



# REGULIRANJE POLITIČKOG OGLAŠAVANJA: KOMPARATIVNA STUDIJA UZ OSVRT NA SITUACIJU U JUGOISTOČNOJ EVROPI



Jean-François Furnémont  
Deirdre Kevin

---

Finansirano  
od strane Evropske unije  
i Vijeća Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implementirano  
od strane Vijeća Evrope



# REGULIRANJE POLITIČKOG OGLAŠAVANJA: KOMPARATIVNA STUDIJA UZ OSVRT NA SITUACIJU U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Authori:

Jean-François Furnémont

Deirdre Kevin

Septembar 2020

---

Finansirano  
od strane Evropske unije  
i Vijeća Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implementirano  
od strane Vijeća Evrope

**Reguliranje političkog oglašavanja  
Komparativna studija uz osvrt na  
situaciju u Jugoistočnoj Evropi**

Autori: Jean-François Furnémont i  
Deirdre Kevin

Ova studija je pripremljena u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Vijeća Evrope „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022“, i projekta „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)“.

© Vijeće Evrope, septembar 2020.

Sva prava zadržana. Dozvola izdata Evropskoj uniji pod određenim uslovima. Nijedan dio ove publikacije ne smije se prevoditi, reproducirati niti prenositi, u bilo kom obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim (CD, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje ili bilo koji sistem čuvanja ili pristupanja podacima bez prethodnog pismenog odobrenja Direkcije za komunikacije (F-67075 Strasbourg Cedex ili [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Vijeća Evrope. Izražena mišljenja predstavljaju odgovornost autora i nikako se ne mogu smatrati zvaničnim mišljenjima ni Evropske unije ni Vijeća Evrope.

Ovaj nezvanični prevod se objavljuje uz podršku Evropske unije i Vijeća Evrope, ali pod isključivom odgovornošću prevodioca.

# Sadržaj

---

1. UVOD I KONTEKST OVE STUDIJE	5
2. STANDARDI I INICIJATIVE EVROPSKE UNIJE I VIJEĆA EVROPE	7
2.1. Evropska unija	7
2.2. Vijeće Evrope	12
3. STANJE U ODABRANIM ZEMLJAMA EU	19
3.1. Francuska	19
3.2. Irska	23
3.3. Ujedinjeno Kraljevstvo	29
3.4. Italija	34
3.5. Slovenija	39
4. ZAKLJUČCI, SMJERNICE I PREPORUKE	44
4.1. Uvod	44
4.2. Preporuke	44
4.2.1. Plaćeno političko oglašavanje van izbornog perioda	45
4.2.2. Definicije, identifikacija i porijeklo političkog oglašavanja	47
4.2.3. Uticaji iz susjednih zemalja na pitanja u vezi sa izborima	49
4.2.4. Ostala pitanja	51
4.3. Sažetak ključnih preporuka i smjernica	53
5. ANEKS – ODGOVORI NA UPITNIK	55
5.1. Zakonski okvir i praksa u vezi sa zabranom vođenja političke kampanje van predizbornog perioda	55
5.2. Pravni okvir i praksa u vezi sa identifikacijom, porijeklom i definicijom političkih oglasa	57
5.3. Pitanje nepostojanja razgraničenja između „redovnog” i političkog oglašavanja	59

5.4. Pitanje uticaja medija iz susjednih zemalja tokom izbora i prelijevanje preko platformi i prekogranično prelijevanje	60
5.5. Postojanje inicijativa za rješavanje pitanja online političkog oglašavanja	61
5.6. Političko oglašavanje i uticaj političkih stranaka kroz promjenu pravila o oglašavanju za svaku predizbornu kampanju	62
6. BIBLIOGRAFIJA I IZVORI	63
O AUTORIMA	67
REGIONALNI PROJEKAT SLOBODA IZRAŽAVANJA I SLOBODA MEDIJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI (JUFREX)	68

# 1. Uvod i kontekst ove studije

**Z**ajednički projekat Evropske unije i Vijeća Evrope „**Sloboda izražavanja i sloboda medija u Jugoistočnoj Evropi**“ (JUFREX 2) pokrenut je radi unapređenja slobode izražavanja i slobode medija u skladu sa standardima Vijeća Evrope i Evropske unije. Ovaj projekat se provodi u okviru programa *Horizontal Facility* za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022 (HF) i nadograđuje se na rezultate postignute u okviru prethodnog regionalnog zajedničkog projekta „Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi“ (JUFREX 1, 2016–2019). Ovaj regionalni projekat je blisko i uzajamno povezan sa šest pojedinačnih JUFREX projekata koji se realiziraju u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu,\* u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji i određuje smjer njihovih aktivnosti.

U okviru godišnjeg dijaloga između medijskih regulatornih tijela u regiji pod pokroviteljstvom regionalnog projekta JUFREX, 3. jula 2020. organiziran je regionalni online okrugli sto „Izbori, pandemija i dezinformacije”.<sup>1</sup> Nakon konsultacija sa korisnicima projekta zaključeno je da je veoma bitno razmotriti pitanja koja se odnose na izbore i iskustva regulatornih tijela, posebno zbog održavanja velikog broja izbora u regiji tokom 2020. godine. Mnogi učesnici su pokrenuli pitanja u vezi s političkim oglašavanjem, uključujući, između ostalog, teme kao što su:

- ▶ kampanje političkih aktera van jasno utvrđenih perioda određenih za predizborne kampanje, kada mjerodavni propisi u nekim slučajevima ne dozvoljavaju takve aktivnosti van tih perioda;
- ▶ pitanje valjane identifikacije i definiranja političkog oglašavanja, vrsta političkog oglašavanja, kao i identificiranja onih koji ga stvaraju i nude;
- ▶ nepostojanje razgraničenja između „običnog” i političkog oglašavanja;
- ▶ uticaji medija i susjednih zemalja tokom izbora;
- ▶ prekogranično prelijevanje i međuplatformsko prelijevanje informacija o pitanjima koja se odnose na izbore i miješanje/uticaj političkih predstavnika iz susjednih zemalja tokom izbora;
- ▶ političko oglašavanje i uticaj političkih stranaka koji se ogleda u promjeni pravila oglašavanja za svaku predizbornu kampanju.

