



The Representative
on Freedom of the Media



Deklaratë

mbi

Projektligjin Shqiptar për Lirinë e Shtypit

nga

ARTIKULLI 19
Fushata Globale për Shprehjen e Lirë

Janar 2004

Hyrje

ARTIKULLI 19 e kupton se në Shqipëri po shqyrtohet një projektligj për Lirinë e Shtypit. Megjithëse ARTIKULLI 19 e sheh përgjithësisht me kujdes paraqitjen e ligjeve për shtypin – ato mund të jenë mjete, të cilat qeveria mund t'i përdorë më tepër për të abuzuar me të drejtën e lirisë së shprehjes dhe informimit se sa për ta mbrojtur atë – ne e kuptojmë motivimin që qëndron pas këtij ligji duke pasur parasysh klimën shumë të çrregullt të medias që ka ekzistuar qëkur Ligji për Shtypin i vitit 1997 zëvendësoi atë të vitit 1993. Ne e pranojmë se me qëllim që të përmirësohen standartet përgjithësisht të ulëta të gazetarisë dhe për të orientuar pronarët dhe kryeredaktorët e mediave, mund të nevojitet një kuadër më i qartë.

Megjithatë, ne nuk e konsiderojmë projekt ligjin aktual si një mënyrë të duhur dhe të efektshme për trajtimin e kësaj çështjeje. Ai shkon shumë larg në parashikimin e rregullimit ligjor për shtypin – do të ishte më e preferueshme që shumë prej çështjeve të mbuluara të trajtoheshin nëpërmjet vetërregullimit – dhe duke vepruar kështu, paraqet një kërcënim serioz për lirinë e medias në Shqipëri. Ne i mirëpresim disa dispozita në ligj, duke përfshirë mbrojtjen e qartë të lirisë dhe pluralizmit të shtypit (Neni 11), rolin e medias në informimin e publikut (Neni 12), të drejtën për të marrë dhe për të shpërndarë informacion (Neni 14), mbrojtjen e burimeve të informacionit (Neni 16) dhe ndalimin e censurës paraprake (neni 26).

Megjithatë, shumë dispozita të tjera shërbejnë për t'i minuar këto mbrojtje dhe për të bërë hapa mbrapa dhe jo para në drejtim të lirisë së medias në Shqipëri. Ne po japim komentet e mëposhtme me shpresën se ligji mund të ndryshohet seriozisht për të siguruar mbrojtje ligjore për të drejtën e lirisë së shprehjes dhe informimit, në përputhje me angazhimet e Shqipërisë si palë e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike, për të mbrojtur të drejtat e gazetarëve dhe jo për t'i kufizuar ato.

Një shqetësim i veçantë është se shumë dispozita të ligjit vendosin një peshë të madhe mbi gazetarët duke i bërë ata përgjegjës për atë që printohet. Në realitet, në Shqipëri janë pronarët dhe redaktorët ata që marrin pjesën më të madhe të vendimeve kryesore duke i mos i lënë gazetarëve mundësi të ushtrojnë ndonjë ndikim të rëndësishëm. Kur shqyrtojmë masat që duhen marrë për të rritur standartet gazetareske, nevojitet një përqasje më e gjerë sesa thjesht një rregullim ligjor, duke përfshirë njohjen e faktit se problemet e profesionalizmit në Shqipëri nuk vijnë vetëm nga vetë gazetarët.

Licensimi i detyrueshëm i gazetarëve

Pjesa më shqetësuese e këtij ligji qëndron në krijimin sipas Nenin 32 të një Urdhëri Gazetarësh, në të cilin “të gjithë gazetarët profesionistë të medias së shkruar dhe elektronike” duhet të jenë anëtarë. Ligji i ndalon botuesit të punësojnë gazetarë që nuk janë regjistruar në Urdhër dhe kërkon krijimin e një Regjistri të Gazetarëve, në të cilin duhet të regjistrohen të gjithë gazetarët profesionistë. Regjistrimi bëhet duke plotësuar disa kushte, duke përfshirë që personi duhet të ketë një periudhë pune jo më pak se 12 muaj, të mos ketë qenë i ndjekur penalisht të paktën tre vjet përpara datës së regjistrimit

në Urdhër dhe që të ketë marrë rekomandim nga një anëtar i Urdhërit, me përvojë pune jo më pak se pesë vjet si gazetar.

