



KOMENTE

për

Amendamente në Ligjin Nr.8410, datë 30 shtator 1998 për Radion dhe Televizionin Publik e Privat në Republikën e Shqipërisë

nga

ARTIKULLI 19
Fushata Globale për Shprehjen e Lirë

Londër
Prill 2004

Autorizuar nga Përfaqësuesi i Zyrës për Lirinë e Medias të Organizatës për Sigurim dhe Bashkëpunim në Evropë



I. Hyrje

ARTIKULLIT 19 i është kërkuar të analizojë një amendament (Amendament) që është propozuar t'i bëhet ligjit "Për Radion dhe Televizionin Publik e Privat në Republikën e Shqipërisë" në lidhje me standartet ndërkombëtare për të drejtën e lirisë së shprehjes. Kjo analizë bazohet në një përkthim jozyrtar si të Amendamentit, ashtu edhe të Ligjit ekzistues.¹

¹ Ne e kemi marrë Amendamentin nëpërmjet Zyrës së Përfaqësuesit për Lirinë e Medias të Organizatës për Sigurim dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), e cila siguroi edhe përkthimin e tij.

Ky amendament do të shtonte një kufizim të mëtejshëm dhe me shtrirje të gjerë mbi atë që do të mund të transmetohej në Shqipëri. Ai do të ndalonte transmetimin e pamjeve ‘makabre’, që mund të çënojnë ‘personalitetin e viktimës’, që mund të ngjallin panik ose që mund ‘të trondisin gjendjen psikologjike të shikuesve’. Për shkak të shtrirjes së gjerë të këtij kufizimi, ne besojmë se, nëse ky Amendament miratohet, ai do të përbënte një çënim të së drejtës së lirisë së shprehjes ashtu si përcaktohet në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNj).² Ka shumë të ngjarë që ndalimet e Amendamentit të çënojnë mbrojtjen nga Kushtetuta Shqiptare të lirisë së shprehjes, e cila, ashtu si e kemi vërejtur në një Memorandum³ të mëparshëm, pasqyron në mënyrë efektive garancitë e këtyre instrumenteve ndërkombëtare.

II. Analiza e Amendamentit

A. Amendamenti

Ky amendament propozohet t’i shtohet Neni 38 të ligjit ekzistues, i cili, edhe siç është, përmban kufizime të një problematike të gjerë për transmetimin e temave të ndryshme. Amendamenti do të ndalonte në veçanti transmetimin e “skenave makabre” që çënojnë personalitetin e viktimës apo të familjarëve; ashtu si dhe atyre që ngjallin panik e trondisin gjendjen psikologjike të shikuesve”.

B. Analiza

Në të vërtetë, amendamenti do të ndalonte transmetimin e materialeve të tre kategorive të ndryshme: “pamjeve makabre” që çënojnë personalitetin e viktimës dhe të familjarëve; “pamjeve makabre” që mund të ngjallin panik; dhe “pamjeve makabre”, që mund të “trondisin” gjendjen psikologjike të shikuesve.

Në thelb, shqetësimi ynë në lidhje me amendamentin është i dyfishtë: që ai përdor një gjuhë jashtëzakonisht të paqartë për të kufizuar lirinë e shprehjes, dhe që i mungon mirëkuptimi i interesit të publikut për të lejuar transmetimin e materialit, që, megjithëse mund t’i përkasë një kategorie të ndaluar, është në interes të publikut për t’u transmetuar. Kjo do të thotë se ky amendament nuk arrin të rrëzojë dy nga tre pengesat e ngritura nga Neni 10(2) i KEDNj-së: që një kufizim i së drejtës së shprehjes së lirë duhet të shprehet me terma të qarta ligjore, dhe se ai duhet të jetë ‘i domosdoshëm në një shoqëri demokratike’. Neni 10(2) përcakton:

Ushtrimi i [së drejtës së shprehjes]], që përmban detyrime dhe përgjegjësi, mund t’u nënshtrohet disa formaliteteve, kushteve, kufizimeve ose sanksioneve të parashikuara nga ligji, të cilat, në një shoqëri demokratike, përbëjnë masat e nevojshme për sigurimin kombëtar, integritetin teritorial ose sigurimin publik, për mbrojtjen e rendit dhe parandalimin e krimit, për ruajtjen e shëndetit ose të

ARTIKULLI 19 nuk mban përgjegjësi për gabime që mund të jenë bërë në analizim për shkak të ndonjë pasaktësie në përkthim.