Na osnovu zaključaka donesenih na online skupu, JUFREX tim je odlučio da podrži izradu ove studije koja se bavi pitanjem vođenja političkih kampanja i oglašavanja iz perspektive medijskih regulatornih tijela, a korisnicima pruža dragocjene i primjenjive savjete i uputstva. U kontekstu pokrenutih pitanja ova studija također nudi smjernice koje su u skladu sa evropskim standardima i najboljom praksom u ovoj oblasti.

Kako bi u potpunosti razumjeli potrebe korisnika projekta, autori ove studije pripremili su spisak pitanja za medijska regulatorna tijela koja učestvuju u JUFREX projektu, a njihove odgovore možete naći u Aneksu 1.

Neka od pitanja koja su korisnici identificirali obuhvataju činjenicu da u nekim zemljama nema zakonskih odredbi koje bi se odnosile na zabranu plaćenog političkog oglašavanja van perioda predizborne kampanje. U većini slučajeva plaćeno političko oglašavanje je zabranjeno u periodu od proglašenja izbora do zvaničnog početka predizborne kampanje. Van tog perioda mahom se smatra da je dopušteno, ali

\* Ovaj naziv ne dovodi u pitanje stajališta o statusu i u skladu je s Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

1 Regionalni online okrugli sto JUFREX: „Izbori, pandemija i dezinformacije” organiziran 3. jula 2020;

podliježe istim onim pravilima koja se odnose i na bilo koji drugi vid oglašavanja, uključujući ograničenja dužine reklamne poruke. U nekim slučajevima se zabranjuje političko oglašavanje na javnom servisu, ali bez bilo kakvih sličnih propisa koji bi se odnosili na privatne emitere.

Druga značajna oblast koja, kako je utvrđeno, izaziva zabrinutost u regiji jeste uticaj medija iz susjednih zemalja tokom izbora.

Konačno, razni pravni okviri koji se odnose na predizborne kampanje u regiji su po svojoj prirodi analogni i ne uzimaju u obzir online platforme. Neki pokušaji da se od medija koji žele emitirati poruke političkog oglašavanja zahtijeva da se registriju (kao u Sjevernoj Makedoniji) nisu doveli do željenih rezultata zato što se ti zahtjevi ne odnose na naloge na društvenim mrežama.

Pripremajući ovu studiju autori su imali na umu sva pitanja i srodne teme koje su prepoznali sami korisnici, kao i relevantne evropske standarde na osnovu kojih su predstavili primjere pravnih okvira i prakse čitavog niza različitih i potencijalno relevantnih evropskih zemalja. Studija završava preporukama čiji je cilj pružiti podršku regulatornim tijelima u pogledu razvoja odgovarajuće sektorske politike.

Treba istaći da ova regija ima neke jedinstvene karakteristike koje proističu iz historijske i jezičke bliskosti zemalja o kojima je riječ. Ta specifičnost uzrokuje nekoliko važnih i izazovnih pitanja koja su ovdje posebno naglašena. Studija također omogućava da se istraže razmjere u kojima je moguće pronaći inovativne odgovore na te probleme, u skladu sa evropskim standardima i najboljim praksama.



## 2. Standardi i inicijative Evropske unije i Vijeća Evrope

### 2.1. EVROPSKA UNIJA

Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji (TEU)<sup>2</sup> utvrđuje da se EU „temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.“

Kroz evoluciju svojih ugovora EU je postala „sve bliži savez“, što je nalagalo da se razvije koncept državljanstva EU i da se u ugovore inkorporiraju demokratske vrijednosti i vrijednosti ljudskih prava.

#### Zaštita i promocija evropskih vrijednosti

U sklopu vanjskih aktivnosti i konkretnih odredbi Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU, u članu 21. TEU utvrđuje se da (između ostalog) „2. Unija utvrđuje i provodi zajedničke politike i djelovanja i nastoji ostvariti visok stepen saradnje u svim područjima međunarodnih odnosa radi: [...] (b) učvršćivanja i podrške demokratiji, vladavini prava, ljudskim pravima i načelima međunarodnog prava.“<sup>3</sup>

U odnosu na postupke predviđene za kandidaturu i pristupanje EU, države koje žele da pristupe Evropskoj uniji moraju ispuniti takozvane kriterije iz Kopenhagena, koji obuhvataju „stabilne institucije koje jamče demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina.“<sup>4</sup>

Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP) jeste politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu koja je utvrđena u cilju konačnog učlanjenja tih zemalja u EU. Zemlje Zapadnog Balkana uključene su u progresivno partnerstvo u cilju stabilizacije regije i uspostavljanja područja slobodne trgovine. SAP utvrđuje zajedničke političke i ekonomske ciljeve, ali se vrednovanje napretka utvrđuje na osnovu zasluga svake zemlje pojedinačno. SAP je pokrenut u junu 1999. godine, a dodatno je osnažen na Samitu u Solunu u junu 2003, kada su preuzeti elementi procesa pridruživanja. Neki od ključnih aspekata tog procesa obuhvataju saradnju i „dobrosusjedsku“ politiku, što je odavno snažno zastupljeno u saradnji medijskih regulatornih tijela u regiji.

Od kandidata i potencijalnih kandidata traži se da primjenjuju pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) EU, uključujući i poglavlje 10. koje se odnosi na informacijsko društvo i medije, a koje (između ostalog) ima za cilj uspostavljanje „transparentnog, predvidljivog i djelotvornog regulatornog okvira za javne i privatne emitere u skladu sa evropskim standardima.“<sup>5</sup>

Kada je riječ o zemljama članicama EU, članom 7. Ugovora o Evropskoj uniji (TEU) utvrđena je procedura na osnovu koje Vijeće EU može ocijeniti postoji li očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz člana 2.<sup>6</sup> Ta procedura omogućuje istragu i predviđa kaznene mjere, kao što je suspendiranje

2 [Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije \(TFEU\)](https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/) [2016] OJ C202/1: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/>

3 *Ibid.*, član 21.

4 Više detalja o tome vidi na internetskoj stranici Evropske komisije – [Evropska politika susjedstva i proširenja](#).

5 [Poglavlje 10.](#) pravne stečevine EU.

