužan osnov za realizaciju zacrtanih ciljeva.**
- Ne postoji univerzalno rešenje za sve izazove u vezi sa bezbednošću novinara i nekažnjivosti, pa tako jednom formiran mehanizam posle određenog vremena može postati nedovoljan da odgovori na sve izazove, **pa je potrebno diskutovati i o dodatnim formama i modelima saradnje, te da li je potrebno postojećem mehanizmu pridodati nove zadatke.** Kada je reč o SRG, čini se da se ovo naročito odnosi na mere usmerene ka prevenciji odnosno sprečavanju budućih napada, ali i na pružanje podrške nakon i napada u vidu upućivanja u zdravstvene ustanove,

podrške u prevazilaženju traume, kao i moguća kompenzacija u vidu fondova pomoći.

- U ocenjivanju dosadašnjeg rada SRG jako je bitno imati na umu da **cilj ovog i svih drugih sličnih mehanizama za zaštitu bezbednosti novinara, nije da preuzmu i zamene državne strukture** koje su primarno pozvane da štite novinare i sankcionišu napade. Uloga SRG je da uveća i ojača postojeće napore, a ne da ih zameni.

Sistem kontakt tačaka:

- Uprkos velikom značaju koji ispunjenje svake od 10 mera predviđenih Sporazumom ima, ipak se **kao najveći doprinos SRG u unapređenju bezbednosti novinara smatra uspostavljanje Sistema kontakt tačaka**. Sistem kontakt tačaka predstavlja mehanizam brze razmene informacija o napadima na novinare između samih novinara (ili njihovih predstavnika u SRG) i predstavnika policije i tužilaštva.
- Vremenom se ovaj Sistem značajno razvijao pa je tako primera radi **sa 4 kontakt tačke u okviru tužilaštva na samom početku procesa narastao na 115 javnih tužilaca** što govori u prilog spremnosti državnih institucija da se aktivnije nego ikada ranije angažuju na unapređenju bezbednosti novinara.
- Funkcionisanje Sistema kontakt tačaka je danas na mnogo višem nivou nego na samom početku primene Sporazuma što je, u određenom broju slučajeva, doprinelo i efikasnijim i bržim reakcijama policije i tužilaštva. Međutim, **predstavnici medijske zajednice smatraju da postoje razlike u kvalitetu i posvećenosti postupanja između pojedinih tužilaštava i policijskih uprava**. Zbog toga je potrebno uspostaviti ujednačenije prakse na svim nivoima i u radu svih kontakt tačaka, što će za sobom povući i još efikasnije druge faze postupka kao što su prikupljanje dokaza, pisanje utemeljenih optužnica, i uopšte otkrivanje i procesuiranje počinilaca.
- U vezi sa funkcionisanjem Sistema kontakt tačaka, **novinari se često nalaze u nedoumici da li se prijave podnose nadležnom tužilaštvu** u kom slučaju se kontakt tačke samo obaveštavaju o prijavi i slučaju uopšte, **ili je predviđeno da se prijave podnose direktno kontakt tački** u nadležnom tužilaštvu ili policiji. Čini se da je neophodno ovo pitanje detaljnije pojasniti u Pravilniku o radu SRG i raditi na daljoj edukaciji novinara o ovom mehanizmu.