² Miratuar më 4 nëntor 1950, hyrë në fuqi më 3 shtator 1953. Shqipëria e ratifikoi KEDNj-në më 2 tetor 1996.

³ Shih Memorandumin për Projekt Amendamentet në Ligjin Nr.8410 “Për Radion dhe Televizionin Publik dhe Privat në Republikën e Shqipërisë”, korrik 2003.

moralit, për mbrojtjen e dinjitetit ose të të drejtave të të tjerëve, për të ndaluar përhapjen e informatave konfidenciale ose për të garantuar autoritetin dhe paanshmërinë e pushtetit gjyqësor.

Jurisprudenca ndërkombëtare e bën të qartë se kjo provë përfaqëson një standart të lartë, të cilin duhet ta tejkalojë çdo interferencë. Duke pasur parasysh rëndësinë thelbësore të lirisë së shprehjes në çdo shoqëri demokratike, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka përcaktuar:

Liria e shprehjes, siç është përcaktuar në Nenin 10, është objekt i një numri përjashtimesh, të cilat gjithsesi duhet të interpretohen rigorozisht dhe domosdoshmëria për çdo lloj kufizimi duhet të përcaktohet bindshëm.⁴

Më shumë detaje po japim në paragrafet vijuese. Megjithatë, paraprakisht, ne shprehim shqetësimin tonë për nxitimin, me të cilin Amendamenti është prezantuar dhe do të votohet në Parlament. Në qoftë se do të miratohej, Amendamenti do t'i vendoste një kufizim domethënës të drejtës së lirisë së shprehjes të të gjithë transmetuesve në Shqipëri – për më tepër, në draftin aktual, ai do të përbënte një cënim të standarteve ndërkombëtare, siç shpjegohet më poshtë. Nëse në shoqërinë shqiptare ka shqetësime konkrete përse i përket transmetimit të pamjeve ‘makabre’, ne besojmë se kjo është një çështje që duhet të diskutohet gjerësisht para se të merret ndonjë masë legjislativë. Një diskutim i tillë duhet të marrë parasysh si mendimet e publikut të gjerë ashtu edhe ato të transmetuesve. *Parimet mbi Rregullimin e Transmetimeve dhe Lirinë e Shprehjes*, një dokument i ARTIKULLIT 19, që përcakton standartet dhe që pasqyron praktikën më të mirë ndërkombëtare në këtë fushë, përcakton:

Çdo rregull mbi përmbajtjen duhet të zhvillohet në konsultim të ngushtë me transmetuesit dhe palët e tjera të interesuara, dhe duhet të finalizohet vetëm pas një konsultimi publik.⁵

Mbi këtë bazë, ne rekomandojmë që ky Amendament të tërhiqet.

1. Përdorimi i një gjuhe të paqartë

Pjesa e parë e ‘provës’ së përcaktuar nga Neni 10(2) i KEDNj-së kërkon që “të përshkruhet në ligj” çdo lloj ndërhyrjeje në të drejtën e lirisë së shprehjes. Për ta shtjelluar më mirë kuptimin e kësaj më sipër, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka përcaktuar:

Një nga kërkesat që del nga shprehja “e përshkruar në ligj” është parashikueshmëria e masës që ka lidhje me të. Një normë nuk mund të

⁴ Shih për shembull *Thorgeirson kundër Islandës*, 25 qershor 1992, Numri i Aplikimit 13778/88, paragrafi 63

⁵ *Mundësi për Valë Transmetimi: Parime të Lirisë së Shprehjes dhe Rregullimit të Transmetimit*, Londër, Prill 2002, Parimi 23.

konsiderohet si një “ligj”, nëse nuk është e formuluar me saktësinë e mjaftueshme, që t’i japë mundësi qytetarit të rregullojë sjelljen e tij: ai duhet të jetë në gjendje – nëse është e nevojshme me këshillimin e duhur – të parashikojë deri në një masë të arsyeshme në kushte të caktuara, pasojat që mund të sjellë një vepër e caktuar.⁶

Kjo do të thotë se përdorimi i termave tepër të paqarta në legjislacion, që kufizon të drejtën e lirisë së shprehjes, përbën një cënim të asaj të drejte.