6 [Prečišćena verzija Ugovora o Evropskoj uniji](#).

glasačkih prava. Za proceduru istrage potrebna je saglasnost četiri petine članova Vijeća. Za proceduru određivanja kaznenih mjera potrebna je kvalificirana većina. Ta procedura je pokrenuta protiv dvije države članice – Mađarske i Poljske – ali za sada nema jasnog ishoda. U slučaju Mađarske, među mnogim stvarima koje je Evropski parlament naveo kao razloge za zabrinutost, nalazilo se i funkcioniranje ustavnog i izbornog sistema i stanje slobode izražavanja.

## Zaštita i promocija medijskog pluralizma i medijskih sloboda

Uređenje medijskih sistema u odnosu na medijski pluralizam godinama je bilo u nadležnosti država članica Evropske unije. Zakonska regulativa za radiodifuziju razvijena je kada je donesena Direktiva „Televizija bez granica“ (1987), koja je potom ažurirana Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD, 2010) i revidiranom Direktivom AVMS iz 2018.<sup>7</sup> Težište je stavljeno na utvrđivanje minimalnih standarda za uređenje i zaštitu, kao i za promoviranje evropskih audiovizuelnih aktivnosti, kako bi se osigurao slobodan protok audiovizuelnih usluga širom Evrope.

U najnovijoj verziji, revidiranoj 2018. godine na više mjesta se spominje medijski pluralizam, na primjer u članu 30. stav 2. u odnosu na regulatorne vlasti: „*Države članice osiguravaju da nacionalne regulatorne vlasti ili tijela izvršavaju svoje ovlasti nepristrasno i transparentno te u skladu s ciljevima ove Direktive, posebno medijskim pluralizmom, kulturnom i jezičnom raznolikosti, zaštitom potrošača, pristupačnosti, nediskriminacijom, pravilnim funkcioniranjem unutarnjeg tržišta i promoviranjem poštenog tržišnog natjecanja.*”

Povelja Evropske unije o temeljnim pravima iz 2000. godine (koja je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine postala u potpunosti pravno obavezujuća u EU)<sup>8</sup> svojim članom 11. uvela je u sferu aktivnosti Evropske unije i pitanja koja se odnose na slobodu izražavanja, slobodu medija i pluralizam: „*Sloboda izražavanja i informiranja. 1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu mišljenja te primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja tijela javne vlasti i bez obzira na granice. 2. Poštuju se sloboda i pluralizam medija.*”

Od 2007. godine Evropska komisija je aktivna u nekoliko oblasti koje se odnose na medijske slobode i pluralizam. Ona je 2009. godine naručila nezavisnu studiju o pokazateljima medijskog pluralizma u državama članicama.<sup>9</sup> Ta studija (kako je opisano u njenom uvodnom dijelu) „*bila je dio trofaznog pristupa medijskom pluralizmu u Evropskoj uniji, a nastala je kao odgovor na rastuću zabrinutost Evropskog parlamenta i nevladinih organizacija u vezi sa medijskom koncentracijom i njenim mogućim posljedicama po pluralizam i slobodu izražavanja.*”

Komisija je 2011. osnovala Ekspertnu grupu na visokom nivou za medijske slobode i pluralizam.<sup>10</sup> Toj grupi je stavljeno u zadatak da Komisiji podnese izvještaj sa preporukama u pogledu poštovanja, zaštite, podrške i promoviranja pluralizma i slobode medija u Evropi. Ekspertna grupa na visokom nivou za medijske slobode i pluralizam je 2013. godine predstavila svoj završni izvještaj koji je sadržao 30 preporuka. U prvoj među njima preporučuje se EU nadležnost u ovoj sferi: „*Preporuka 1: EU treba smatrati nadležnom da postupa radi zaštite medijskih sloboda i pluralizma na nivou države kako bi jamčila suštinu prava koja su Ugovorima zajamčena svim državljanima EU, naročito prava na slobodu kretanja i na predstavničku demokratiju. Veza između medijskih sloboda i pluralizma i, naročito, demokratije EU opravdava proširenu nadležnost EU u pogledu tih temeljnih prava u odnosu na druga prava sadržana u Povelji EU o temeljnim pravima.*”<sup>11</sup>

7 Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Vijeća od 14. novembra 2018. o izmjeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) u pogledu promjenjivog stanja na tržištu:

8 Povelja Evropske unije o osnovnim pravima. OJ C 326, 26.10.2012, str. 391–407. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/>

9 Katholieke Universiteit Leuven/ ICRI, Jönköping International Business School /MMTC, Central European University / CMCS, Ernst & Young Consultancy Belgium (2009) *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

10 Ekspertska grupa na visokom nivou Evropske komisije za medijske slobode i pluralizam.

11 Ta dva stava su izvod iz: D. Kevin (2018): *Jurisdictional Review of media plurality: policies, guidelines, practices and rules*.

Jedan od ishoda tog izvještaja bio je kontinuirani rad Centra za medijski pluralizam i medijske slobode, naročito kada je riječ o Monitoru medijskog pluralizma. Od 2014. Centar za medijski pluralizam i slobodu medija razvija instrument za mjerenje rizika kojima je izložen medijski pluralizam u državama članicama EU. Vrijedi ukazati na to da Monitor medijskog pluralizma sada obuhvata i Albaniju i Tursku kao zemlje kandidatkinje. Stoga bi moglo biti korisno da se i države iz regije Jugoistočne Evrope uključe u to istraživanje.

Generalna direkcija Evropske komisije za proširenje je 2014. godine objavila Smjernice za podršku EU u oblasti slobode i integriteta medija u zemljama proširenja, 2014–2020.<sup>12</sup> Te smjernice obuhvataju aktivnosti koje bi trebale doprinijeti razvoju poticajnog pravnog, regulatornog i političkog okruženja za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja i medija i medijskog integriteta; unapređivanje medija kako bi se razvili do nivoa modernog internog upravljanja, kao i za povećanje kapaciteta i reprezentativnosti profesionalnih novinarskih organizacija.