Është e qartë së një dispozitë e tillë vjen nga një përpjekje për të rritur standartet gazetareske dhe për të profesionalizuar median në Shqipëri. Ky është, në vetvete, një qëllim i ligjshëm dhe i lavdërueshëm. Megjithatë, rregullimi me ligj i anëtarësisë së profesionit të gazetarisë dhe aktiviteteve të gazetarëve shkel parimin bazë, sipas të cilit praktika e gazetarisë është një çështje që duhet të rregullohet vetë dhe nuk duhet në asnjë mënyrë të rregullohet nga qeveria.¹

Shteti, duke qënë në mbrojtje të interesave të tij, nuk është në gjendje të vendosë në mënyrë të pavarur dhe të paanshme se kush duhet të punojë si gazetar dhe kush jo. Një dispozitë e tillë, sidomos në një vend ku demokracia është ende në procesin e vendosjes, thjesht i jep mundësi shtetit të abuzojë me pushtetin e tij dhe të refuzojë anëtarësimin në Urdhër të atyre gazetarëve që kritikojnë autoritetet. Më pas, kjo do të ndikojë në mënyrë të drejtpërdrejtë në të drejtën e çdo njeriu për lirinë e shprehjes dhe informimit dhe në të drejtën e publikut për tu informuar. Gjithashtu, një dispozitë e tillë nuk trajton aspak çështjen e profesionalizmit të pronarëve dhe redaktorëve të medias.

ARTIKULLI 19 nuk e pranon ligjshmërinë e krijimit të një Urdhëri të tillë me ligj dhe beson se i gjithë ky koncept nuk duhet të përfshihet në ligj. Si pasojë, nuk po japim ndonjë koment mbi pjesën tjetër të dispozitave, që mbulojnë funksionimin e Urdhërit – p.sh. krijimi, struktura organizative dhe disiplina e Urdhërit, përveçse të deklarojmë se shumë prej këtyre dispozitave (nenet 32-62) shkelin ligjin dhe standartet ndërkombëtare dhe krahasuese dhe duhet të hiqen.

Etika e Gazetarit

Megjithatë, ne do të komentojmë mbi faktin se disa organe të Urdhërit të Gazetarit janë mandatar të vëzhgojnë se si gazetarët e regjistruar i përmbahen “parimeve dhe rregulave të etikës së gazetarit dhe akteve ligjore në fuqi” dhe të gjykojnë dhe të ndëshkojnë ata që i shkelin ato. Ashtu si licensimi i gazetarëve, etika pranohet në mënyre universale si një fushë që duhet të funksionojë në bazë të vetërregullimit dhe përmbajtja ndaj standarteve të tilla nuk duhet të jetë çështje që duhet të rregullohet me ligj. Gjykatat janë instrumente të prera – standartet e provës që ato kërkojnë mund të jenë të përshtatshme në një kontekst ligjor, por ato janë shumë bardh e zi për çështje të etikës gazetareske. Të gjykosh nëse një gazetar ka qënë “i paanshëm” ose “objektiv” shpesh është thjesht subjektive dhe prandaj nuk duhet t’i lihet rregullimit ligjor.

Aty ku ka probleme lidhur me standartet e gazetarisë, është e qartë se duhet të merren masa për të përmirësuar profesionalizmin. Në çdo vend, kur gazetarët nuk veprojnë me përgjegjësi – siç ndodh në Shqipëri – ata inkurajojnë mundësinë e rregullimit nga ana e

¹ Gjykata Ndër-Amerikane e të Drejtave të Njeriut nxorri një opinion këshillues në vitin 1985 ku deklaronte se “licensimi i detyrueshëm i gazetarëve nuk përputhet me kërkesat e Nenit 13(2) të Konventës [Amerikane] [të të Drejtave të Njeriut], sepse vendosja e një ligji që mbron lirinë dhe pavarësinë e çdo personi që praktikon gazetarinë është plotësisht e kuptueshme pa qënë nevoja që kjo praktikë të kufizohet vetëm në një grup të kufizuar të komunitetit” (para 72)

qeverisë. Por kjo nuk është zgjidhje. Së pari, pronarët, redaktorët dhe gazetarët duhet të pranojnë se duhet të jenë profesional dhe të kuptojnë se çdo të thotë kjo; së dyti, organet e medias duhet të vendosin standarte dhe kode dhe t'i kërkojnë stafit të tyre t'u përmbahet këtyre standarteve dhe kodeve; dhe së treti, një lloj këshilli për shtypin, i krijuar nga vetë profesioni dhe me anëtarësi vullnetare duhet të dëgjojë ankesat kundër medias dhe në të njëjtën kohë të mbrojë lirinë e fjalës.