Amendamenti ndalon transmetimin e “pamjeve makabre” në kushte të caktuara; megjithatë, ai nuk përkufizon termin “makabër”. Sipas një përkufizimi të anglishtes standarte, ky term do të thotë “i zyrtë, ogurzi” ose “i tmerrshëm, rrëqethës”⁷ dhe ne supozojmë se kuptimi i termit në shqip është pak a shumë i njëjtë. (*Shënim i përkthyesit: ky është përkthimi i termave përkatës grim dhe gruesome në fjalorin Anglisht-Shqip, Pavli Qesku, 2002*) Amendamenti nuk përcakton as standartin, sipas të cilit një pamje duhet të gjykohej si “makabre”. Duke u nisur nga subjektivizmi i termave kyçe me të cilat është ndërtuar pjesa tjetër e Amendamentit (shih më poshtë), ka shumë mundësi që Amendamenti të kuptohej sikur klasifikonte çdo pamje si “makabre”, për aq kohë sa çdo “viktimë” apo familjar i “viktimit”, ose për aq kohë sa çdo person të cilit i është shkaktuar “panik” ose ndonjë tronditje tjetër psikologjike nga këto pamje beson se pamja është e zyrtë ose rrëqethëse. Prandaj, është e qartë se ekziston mundësia që pothuajse çdo lloj pamjeje të klasifikohet si “makabre”. Kjo do të thotë se në një rast të vërtetë, transmetuesit do ta kishin jashtëzakonisht të vështirë të vendosnin nëse një pamje e caktuar është “makabre” dhe nëse veç kësaj, për shembull, mund “të trondisë” gjendjen psikologjike të shikuesve apo t’i ngjallë “panik” një shikuesi të caktuar. Në këtë mënyrë, ne nuk besojmë se Amendamenti është formuluar me terma mjaft të qartë, që të konsiderohet të jetë “përshkruar në ligj” sipas përmbajtjes së Nenit 10(2) të KEDNj-së.

2. ‘E domosdoshme në një shoqëri demokratike’

Prova e tretë sipas Nenit 10(2) kërkon që një ndërhyrje në të drejtën e lirisë së shprehjes duhet të jetë “e domosdoshme në një shoqëri demokratike”. Gjykata Evropiane ka shpjeguar se fjala “e domosdoshme” do të thotë se duhet të ketë një “nevojë sociale shtytëse” për kufizimet. Arsyet e dhëna nga Shteti për të justifikuar kufizimet duhet të jenë “me vend dhe të mjaftueshme” dhe kufizimet duhet të jenë “në raport me qëllimin e kërkuar”.⁸

Duke analizuar kufizimet në rastet e mëparshme, Gjykata Evropiane ka theksuar në mënyrë të përsëritur se e drejta e lirisë së shprehjes është një e drejtë themelore e njeriut, dhe se, në të, nuk duhet ndërhyrë pa frikë. Gjykata i është referuar në mënyrë specifike rëndësisë së veçantë të së drejtës së lirisë së shprehjes për

⁶ *Gaweda kundër Polonisë*, 14 mars 2002, Aplikimi nr. 26229/95, paragrafi 39.

⁷ *The Concise Oxford Dictionary*, Clarendon Press, Oxford (1990), faqe 710

⁸ *Lingens kundër Austrisë*, 8 korrik 1986, Numri i aplikimit 9815/82, paragraf 39-40.

median, duke përfshirë median elektronike. Duke iu referuar funksionit kyç të medias në një shoqëri demokratike, ajo ka përcaktuar në mënyrë të përsëritur:

Shtypi luan një rol thelbësor në një shoqëri demokratike...Detyra e tij është të ... japë – në përputhje me detyrimet dhe përgjegjësitë e tij – informacion dhe ide për të gjitha çështjet në interes të publikut [shënimi në fund të faqes është fshirë]. Përveç kësaj, gjykata nuk harron faktin se liria e gazetarëve përfshin gjithashtu alternativa të mundshme që arrijnë deri në një shkallë ekzagjerimi, ose edhe provokimi.⁹

Për më tepër, Gjykata ka theksuar vazhdimisht se, në mënyrë që media të luajë rolin e saj si përçuese e informacionit me interes për publikun, ajo nuk mund të ketë si detyrë të përgjithshme vetëm dhënien e informacionit të padëmshëm ose dashamirës:

[E drejta e lirisë së shprehjes] është e zbatueshme jo vetëm për “informacionin” ose “idetë” që priten mirë ose që konsiderohen si të padëmshme, ose si çështje pa interes, por edhe atyre që fyejnë, trondisin ose shqetësojnë shtetin apo ndonjë pjesë të popullsisë. Këto janë kërkesat e atij pluralizmi, tolerance dhe mendjegjerësie, pa të cilën nuk ka “shoqëri demokratike”.¹⁰

Duke aplikuar këto parime të përgjithshme tek Amendamenti i propozuar, vëmë re sa më poshtë.