## Borba protiv informacijskog poremećaja

Evropska komisija je u martu 2018. godine objavila izvještaj o lažnim vijestima i informacijskom poremećaju i u tom izvještaju iznijela niz preporuka na osnovu onoga što je opisala kao pet stubova:

- „– *epojačati transparentnost online vijesti, uključujući odgovarajuću razmjenu i podjelu podataka o sistemima koji omogućuju online cirkulaciju uz poštovanje propisa o zaštiti privatnosti;*
- *epromovirati medijsku i informacijsku pismenost radi suprotstavljanja dezinformacijama i pomoći korisnicima da se uspješno kreću kroz digitalno medijsko okruženje;*
- *erazvijati alate za osnaživanje korisnika i novinara kako bi mogli da se uhvate u koštac sa dezinformacijama i jačati pozitivno angažiranje informacijskih tehnologija koje se brzo razvijaju;*
- *eočuvati raznovrsnost i održivost evropskog informativnog medijskog ekosistema;*
- *epromovirati kontinuirana istraživanja uticaja dezinformacija u Evropi kako bi se procjenjivale mjere koje preduzimaju različiti akteri i neprestano prilagođavati neophodne odgovore.”<sup>13</sup>*

Važna inicijativa koja je iz toga proistekla jeste Kodeks dobre prakse EU u suzbijanju dezinformacija (u daljem tekstu: Kodeks), koji je utvrđen 2018.<sup>14</sup> Kodeks se pojavio kao inicijativa u EU da se otkloni zabrinutost izazvana pojavom dezinformacija. U Akcionom planu, koji je tim povodom objavljen 5. decembra 2018, zatražena je pomoć Evropske grupe regulatora za audiovizuelne medijske usluge (ERGA) u pogledu nadzora nad provođenjem tog kodeksa. Kodeks obuhvata pet glavnih stubova na kojima počivaju aktivnosti:

- „**A.** Nadzor nad plasmanom oglasa (da bi se obezvrijedili prenosioci online dezinformacija);
- B.** Transparentnost političkog oglašavanja i tematsko oglašavanje (kako bi se osiguralo da korisnici mogu jasno da prepoznaju političke oglase);
- C.** Integritet usluga (kako bi se identificirali i zatvorili lažni nalozi i koristili odgovarajući mehanizmi za ukazivanje na botovske interakcije);
- D.** Osnaživanje potrošača (što je, s jedne strane, usmjereno ka smanjenju rizika od „eho komora“ na društvenim medijima tako što će se korisnicima olakšati da otkriju različite novinske izvore koji zastupaju alternativna stanovišta i pristupe im, dok se, s druge strane, planiraju i provode kampanje medijske pismenosti kao vid borbe protiv dezinformacija);
- E.** Osnaživanje istraživačke zajednice (kako bi se istraživačima osigurao pristup podacima platformi koji su neophodni za stalno praćenje online dezinformacija).“

12 DG Enlargement (2014) *Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014–2020.*

13 European Commission (2018) *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation.*

14 *EU Code of Practice on Disinformation.*

Od potpisnika Kodeksa zahtijeva se da podnose izvještaje o napretku koji postižu u vezi s ovih pet ključnih pitanja.

Kada je riječ o B (transparentnost političkog oglašavanja), „*svi oglasi trebaju se jasno razlikovati od uredničkog sadržaja, u kakvoj god da su formi i bez obzira na medij koji se koristi. Kada se pojavljuje u mediju koji sadrži vijesti ili urednički sadržaj, oglas mora biti predstavljen tako da je jasno vidljivo da je u pitanju plaćeni oglas ili mora biti označen kao takav. Potpisnici Kodeksa obavezuju se da će omogućiti jasno javno označavanje političkog oglašavanja, što može obuhvaćati identitet stvarnog naručioca i utrošene iznose, kao i da će uložiti razumne napore da osmisle kako će se jasno označiti javno ‘tematsko oglašavanje’.*”

## Zaštita slobodnih i poštenih izbora

U septembru 2018. u svom govoru o stanju Unije predsjednik Jean-Claude Juncker izjavio je sljedeće: „*Moramo zaštititi naše slobodne i poštene izbore. Stoga Komisija danas predlaže nova pravila za bolju zaštitu naših demokratskih procesa od manipulacija trećih zemalja, kao i manipulacija vođenih privatnim interesima.*”

Taj set mjera obuhvatio je sljedeće<sup>15</sup>:

- *Preporuka o mrežama saradnje u području izbora, transparentnosti na internetu, zaštiti od kibersigurnosnih incidenata i borbi protiv kampanja dezinformiranja: države članice se potiču da uspostave nacionalnu mrežu za saradnju relevantnih tijela u području izbora – kao što su tijela zadužena za provođenje izbora, kibersigurnost, zaštitu podataka i tijela za provedbu zakona – kao i da odrede osobe za kontakt koje će učestvovati u mreži za izbornu saradnju na evropskom nivou.*
- *Preporuka o povećanju transparentnosti u online političkom oglašavanju i targetiranju.<sup>16</sup> Evropske i nacionalne političke stranke, fondacije i organizacije koje su aktivne u političkim kampanjama trebale bi pružati informacije o svojim troškovima za online oglašavanje u kampanji tako što će jasno naznačiti koja stranka ili politička grupa stoji iza političkih oglasa na internetu i objaviti informacije o kriterijima za targetiranje koji se koriste da bi se informacije plasirale građanima. Tamo gdje se ta načela ne poštuju države članice bi trebale nametnuti nacionalne sankcije.*
- *Kibersigurnosne prijetnje: Nacionalne vlasti, političke stranke i mediji također bi trebali preduzeti mjere za zaštitu svojih mreža i informacijskih sistema od kibersigurnosnih prijetnji.*
- *Smjernica za primjenu propisa EU o zaštiti podataka. Ova smjernica pomaže nacionalnim vlastima i evropskim i nacionalnim političkim strankama da u izbornom kontekstu primijene obaveze o zaštiti podataka utvrđene propisima EU. Opšta uredba EU o zaštiti podataka primjenjuje se od maja 2017. godine, a obuhvata sve evropske i nacionalne političke stranke i ostale aktere u izbornom kontekstu, kao što su informacijski brokeri i platforme društvenih medija. U svjetlu slučaja Cambridge Analytica i, šire gledano, u svjetlu rastućeg uticaja mikrotargetiranja birača na temelju njihovih ličnih podataka, Komisija podsjeća na obaveze o zaštiti ličnih podataka koje važe za sve aktere u evropskim izborima.*
- *Izmjena zakona kako bi se pooštrila pravila o finansiranju evropskih političkih stranaka. Ciljana izmjena Uredbe iz 2014. o finansiranju stranaka omogućit će uvođenje finansijskih sankcija za povredu pravila o zaštiti podataka koji se upotrebljavaju radi namjernog uticanja na ishod evropskih izbora. Te sankcije će iznositi 5% godišnjeg budžeta evropske političke stranke ili fondacije o kojoj je riječ. Sankcije će izvršavati Tijelo za evropske političke stranke i evropske političke fondacije.*
- *Uredba o udruživanju resursa i stručnosti u području kibersigurnosnih tehnologija. Kako bi se držao korak sa kibersigurnosnim prijetnjama koje se neprestano razvijaju, Komisija predlaže da*