Dispozitat për Lajmet e Rreme

Neni 13 i ligjit detyron shtypin të botojë të vërtetën dhe të sigurohet që informacioni të verifikohet siç duhet. Kjo është e kuptueshme në një klimë mediatike, ku pjesa më e madhe e informacionit që publikohet nuk verifikohet siç duhet dhe si pasojë pjesa më e madhe e tij nuk është e saktë. Megjithatë, përdorimi i masave ligjore për të kriminalizuar shpërndarjen e informacionit të rremë (dispozitat për lajmet e rreme) nuk është as i ligjshëm sipas të drejtës ndërkombëtare, as pozitiv për rrjedhën e lirë të informacionit.

Dispozitat për lajmet e rreme janë hedhur poshtë nga tre gjykata kombëtare dhe janë parë me dyshim nga demokracitë më moderne. Ato ende shihen si një tjetër mjet për të filtruar dhe për të zvogëluar informacionin në dispozicion të publikut. Në të vërtetë, duke u nisur nga interesi për të shpërndarë në kohë lajmet, edhe gazetarët më të mirë bejnë gabime dhe koha që do të kalohej duke plotësuar kërkesat shumë strikte të saktësisë sigurisht që do ta privonin audiencën nga shumë informacione që i interesojnë publikut. Përveç kësaj, masat ligjore që rekomandohet të merren ndaj disinformimit përbëjnë një kufizim të madh për gazetarët, duke e kufizuar shumë lirinë e tyre për ekspozimin e rasteve të korrupsionit dhe keqadministrimit.

Në qoftë se publikohet një informacion i rremë rreth dikujt dhe *në qoftë se* ky informacion e dëmton reputacionin e atij personi, atëherë kjo çështje mund të trajtohet nga ligjet e mirëformuluara të shpifjes. Nëse nuk ka pasur ndonjë dëmtim ndaj reputacionit të tyre, atëherë nuk nevojitet asnjë lloj rregullimi ligjor. Për më tepër, mundësia e përdorimit të një të drejte të përpiluar mirë (shih më poshtë) për të korrigjuar pasaktësitë do të thotë se ka të paktën dy mënyra që janë në përputhje me të drejtën ndërkombëtare, nëpërmjet të cilave mund të korrigjohet publikimi i informacionit të rremë.

E drejta për replikë

Nenet 19-25 të projektligjit parashikojnë të drejtën për replikë dhe përcaktojnë një proces të komplikuar, nëpërmjet të cilit mund të ushtrohet kjo e drejtë. Ajo mbulon si faktet jo të sakta, ashtu edhe opinionet.

Një e drejtë e detyrueshme për replikë përbën një fushë shumë të diskutueshme të ligjit për median – në Amerikë ajo shihet si jo kushtetuese për arsye se përbën ndërhyrje në pavarësinë editoriale. Në shumë demokraci të Evropës Perëndimore, e drejta për replikë sigurohet me ligj – dhe funksionon në nivele të ndryshme. Mbrojtësit e lirisë së medias, duke përfshirë ARTIKULLIN 19, në përgjithësi sugjerojnë se e drejta për replikë duhet të jetë vullnetare dhe jo e vendosur me ligj. Sidoqoftë, duhet të zbatohen disa kushte – të cilat nuk plotësohen të gjitha nga dispozitat e projektligjit shqiptar.

- a. Replika duhet të jetë vetëm një reagim ndaj fakteve të pasakta, jo të komentojë mbi opinionet që lexuesit/shikuesit nuk i pëlqejnë. Neni 19 i këtij teksti lejon të drejtën për replikë për opinione, që nuk është e pranueshme.
- b. Teksti duhet të ketë rëndësi/dukshmëri të ngjashme me artikullin origjinal (jo domosdoshmërisht të njëjtën rëndësi – në qoftë se artikulli “cënues” ishte artikulli kryesor në faqen 1, nuk do të ishte e arsyeshme të pritej që replika të botohej në të njëjtën faqe. Megjithatë, mund të jetë në faqen 2 me një shënim të dukshëm në faqen 1 që orienton lexuesit).
- c. Replika duhet të jetë proporcionale në gjatësi me artikullin origjinal.
- d. Ajo duhet të kufizohet në adresimin e fakteve jo të sakta ose dezinformuese të tekstit origjinal – jo të merret si mundësi për të paraqitur çështje të reja ose për të komentuar mbi fakte të tjera të sakta.
- e. Botimi nuk duhet të ndalet nga komentimi i replikës. Neni 21 (3) i projektligjit i ndalon botuesit dhe kryeredaktorët “të bëjnë komentet e tyre mbi ndreqjen e pasaktësive”. Në qoftë se ata nuk botojnë pasaktësi të tjera – ose po të mos shkelin ligjin në mënyra të tjera – nuk ka arsye që ata të mos jenë të lirë të bëjnë çfarëdolloj komenti që ata dëshirojnë të bëjnë në botimin e tyre. Një kufizim i tillë përbën kufizim të lirisë editoriale.