- Takođe, **pitanje ovlašćenja lica da se u svojstvu kontakt tačke** ispred novinarskog ili medijskog udruženja, a u ime oštećenog, **obrati javnom tužilaštvu** za pribavljanje informacije o postupanju u konkretnom predmetu **bi trebalo da bude rasvetljeno** i isto nikako ne treba mešati sa zahtevom za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i uobičajenim novinarskim pitanjima.
- Prema izjavama pojedinih novinara, zabeleženi su slučajevi u kojima su kontakt tačke u okviru tužilaštva upućivale na nadležno tužilaštvo iako je Obavezujućim uputstvom Republičkog javnog tužioca propisano da se zamenik javnog tužioca koji je određen za kontakt tačku nalazi u stalnoj pripravnosti u toku koje hitno postupa u radu u navedenim predmetima i da su obavezni da sarađuju sa ovlašćenim kontakt tačkama strana potpisnica Sporazuma, odnosno i sa kontakt tačkama novinarskih udruženja i medijskih asocijacija, zbog čega je potrebno da **RJT uloži dodatan napor u implementaciji novog Uputstva čini se pre svega u edukaciju tužilačkih kontakt tačaka.**
- U pojedinim slučajevima dešavalo se da novinari zanemaruju kontakt tačke u nadležnim tužilaštvima i MUP-u i da svoje slučajeve prijavljuju direktno SRG. Ovo govori u prilog da su novinari vremenom stekli određeno poverenje u SRG i da bi trebalo **uložiti dodatne napore u izgradnju poverenje novinara prema nadležnim tužilaštvima.**
- Kako bi se dodatno unparedio Sistem kontakt tačaka potrebno je **da MUP i novinarska i medijska udruženja u najkraćem roku dostave ažurirane spiskove novih kontakt tačaka** kako bi se olakšalo postupanje tužilačkih kontakt tačaka kada je reč o davanju informacija o preduzetim radnjama u tužilačkim predmetima.

Evidencije o napadima na novinare:

- Podgrupa za Analizu Krivičnog zakonika je izradila Zaključak o krivičnim delima predviđenim ovim zakonom koja mogu biti izvršena prema novinarima. Na samom početku rada Grupe preovlađivalo je stanovište da SRG može da se bavi samo krivičnim delima u kojima je izričito predviđeno da mogu biti izvršena prema novinarima što je bilo ukupno 3 krivična dela (tesko ubistvo, teška telesna povreda i ugrožavanje sigurnosti). Nakon izrade pomenutih zaključaka utvrđeno je da **čak 35 krivičnih dela mogu biti izvršena prema novinarima čime je i polje krivične zaštite**

novinara i rada SRG značajno prošireno, što se smatra važnim rezultatom u implementaciji Sporazuma.

- Problem različitog broja napada na novinare koji postoji u evidencijama koje vode tužilaštvo sa jedne i novinarska i medijska udruženja sa druge strane, često je izazivao puno polemike kako u Grupi tako i u javnosti. S tim u vezi, decembra 2020. godine RJT je uradilo reviziju javno-tužilačke evidencije za 2020. godinu. U postupku revizije uzete su u obzir evidencije novinarskih udruženja, i to evidencije NUNS-a, u kojoj su zavedeni 92 incidenta i evidencije UNS-a, u kojoj je zaveden 101 događaj. Detaljnim uvidom u obe evidencije **utvrđeno je da čak 69 događaja zavedenih u evidencije novinarskih udruženja nije prijavljeno javnim tužilaštvima, što je 52,27% od ukupnog broja događaja i zapravo je to ključni razlog nesklada u tužilačkim i novinarskim evidencijama**, što jasno ukazuje na potrebu za prijavljivanjem svakog pojedinačnog događaja koji je doveo do osećaja nebezbednosti kod novinara.
- Shodno podacima iz posebne evidencije tužilaštva, **u periodu od osnivanja SRG do danas javnim tužilaštvima podnete su krivične prijave/izveštaji o 316 događaja (formirano je 316 predmeta)** izvršenih na štetu novinara. Od ukupno formiranih 316 predmeta, odluka da nisu ostvarena obeležja nekog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti doneta je u 137 predmeta, **dok u 179 predmeta postoji osnovana sumnja da je izvršeno neko krivično delo ugrožavanja bezbednosti novinara**.
- U ukupnom broju predmeta (316), koji obuhvata sve događaje poznate javnom tužilaštvu, **u 29 predmeta doneta je osuđujuća presuda**, od kojih su u 28 predmeta donete pravosnažne presude. Takođe, **doneto je svega 3 oslobađajuće presude**. Od pomenutih 316 predmeta, konačna odluka je doneta u 188, što predstavlja oko 60 odsto ukupnog broja predmeta (uključujući i dosta veliki broj odbačenih krivičnih prijava – 73 predmeta, kao i 62 takozvane službene beleške kojima tužilaštvo utvrđuje da nema mesta pokretanju krivičnog postupka).
- **Od 179 predmeta u kojima je ocenjeno da postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično delo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, u 42 predmeta (23,46%) je do sada izrečen neki oblik krivične sankcije ili je gonjenje ustupljeno stranoj državi**, u 78 predmeta (43,58%) predmeta u toku su dokazne radnje, istraga, međunarodna pravna pomoć ili je u toku glavni pretres pred nadležnim sudom, u 7