15 Evropska komisija (Saopštenje za štampu od 12. septembra 2018): *Stanje Unije 2018: Evropska komisija predlaže mjere za osiguranje slobodnih i poštenih evropskih izbora.*

16 Preporuka od 12. septembra 2018. o mrežama saradnje u području izbora transparentnosti na internetu, zaštiti od kibersigurnosnih incidenata i borbi protiv kampanja dezinformiranja u kontekstu izbora za Evropski parlament.

*se formira Mreža centara za stručnost u području kibersigurnosti radi boljeg usmjeravanja i koordiniranja raspoloživih sredstava za saradnju, istraživanje i inovacije u području kibersigurnosti."*

Evropska komisija je 2020. osnovala Evropski opservatorij za digitalne medije (EDMO)<sup>17</sup> u cilju „pokretanja i podržavanja rada nezavisne multidisciplinarnе zajednice koja je sposobna doprinijeti dubljem razumijevanju pojave dezinformacija i povećati društvenu otpornost na tu pojavu.“<sup>18</sup>

Konačno, Komisija je najavila da namjerava pokrenuti Akcijski plan za evropsku demokratiju kako bi pomogla poboljšanju otpornosti demokratija i njihovom hvatanju u koštac sa prijetnjama od vanjskog miješanja u evropske izbore. Od 15. jula do 15. septembra 2020. Evropska komisija organizira javne konsultacije kako bi prikupila stavove građana o tom akcijskom planu. Konsultacije su usredsređene na tri glavna aspekta: (1) integritet izbora i političkog oglašavanja; (2) jačanje medijskih sloboda i medijskog pluralizma; (3) hvatanje u koštac sa dezinformacijama u EU.<sup>19</sup>

## **Nova Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama i odstupanja od načela slobode prijema**

Jedno od pitanja koje su pokrenuli predstavnici regionalnih tijela odnosilo se na obim u kome mediji iz susjednih zemalja često izazivaju miješanje u proces nacionalnih izbora.

Novom Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama uveden je sistem „privremenog odstupanja“ od načela slobode prijema usluga iz drugih zemalja članica. Prema članu 3. stav 2. to odstupanje primjenjuje se na usluge emitiranja sadržaja kojima se krše pravila o zabrani poticanja na nasilje ili mržnju (član 6. stav 1a), kao i pravila o zaštiti maloljetnika (član 6a 1) i na sadržaj koji dovodi u pitanje javno zdravlje ili predstavlja ozbiljan i težak rizik od dovođenja javnog zdravlja u pitanje. Član 3. (3) također dopušta takvo privremeno odstupanje „*ako se audiovizuelnom medijskom uslugom koju pruža pružatelj medijske usluge u nadležnosti druge države članice očito [...] dovodi u pitanje javna sigurnost, ili ona predstavlja ozbiljan i težak rizik od dovođenja javne sigurnosti u pitanje, uključujući zaštitu nacionalne sigurnosti i odbrane*“.

Cijeli taj postupak je vrlo detaljan i složen. Da li se miješanje u izbore ili pokušaj uticanja na ishod izbora ili širenje dezinformacija može podvesti pod kategoriju usluge kojom se „*dovodi u pitanje javna sigurnost, ili ona predstavlja ozbiljan i težak rizik od dovođenja javne sigurnosti u pitanje, uključujući zaštitu nacionalne sigurnosti i odbrane*“ ostaje da se vidi.

Ogledni predmet u vezi s tim ticao se nedavne presude Suda pravde Evropske unije (iz jula 2019) donesene na temelju zahtjeva jednog litvanskog suda za donošenje odluke o prethodnom pitanju. U tom predmetu se radilo o tome što je Litvanska komisija za radio i televiziju (LRTK) zatražila od Baltičkog medijskog saveza da ograniči reemitiranje televizijskog kanala *NTV Mir Lithuania*, čiji se program emitira na ruskom jeziku, tako što će se 12 mjeseci emitirati samo programski paketi za koje se plaća dodatna naknada. Taj televizijski kanal je optužen za poticanje mržnje. Ono što je tu zanimljivo jeste saopštenje Suda o „slobodi prijema“ i o primjenjivosti člana 3. Direktive AVMS<sup>20</sup>:

*„Prvo, priroda medijskih servisa i njihova važnost za demokratiju, obrazovanje i kulturu i korištenje takvih izraza kao što su „sloboda prijema“ i „ograničenje“ koji su inspirirani članom 4. Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji potakli su Sud da povjeruje da je zakonodavac EU namjeravao da pruži posebno značenje izrazu „sloboda prijema“, koje će biti uže od značenja pojma koji proističe iz „ograničenja slobode pružanja usluga“, koji je utvrđen u članu 56. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije.*

*Drugo, nacionalna mjera ne predstavlja ograničenje „slobode prijema“ ako je to ograničenje opravdano opštim nastojanjem da se ostvari jedan od utvrđenih ciljeva javne politike i ne predstavlja drugu kontrolu sadržaja emisija, pored one kontrole koja se obavlja u državi članici iz koje potiče emiter. U ovom*

17 [European Digital Media Observatory \(EDMO\)](#).

18 [Evropska komisija DG CONNECT](#).

19 EK (2020), Javne konsultacije: [Zaštita evropskih demokratija od mešanja i manipulacija](#).

20 Kako je o tome izveštavano na veb-sajtu [EPRA](#) (jul 2019): [SPEU: razjašnjenje obima polja dejstva člana 3. Uredbe AVMS](#).