Ortografia

Neni 9 parashikon që “Në të gjitha botimet e shtypit, përdorimi i normës drejtshkrimore të njësuar është i detyrueshëm”. Kjo dispozitë cënon të drejtën ndërkombëtare dhe standartet bazë të lirisë së medias. Përveç kësaj, ajo përjashton plotësisht përdorimin e gjuhëve të minoriteteve, që është diskriminuese ndaj minoriteteve në Shqipëri. Asnjë vend demokratik nuk ka dispozita të tilla ligjore – as edhe Franca që është në veçanti mbrojtëse e gjuhës së saj – dhe ato nuk shërbejnë për asnjë qëllim të dobishëm. Gjuhët zhvillohen me kalimin e kohës – futen fjalë të reja dhe humbasin fjalë të tjera – dhe nuk ka arsye për ta ndaluar këtë proces. Dy nga tre kushtet e vendosura nga jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për një kufizim të ligjshëm të lirisë së shprehjes janë se duhet të jetë “e nevojshme në një shoqëri demokratike dhe se duhet t’i shërbejë një prej qëllimeve të përcaktuara në Nenin 10(2) të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (European Convention on Human Rights – ECHR). Përdorimi i ortografisë jo-standarte nuk përbën asnjë lloj kërcënimi për çfarëdolloj interesash të parashikuara në nenin 10(2) të ECHR-së dhe nuk është në asnjë lloj mënyre e nevojshme në një shoqëri demokratike.

Nuk ka arsye që standartet linguistike të mos vendosen dhe inkurajohen; megjithatë, sanksioni ligjor për abuzimin e standarteve të tilla është plotësisht i panevojshëm dhe nuk ka vend në një shoqëri demokratike.

Publikimi i detyrueshëm në rastet e shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme

Neni 18(2) parashikon se në rastet e gjendjes së jashtëzakonshme, “organet qendrore të shtetit dhe ato ekzekutive” mund të publikojnë pa pagesë vendime ose urdhëra në organet e përditshmë të shtypit dhe në mjetet e tjera të informimit publik.

Vetëm se nuk ka asnjë lloj justifikimi për ta detyruar ligjërisht median të japë informacion zyrtar. Media shtetërore duhet të ketë në përgjithësi si detyrë të sigurojë shërbime të plota lajmesh për gjithë popullsinë, por kjo ndryshon shumë nga dhënia e informacionit zyrtar. Problemi kryesor me këtë detyrim është se zyrtarët mund ta përdorin atë për tu siguruar që media shtetërore t'i shërbejë interesave të tyre dhe të veprojë si një zëdhënëse e qeverisë dhe jo t'i shërbejë interesave të publikut në tërësi. Disa organe zyrtare, duke përfshirë Komisionin e Ministrave të Këshillit të Evropës, kanë theksuar nevojën e transmetuesve shtetërorë për të qënë plotësisht të pavarur nga qeveria.² Një aspekt kyç i pavarësisë nga qeveria është pavarësia editoriale, që përfshin autoritetin për të bërë zgjedhje editoriale bazuar në interesin e publikut, pa ndërhyrje zyrtare ose ndërhyrjen e qeverisë. Një detyrim për të dhënë informacion zyrtar e cënon këtë të drejtë.

Në rastin e medias private, nuk duhet të ketë asnjë lloj detyrimi – ligjor apo moral – për të transmetuar ndonjë lloj deklarate që vjen nga burimet zyrtare në rastet e gjendjes së jashtëzakonshme. Të gjitha organet mediatike mund të mbulojnë plotësisht fatkeqësitë publike ose rreziqe të tjera, pjesërisht sepse kjo do të tërheqë gjithmonë një numër të madh shikuesish dhe dëgjuesish dhe pjesërisht sepse kjo është pa dyshim gjëja më e përgjegjshme që duhet bërë. Vendosja e saj si një detyrim ligjor për transmetuesit jo vetëm që nuk është e nevojshme, por i jep gjithashtu një tjetër mundësi autoriteteve për të cënuar dhe për të ndërhyrë në lirinë e medias.