predmeta (3,91%) sud je odbio ili odbacio optužni akt ili oslobodio optuženog i **u 52 predmeta (29,05%) potencijalni izvršilac nije identifikovan.**

- Ukoliko se osvrnemo na **broj formiranih predmeta** na štetu novinara od osnivanja SRG, može se uočiti da **nema značajnijih odstupanja**, osim primetnog pada tokom 2017. godine. U 2016. godini zabeleženo je 58 događaja, u 2017 – 38, tokom 2018. godine bilo ih je 57, 2019. godine zabeleženo je 61 događaj, u 2020. godini ukupno 56, da bi do kraja juna 2021. godine bilo zabeleženo 46 događaja. O trendu prijavljivanja krivičnih dela tokom 2021. godine je još uvek rano donositi sud, ali ima naznaka da su novo Obavezno uputstvo i rezultati rada SRG ohrabрили novinare i medijske radnike da u većem broju prijavljuju napade i različite incidente.
- Što se tiče trenda izvršenja krivičnih dela, bilo da je izvršeno od strane poznatog ili nepoznatog učinioca, takođe nije bilo značajnijih promena. **U najvećem broju slučajeva prijavljeno je izvršenje krivičnog dela Ugrožavanje sigurnosti iz čl. 138 KZ, najčešće izvršeno putem interneta, i to korišćenjem društvenih mreža i informativnih platformi.** Pored ovog dela, u znatno manjem obimu prijavljeno je izvršenje krivičnih dela Nasilničko ponašanje iz čl. 344 KZ, Proganjanje iz čl. 138a KZ i Izazivanje opšte opasnosti iz čl. 278 KZ.
- Sa druge strane, **ono što se može videti iz baze NUNS-a je da u poslednjih nekoliko godina imamo rast broja zabeleženih incidenata.** U 2020. godini zabeleženo je ozbiljno povećanje, što je prema njihovim podacima posledica situacije vezane za kovid 19, vanredno stanje i julske proteste u Beogradu. Verbalne pretnje imale su različite trendove, u periodu pre 2016. godine zabeležen je manji broj pretnji kada se uporedi sa periodom od 2016. godine gde dolazi do manjeg rasta i nekoliko godina zaredom se beleži donekle sličan broj zabeleženih slučajeva, da bi do skoka došlo u 2020. godini (50). Takođe, za razliku od perioda pre 2016. gde je donekle bio malo veći broj zabeleženih fizičkih napada od 2016. zabeležen je manji broj fizičkih napada, nakon čega dolazi do manjeg skoka 2019. (11) i drastičnijeg skoka u 2021. godini (23). Rastući trend je zabeležen i kod pritisaka, gde se iz godine u godinu povećava broj zabeleženih slučajeva - u 2020. zabeležen je najveći broj pritisaka (92). U 2020. godini imamo zabeležen i skok napada na imovinu (14).
- Prilikom analize postojećih evidencija novinarskih udruženja (UNS i NUNS) utvrđeno je da se primenjuju različite metodologije evidentiranja napada

na novinare, uz činjenicu da su različiti novinari članovi jednog ili drugog udruženja. Evidencija UNS-a vodi se u nekim situacijama po događajima, a u nekim u odnosu na oštećenog novinara, dok se evidencija NUNS-a vodi samo u odnosu na oštećenog novinara. **Trebalo bi razmotriti da li postoje i kakve su mogućnosti za uspostavljanje jedinstvene evidencije novinarskih udruženja** u koju bi se ubacivali podaci o napadima sakupljeni od oba udruženja.