Case [Law C-622/17 Baltic Media Alliance Ltd protiv LRTK](#).

*konkretnom slučaju, SPEU insistira na činjenici da se tom nacionalnom mjerom, koja u cjelini, teži ostvarenju jednog od ciljeva javne politike, uređuju samo metode distribucije programa bez suspendiranja ili zabranjivanja njihovog reemitiranja, a taj kanal i dalje emitira program u vidu programskih paketa koji se dodatno plaćaju. Stoga je SPEU zaključio da nije bila pokrenuta „druga kontrola“ i da mjera države članice u kojoj se prima taj program ne spada u područje primjene člana 3. Direktive AVMS.“*

Rezultat je to što je SPEU presudio da uvođenje privremenog ograničenja emitiranja ili reemitiranja televizijskog kanala iz druge države članice po osnovu javne politike, kao što je borba protiv poticanja na mržnju, može biti opravdano. To pitanje će biti dodatno razmatrano u daljem tekstu (u odjeljku 4) uz prijedlog da se uspostavi snažnija saradnja između regulatornih tijela u regiji u pogledu promoviranja uzajamnog poštovanja pravila o medijskom izvještavanju o izborima i pravila o političkom oglašavanju, što može biti koristan pristup koji će omogućiti dalje napredovanje.

## 2.2. VIJEĆE EVROPE

Kao evropska organizacija za zaštitu ljudskih prava i branilac vrijednosti kao što su demokratija, ljudska prava i vladavina prava, Vijeće Evrope ima jednu od ključnih uloga u utvrđivanju standarda širom kontinenta.

Bilo je nekoliko preporuka, rezolucija i mišljenja o medijima i izborima. U velikoj većini jurisdikcija postoje pravila koja odražavaju te standarde kada je riječ o pitanjima pravičnosti i nepristrasnosti, ravnomjerne raspodjele besplatnog vremena emitiranja ili mogućnosti da se zakupi vrijeme emitiranja na ravnopravan i nediskriminatoran način, kao i u pogledu tretmana istraživanja javnog mnijenja i vrijednosti dana za razmišljanje (dana predizborne šutnje) neposredno pred izbore.

Komite ministara je 1999. izdao Preporuku o mjerama koje se odnose na medijsko izvještavanje o predizbornim kampanjama.<sup>21</sup> Glavni cilj te preporuke bio je da se osigura da države članice ustanove okvire za medijsko izvještavanje o izborima koji će podržati načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti i doprinijeti slobodnim i demokratskim izborima. Komitet je preporučio da „vlade država članica razmotre načine za osiguranje poštovanja načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izvještavanju medija o predizbornim kampanjama, kao i da razmotre usvajanje mjera za provođenje tih načela u okviru svog nacionalnog zakonodavstva ili prakse kada je prikladno i u skladu sa ustavnim pravom.“ Komitet je također naglasio slobodu medija, važnost uredničke nezavisnosti i značajnu ulogu koju javni servisi imaju u obavještavanju biračkog tijela.

Kada je riječ o polju primjene te preporuke, Komitet je saopštio da „načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izvještavanju medija o predizbornim kampanjama treba da se primjenjuju na izvještavanje o svim vrstama političkih izbora koji se održavaju u državama članicama, to jest na predsjedničke, parlamentarne, regionalne i, tamo gdje je to moguće, lokalne izbore i političke referendume.“

Ono što je tu također zanimljivo jeste da se navedena preporuka bavi i pitanjem potencijalnog uticaja stranih medija na nacionalne izbore i s tim u vezi naglasio da načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti „treba da se primjenjuju, tamo gdje je to prikladno, na izvještavanje medija o izborima koji se održavaju u inostranstvu, naročito kada se ti mediji obraćaju građanima zemlje u kojoj se izbori održavaju.“

Ova preporuka odražava činjenicu da su štampani mediji uglavnom znatno manje regulirani nego radiodifuzni mediji zbog prihvaćene važnosti slobode štampe, kao i zbog činjenice da je mnoštvo štampanih medija tradicionalno povezano s različitim političkim ideologijama. U preporuci se naglašava da regulatorni okviri koji se odnose na izvještavanje medija o izborima „ne smiju da zadiru ni u uređivačku nezavisnost listova ili časopisa, niti u njihovo pravo da izražavaju bilo kakve političke sklonosti“, kao i da štampani mediji čiji su vlasnici javne vlasti treba da izvještavaju o izborima na „pravičan, uravnotežen i nepristrasan način.“

<sup>21</sup> Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara državama članicama o mjerama u vezi sa medijskim izvještavanjem o predizbornim kampanjama, 9. septembar 1999.

## Preporuke u vezi sa emiterima, izvještavanjem o izborima, vijestima i aktuelnim zbivanjima

Kada je riječ o radiodifuznim medijima, Komitet je preporučio da „za vrijeme predizbornih kampanja regulatorni okviri treba da potiču i olakšavaju pluralističko izražavanje mišljenja preko radiodifuznih medija. Uz strogo poštovanje uređivačke nezavisnosti radiodifuznih organizacija, ti regulatorni okviri također treba da predvide obavezu da se o predizbornim kampanjama izvještava na pravičan, uravnotežen i nepristrasan način u svim programskim servisima radiodifuznih organizacija. Ta obaveza treba da se odnosi kako na radiodifuzne organizacije javnog servisa, tako i na privatne radiodifuzne kuće u njihovim zonama emitiranja programa.“

U Preporuci se također naglašava da pravila o pravičnom, uravnoteženom i nepristrasnom izvještavanju o predizbornim kampanjama treba da se primjenjuju i u vrijeme koje prethodi raspisivanju izbora. Redovne emisije u kojima se izvještava o vijestima i aktuelnim zbivanjima treba da budu uređene regulatornim ili samoregulatornim okvirom koji osigurava da radiodifuzne organizacije budu „pravične, uravnotežene i nepristrasne u svojim informativnim emisijama i vijestima, uključujući emisije posvećene diskusiji, kao što su intervjui ili debate.“