Së pari, përse i përket ndalimit të transmetimit të pamjeve që “cënojnë personalitetin e viktimës apo familjarëve të tij” ose që mund të “trondisin gjendjen psikologjike të shikuesve”, Amendamenti nuk arrin të vendosë asnjë lloj kufizimi mbi natyrën ose shtrirjen e cënimit ose ‘tronditjes’, të cilit ai i referohet.¹¹ Prandaj, do të dukej sikur, sa herë ka pamje, të cilat janë të zymta dhe rrënjëthënëse, ato e shqetësojnë atë, pavarësisht se sa i ndjeshëm, i paarsyeshëm, i dyshimtë apo frikacak është ky shikues. Në të vërtetë, kjo dispozitë mund të lexohet sikur ndalon shfaqjen e çfarëdolloj pamjeje serioze, përse kohë ajo mund të jetë shqetësuese në njëfarë mënyrë për ndonjë shikues të mundshëm. Për shembull, një person, i cili ka qënë i ndaluar dhe me të cilin kanë abuzuar për shkak të aktivitetit të tij politik mund të ketë zhvilluar një lloj ndjenje neverie shumë të fortë, që i ngjallet kur sheh ne televizor informacione rreth kushteve në sistemin e burgjeve. Një person i tillë sigurisht që mund të ‘tronditet’ psikologjikisht, kur sheh pamje të zymta, që lidhen me abuzimin nga zyrtarë të të burgosurve. Duke pasur këtë mundësi, Këshilli Kombëtar i Radio Televizionit do të dukej sikur do të ishte brenda të drejtave të tij po të përfitonte nga kjo situatë për të ndaluar transmetimin e

⁹ *Fressoz dhe Roire kundër Francës*, 21 janar 1999, Numri i aplikimit 29183/95 (Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut), paragrafi 45.

¹⁰ *Handyside kundër Mbretërisë së Bashkuar*, 7 dhjetor 1976, Numri i aplikimit 5493/72, paragrafi 49

¹¹ Ne vërejmë se “dëmi”, duke qënë i pakufizuar, mund të përfshijë dëmtim të reputacionit ose nderit të viktimës. Në këtë pikë, kjo dispozitë dyfishon dispozitat për shpifjen në përgjithësi në ligjin shqiptar dhe për këtë arsye nuk do të kishte ndonjë vend në ndonjë ligj të përcaktuar specifikisht medias elektronike.

pamjeve të tilla, megjithëse ato do të ishin me interes të madh për publikun. Të njëjtat kundërshtime vlejnë edhe për ndalimin e transmetimit të pamjeve “makabre” të viktimës së një krimi. Duke pasur parasysh pasigurinë në lidhje me atë që mund të konsiderohet si “makabre”, një transmetues, në mënyrë të ligjshme, mund të pyesë nëse, sipas këtij Amendamenti, atij mund t’i ndalohej shfaqja e pamjeve të pasojave të një sulmi terrorist, në të cilin një viktime është e identifikueshme, pavarësisht nga vlerat e lajmit që kanë këto pamje.