- Po mišljenju pojedinih novinarskih i medijskih udruženja, postoje određeni **visoko senzitivni slučajevi** ugrožavanja fizičke bezbednost novinara naročito onih koji dolaze iz obeleženih redakcija, kao što je slučaj Bojane Pavlović (KRIK) ili napadi na novinare tokom protesta u julu 2020. godine, koji nisu adekvatno procesuirani. Udruženja veruju da će se **upravo na ovakvim predmetima ubuduće graditi strateška pozicija SRG u javnosti i stvarati neophodni preduslovi za dalju izgradnju i jačanje ovog sistema** za zaštitu novinara.

Preporuke u vezi sa međunarodnim standardima

- Osnovni princip i ideja vodilja koji izviru iz međunarodnih standarda zaštite bezbednosti novinara zasnivaju se na jednostavnom, ali teško dostižnom cilju: Prevention, Prosecution and Protection (3Ps, **Sprečavanje, Procesuiranje i Zaštita**). Struktura i način funkcionisanja različitih nacionalnih mehanizama se razlikuje od zemlje do zemlje, ali ono što ih povezuje je to što se u svom radu fokusiraju na dva centralna problema: zaštite bezbednosti novinara i sprečavanje nekažnjivosti.
- Kako bi ispunile svoje međunarodne obaveze države bi trebalo da efikasno primenjuju postojeći pravni okvir kao i da ga menjaju ukoliko je to potrebno da se novinarima omogući da rade nezavisno i bez mešanja. Takođe, **države treba da rade na podizanju svesti o prirodi napada na novinare među nosiocima sudskih i tužilačkih ovlašćenja i policijom**, uključujući snažan fokus na borbu protiv seksualnog i drugim vrstama rodno-zasnovanog nasilja, nasilja nad ženama, kao i specifičnih pretnji i uznemiravanja novinarki
- **U slučajevima izvršenja krivičnih dela kojima se ugrožava bezbednost novinara države moraju da reaguju i omoguće efikasnu i adekvatnu zaštitu.** Prvenstveno je neophodno sprovesti nepristrasnu, brzu, temeljnu, nezavisnu i efikasnu istragu" koja će se završiti sudskim postupkom i

kažnjavanjem počinioca, ali i omogućiti pristup mehanizmima zaštite kako novinaru tako i njegovoj porodici.

- Vlada Švedske je angažovala eksperte sa jednog univerziteta da pruža usluge savetovanja i saradnje novinarima, redakcijama kao i drugim medijskim radnicima u vezi sa zaštitom bezbednosti, te se čini korisnim **da se i u okviru SRG razmotri mogućnost saradnje sa akademskim institucijama i pojedincima čija ekspertiza bi mogla doprineti daljem razvoju mehanizma.**
- **SRG ne bi trebalo, barem u početnoj fazi istrage, da poklanja previše pažnje pitanju da li je određeno krivično delo prema novinaru povezano sa vršenjem novinarskog posla.** Primer organizacije FEADLE u Meksiku je pokazao da stavljanje previše fokusa na ovo pitanje jako usporava pokretanje mehanizma zaštite što je u Meksiku dovelo do procesuiranja samo 3 slučaja. Najprikkladnije bi bilo da se prvo pokrene istraga, a da se nakon toga utvrdi da li je krivično delo učinjeno u obavljanju novinarskog zadatka.