Taj okvir također treba osigurati da „radiodifuzne organizacije ne daju povlašten tretman organima vlasti u takvim emisijama. Prema potrebi, države članice bi mogle da razmotre da li, tamo gdje je to izvodivo, vlasti koje su nadležne za nadzor nad izvještavanjem o izborima treba da budu ovlaštene da interveniraju kako bi se otklonili eventualni propusti.“

Pored toga, u drugim emisijama „posebnu pažnju treba pokloniti onim sadržajima koji ne spadaju u informativne emisije i vijesti i koji nisu neposredno vezani za predizbornu kampanju, ali također mogu uticati na stav birača.“

## Plaćeno političko oglašavanje

U Evropi ne postoji zajednički niti usaglašen pristup pravnom uređenju političkog oglašavanja. U nekim evropskim zemljama plaćeno političko oglašavanje je relativno neograničen oblik političke komunikacije, dok je u mnogim drugim evropskim zemljama političko oglašavanje ili dopušteno samo tokom predizbornog perioda (na primjer u Italiji – samo za lokalne emitere – i u Njemačkoj) ili je potpuno zabranjeno (na primjer u Irskoj, Francuskoj, Belgiji, Portugalu, Švicarskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu).

U Preporuci iz 1999. navodi se da države članice u kojima je dopušteno plaćeno političko oglašavanje trebaju osigurati da se prema svim političkim strankama i kandidatima „postupa na ravnopravan i nediskriminatoran način“. Na primjer, u državama članicama u kojima je političkim strankama i kandidatima dopušteno da kupe oglasni prostor u predizborne svrhe, regulatorni okvir treba da bude takav da osigura da „mogućnost kupovine oglasnog prostora bude dostupna svim strankama koje učestvuju na izborima i to pod istim uslovima i na osnovu istih tarifa“. Također je važna činjenica da „javnost treba da bude svjesna da određena poruka predstavlja plaćenu političku reklamu“. Na taj način se u toj preporuci naglašava važnost da se jasno identifikira političko oglašavanje. Komitet je također preporučio da „države članice razmotre mogućnost da u svoje regulatorne okvire uvedu odredbu kojom bi se ograničio reklamni prostor koji političke stranke ili kandidati mogu da kupe.“

## Zajamčeno besplatno vrijeme emitiranja i stranačke političke poruke

U mnogim zemljama (uključujući Francusku, Irsku, Ujedinjeno Kraljevstvo, Španiju i druge) kandidati i političke stranke dobijaju besplatne termine za emitiranje političkih poruka. S tim u vezi, u Preporuci se navodi da države članice „mogu ispitati koliko je uputno“ zakonski urediti odobravanje takvih besplatnih termina. Raspodjeljivanje termina trebalo bi provesti „na pravičan i nediskriminatoran način“ i „na osnovu transparentnih i objektivnih kriterija.“

## Istraživanje javnog mnijenja, „dan za razmišljanje“ i pravo na odgovor

Komitet ministara je također preporučio da „države članice razmotre da li u svoje regulatorne okvire treba da uključe odredbu koja zabranjuje širenje predizbornih stranačkih poruka na dan koji prethodi glasanju“. To bi također moglo da se odnosi i na objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnijenja i „izlaznih anketa“. Kada je riječ o ispitivanjima javnog mnijenja, regulatorni ili samoregulatorni okviri trebali bi osigurati da izvještavanje o njihovim rezultatima obavezno obuhvati:

- „– naziv političke stranke ili druge organizacije ili lica koje je naručilo i platilo istraživanje javnog mnijenja;
- identifikaciju organizacije koja je provela istraživanje i metodologiju koju je ona primijenila;
- uzorak i moguću grešku (odstupanja) u rezultatima istraživanja;
- datum i/ili period u kome je istraživanje provedeno.“

„Svako ograničenje kome bi države članice pribjegle ako bi odlučile da zabrane objavljivanje/emitiranje rezultata istraživanja javnog mnijenja (o namjerama birača u pogledu glasanja) na sam dan izbora ili nekoliko dana uoči izbora mora biti u skladu sa članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, onako kako je tumači Evropski sud za ljudska prava.“ Pored toga, kandidati i političke stranke koji „uživaju pravo na odgovor na osnovu nacionalnih zakona ili sistema moraju biti u mogućnosti da to pravo ostvare u periodu predizborne kampanje“.

Važan aspekt te preporuke jeste i izjava o tome da „javne vlasti treba da se uzdrže od miješanja u aktivnosti novinara i drugih zaposlenih u medijima u cilju uticanja na izbore“, kao i da treba da zaštite novinare od „napada, zastrašivanja i drugih nezakonitih pritisaka na medije“.

## Primjena ovih načela na nelinearne servise (audiovizuelne servise na zahtjev)

Godine 2007. objavljena je ažurirana verzija Preporuke o mjerama u vezi sa izvještavanjem medija o predizbornim kampanjama i u toj ažuriranoj verziji ponovo su istaknuti standardi iz Preporuke donesene 1999.<sup>22</sup> Uvažavajući promjene u medijskom prostoru, Komitet ministara je preporučio da „države članice primjenjuju načela koja se odnose na izvještavanje radiodifuznih medija i pravila o „pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti“ na „nelinearne audiovizuelne medijske usluge javnih radiodifuznih servisa“. Pored toga, predloženo je da „javni radiodifuzni servisi mogu političkim strankama i kandidatima u predizbornom periodu osigurati besplatne termine za emitiranje i druge linearne audiovizuelne medijske usluge i/ili odgovarajuće prisustvo na svojim nelinearnim audiovizuelnim medijskim servisima“.

## Kvalitetno novinarstvo

U Preporuci se mediji također pozivaju da „razviju samoregulatorne okvire i u njih uvrste samoregulatorne profesionalne i etičke standarde koji se odnose na izvještavanje o predizbornim kampanjama, uključujući, između ostalog, poštovanje načela ljudskog dostojanstva i nediskriminacije. Ti standardi trebaju odražavati njihovu specifičnu ulogu i odgovornosti u demokratskim procesima“.