Kjo çon në problemin e dytë: natyrën absolute të ndalimit. Në mënyrë të qartë, shumë informacione që “fyejnë, trondisin ose shqetësojnë”, në formulimin e Gjykatës Evropiane, do të ishin gjithashtu informacione me interes të madh për publikun e gjerë, që ai ai ka të drejtë t’i marrë. Prandaj, çdo kufizim i përgjithshëm në transmetimin e informacioneve të tilla “fyese” ose “tronditëse” përbën një cënim të qartë të ligjit ndërkombëtar. Prapëseprapë, ndalimi i parë i këtij Amendamenti në praktikë, do të ndalonte saktësisht transmetimin e pamjeve, që mund të fyejnë ose trondisin, d.m.th. që shkaktojnë “tronditje psikologjike”, “panik” ose që “cënojnë personalitetin” e “viktimës”, pavarësisht nga interesi i publikut ose vlera e lajmit të këtyre pamjeve. Kjo do ta bëjë pothuajse të pamundur raportimin nga ana e transmetuesve të ngjarjeve të tilla, si pasojat e një sulmi terrorist hipotetik, të cilit iu referuam edhe më sipër, ose një fatkeqësie natyrore, siç është tërmeti. Pamjet e ngjarjeve të tilla mund të interpretohen lehtësisht si “makabre” dhe mund të shkaktonin një formë paniku ose në një farë mënyre tronditje psikologjike. Megjithatë, është përsëri në interesin e publikut që ngjarje të tilla të raportohen në media.

Gjithashtu, ne vërejmë se ky problem nuk qëndron vetëm tek amendamenti i propozuar, por në gjithë dispozitat ekzistuese të shprehura në Nenin 38 të Ligjit: për shembull, në lidhje me jetën private, sekretet shtetërore apo sigurinë kombëtare. Do të ketë raste të shumta, kur materiali mund të hyjë në këto kategori, por megjithatë do të ishte në interesin e publikut që ato të raportoheshin, sepse, për shembull, mund të zbulojnë korrupsionin ose shpërdorimin e fondeve publike në ushtri.

Së treti, dënimet e vendosura në ligjin ekzistues, të cilat do të zbatoheshin për Amendamentin, nëse ai do të përfshihej në Nenin 38, janë potencialisht të rrepta, duke përfshirë vendosjen e gjobave shumë të rënda, madje dhe heqjen e licensës (shih nenin 137/3 dhe 137/4). Më tej, Nenin 45 dhe 137/4 i referohen mundësisë që shkelja e disa prej dispozitave të Ligjit mund të jetë objekt i dënimeve penale. Ne jemi të informuar se ekzistojnë sanksione penale për shkelje të Nenit 38(1) dhe (2): ndërsa Amendamenti nuk përcakton që shkeljet e kufizimeve të tij do të jenë objekt të të njëjtave sanksione penale, mbetet që edhe kjo të jetë e mundur. Ekzistenca e sanksioneve të tilla kaq të rënda, bashkë me sferën pothuajse të pakufizuar të Amendamentit, ngre mundësinë e vërtetë që transmetuesit thjesht të mos transmetojnë asnjë pamje serioze, që mund të shqetësonte sadopak ndonjë shikues, pavarësisht se sa e rëndësishme do të ishte pamja – përse i përket vlerës së lajmit, meritës artistike apo diçka tjetër. Duke u nisur nga përgjegjësia e medias

për të shpërndarë informacion me rëndësi për publikun, efekti rrëqethës i Amendamentit do të përbënte një shkelje serioze të së drejtës së lirisë së shprehjes, siç garantohet në shkallë ndërkombëtare dhe në Kushtetutën e Shqipërisë.

Për të gjitha këto arsye, ne këshillojmë me forcë që ky Amendament të mos miratohet si pjesë e Ligjit. Nëse për shembull, ka shqetësime reale përse i përket lëvdimit të dhunës në televizionin shqiptar, kjo është një çështje që duhet të diskutohet gjerësisht para se të merret ndonjë masë legislative. Çdo masë e propozuar përfundimisht për miratim duhet të formulohet me kujdes dhe të lejojë transmetimin e materialeve, kur ato janë me interes për publikun. Ne do t'i referoheshim Rekomandimit R(97)19 të Këshillit të Evropës për portretizimin e dhunës në median elektronike¹² si një pikënisje për konsiderata të tilla.

Rekomandim:

- Amendamenti nuk duhet të miratohet si pjesë e Ligjit.
- Nëse për shembull, ka shqetësime reale përse i përket lëvdimit të dhunës në televizionin shqiptar, kjo është një çështje që duhet të diskutohet gjerësisht para se të merret ndonjë masë legislative. Çdo masë e propozuar përfundimisht për miratim duhet të formulohet me kujdes dhe të lejojë transmetimin e materialeve, kur ato janë me interes për publikun.

¹² Miratuar nga Komiteti i Ministrave më 30 tetor 1997.