Censura paraprake

Megjithëse nga njëra anë ligji vendos që censura paraprake të ndalohet përveçse në rrethana ekstreme, rrethanat e përcaktuara janë shumë të gjera për të plotësuar standartet ndërkombëtare.

Neni 27 vendos që materialet mund të bllokohen para shpërndarjes në qoftë se ato “nxisin kryerjen” e një sërë aktesh kriminale, duke përfshirë provokimin e luftës, thirrjen për armatosje, përhapjen e informatave të rreme që ngjallin panik, thirrjen për nxitjen e urrejtjes ose grindjeve ndërmjet kombësive, racave dhe feve ose thirrjen për urrejtje nacionale.

Gjuha e gjerë e përdorur këtu është shumë shqetësuese dhe cënon të drejtën ndërkombëtare, e cila kërkon që censura paraprake të përdoret vetëm në një numër shumë të kufizuar rrethanash. Për shembull, materialet që mund të inkurajonin për të “nxitur” një thirrje për “urrejtje nacionale” ose “nxitjen e urrejtjes ose grindjeve midis kombësive, racave dhe feve” mund të interpretoheshin në shumë mënyra, kështu që janë të hapura për abuzime.

Neni 13(2) i Gjykatës Ndër-Amerikane për të Drejtat e Njeriut ndalon qartë çdo kufizim paraprak. Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka treguar se ajo edhe rastet specifike të censurës paraprake i shikon me shumë dyshim. Në *Observer and Guardian kundër Mbretërisë së Bashkuar*, Gjykata Evropiane vendosi se një urdhër kundër publikimit të një libri, me sa kuptohet për arsye të sigurisë kombëtare, kishte shkelur

² Rekomandimi Nr.R(96)10 për Garancinë e Pavarësisë së Transmetimit të Shërbimit Publik.

garantimin e lirisë së shprehjes. Edhe gjykatat në shkallë vendi kanë vënë re rreziqet që shoqërojnë çdo sistem që ka pasur më parë kufizime.³

Përkufizime

Përkufizimi i gazetarit dhënë në Nenin 3 është shumë i ngushtë dhe duhet të zgjerohet. Nuk ka pse gazetaria të kufizohet tek ata që “ekskluzivisht” dhe “në mënyrë të vazhdueshme” ushtrojnë profesionin – mund të ketë shumë njëerëz që kanë më shumë se një punë dhe prandaj nuk mund të thuhet se ata duhet të punojnë “ekskluzivisht” në gazetari dhe fraza “në mënyrë të vazhdueshme” përjashton qartë të gjithë ata që shkëputen nga gazetaria për çfarëdolloj kohe.

Kërkesat për regjistrim

Ndërsa regjistrimi i medias së shkruar pranohet si një çështje thjesht administrative (në të njëjtën mënyrë që çdo kompani duhet t’u japë autoriteteve një informacion bazë të caktuar), ky informacion duhet t’i jepet organeve administrative dhe regjistrimi duhet të jetë automatik pas dorëzimit të dokumenteve të duhura. Është shqetësuese që Neni 5 i këtij projektligji kërkon që botuesit të regjistrohen pranë gjykatave. Në Nenin 5(3) përmendet “vendimi i gjykatës”, i cili nënkupton se regjistrimi nuk është automatik, por që gjykata duhet ta shqyrtojë çështjen – megjithëse kjo nuk shprehet qartë në asnjë vend. Kjo dispozitë duhet të ndryshohet, pasi sipas të drejtës ndërkombëtare është e papranueshme që shteti të vendosë se kush mund dhe kush nuk mund të botojë – Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut nuk lejon licensimin e organeve të medias së shkruar. Në qoftë se regjistrimi do të jetë automatik, atëherë nuk ka nevojë për tu regjistruar në gjykatë dhe regjistrimi duhet të bëhet nga një organ administrativ, i cili duhet të japë automatikisht të drejtën për të botuar.

³ Për shembull, Gjykata Supreme e Shteteve të Bashkuara ka deklaruar se çdo sistem kufizimesh paraprake mbart një prezumim të rëndë kundër vlefshmërisë së tyre kushtetuese. Shih *New York Times Co. kundër Shteteve të Bashkuara*, 403 U.S. 713 (1971)