Pitanje zaštite medija i toga da se javne vlasti trebaju uzdržati od miješanja u njihove aktivnosti dodatno je naglašeno time što je preporučeno da države članice trebaju osigurati da „postoji djelotvorno i očigledno razgraničenje između ostvarivanja kontrole nad medijima i odlučivanja u pogledu medijskog sadržaja i vršenja političke vlasti ili uticaja“.

## Dobra praksa u pogledu održavanja izbora i Smjernice o reguliranju političkih stranaka

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo – Venecijanska komisija – savjetodavno je tijelo Vijeća Evrope posvećeno ustavnim pitanjima. Uloga Venecijanske komisije ogleda se u davanju pravnih savjeta

22 Preporuka CM/Rec(2007)15 Komiteta ministara državama članicama o mjerama u vezi sa izvještavanjem medija o predizbornim kampanjama.



državama članicama, a naročito u tome da pomogne državama koje žele uskladiti svoju pravnu i institucionalnu strukturu sa evropskim standardima i međunarodnim iskustvom u oblasti demokratije, ljudskih prava i vladavine prava.

Venecijanska komisija je 2002. godine objavila Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima.<sup>23</sup> Kada je riječ o jednakim mogućnostima, u tom kodeksu je pod tačkom 2.3 utvrđeno sljedeće:

*„aa. Ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zajamčena. U tom cilju, neophodno je da državne vlasti imaju neutralan stav, naročito u odnosu na:*

- i. izbornu kampanju;*
- ii. medijsku pokrivenost, naročito od strane državnih medija;*
- iii. finansiranje stranaka i kampanje iz budžeta.*

**bb.** *U zavisnosti od predmeta, ravnopravnost može biti striktna ili proporcionalna. Ukoliko je striktna, političke stranke se tretiraju na jednak način bez obzira na njihovu trenutnu snagu ili podršku biračkog tijela. Ukoliko je ravnopravnost proporcionalna, političke stranke moraju se tretirati prema rezultatima postignutim na izborima. Ravnopravnost se naročito odnosi na predstavljanje na radiju i televiziji, budžetska sredstva i druge vrste podrške.*

**cc.** *U skladu sa slobodom izražavanja, trebalo bi zakonski osigurati za sve kandidate koji učestvuju na izborima minimum pristupa audiovizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kada je u pitanju izborna kampanja i oglašavanje.*

**dd.** *Finansiranje političkih stranaka, kandidata i predizbornih kampanja mora biti transparentno.*

**ee.** *Načelo ravnopravnosti može nekada dovesti do ograničenja sredstava za političke stranke, naročito sredstava za oglašavanje.”*

Venecijanska komisija je 2010. objavila i Smjernice o reguliranju političkih stranaka.<sup>24</sup> Tu je naglašena potreba da izbori budu „pošteni, čisti i jasni”, a u Smjernici br. 8. utvrđeno je da:

*„novac u izborima mora podlijegati zakonskoj regulativi kako bi se osiguralo da su predizborne kampanje:*

**Poštene:** *da bi se spriječio neprimjeren uticaj na političke odluke kroz finansijske donacije (i osigurala nezavisnost stranaka);*

**Čiste:** *kako bi se osiguralo da sve političke stranke imaju mogućnost da učestvuju u izbornoj utakmici u skladu s načelom ravnopravnosti;*

**Jasne:** *kako bi se osigurala transparentnost u pogledu troškova političkih stranaka. Glavni načini na koje predizborna kampanja komunicira s javnošću uređeni su izbornim zakonodavstvom što, između ostalog, obuhvata:*

- a.** *Utvrđene granice troškova i finansijsku kontrolu predizbornih kampanja.*
- b.** *Subvencioniranje komunikacija predizbornih kampanja.*
- c.** *Izbornu šutnju neposredno pred izbore.*
- d.** *Reguliranje medija, naročito licenciranje emitera.*
- e.** *Pravila o političkom oglašavanju koja obuhvataju nepristrasnost, subvencije i besplatne termine za emitiranje.*
- f.** *Samoreguliranje i novinarsku etiku.”*

23 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) (2018): *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima – Smjernice i obrazloženje.*

24 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) (2010): *Smjernice za reguliranje političkih stranaka, OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija.*

## Hvatanje u koštac sa informacijskim poremećajem

U januaru 2017. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope izglasala je rezoluciju pod nazivom Online mediji i novinarstvo: izazovi i odgovornost.<sup>25</sup> U toj rezoluciji se pozivaju države članice da:

- „– pokrenu diskusije o normama i mehanizmima koji su potrebni za sprečavanje rizika od iskrivljanja informacija i manipuliranja javnim mnijenjem;
- priznaju u svom unutrašnjem pravnom poretku i praksi pravo na odgovor ili neki drugi ekvivalentan pravni lijek koji omogućuje da se brzo isprave netačne informacije u online i offline medijima;
- osiguraju da organi vlasti lako uđu u trag korisnicima online medija koji prekrše zakon;
- uvrste medijsku pismenost u nastavne planove i programe u školama i podrže projekte usmjerene ka podizanju svijesti i ciljane programe obuke kojima je cilj unapređenje korištenja online medija u kritičkom duhu;
- sarađuju sa online medijima i pružateljima internetskih usluga kako bi se utvrdile smjernice nadahnute kodeksom postupanja radi suzbijanja nezakonitog govora mržnje na internetu – o tim smjernicama su se Evropska komisija i vodeće internet kompanije dogovorile 31. maja 2016;
- razrade jasnija pravila o odgovornosti vlasnika internet stranica za sadržaj koji na tu stranicu plasiraju treća lica;
- staraju se da profesionalni informativni mediji održavaju svoje uredničke standarde i u formama u kojima su prisutni na internetu, uključujući vlastite medijske sadržaje, oglašavanje, sadržaje koje plasiraju treća lica, kao i sadržaje koje stvaraju sami korisnici, kao što su povratne informacije ili komentari korisnika;
- osiguraju da korisnici online medija budu informirani o mogućnostima u vezi sa pritužbama koje bi uputili online novinarima, njihovim medijima ili njihovom strukovnom udruženju;
- društveni mediji, pretraživači i agregati vijesti razvijaju standarde etičkog kvaliteta koji će se odnositi na transparentnost i dužnu pažnju njihovih medija i da osnaže i potaknu svoje korisnike da pružateljima usluga prijave netačne informacije i na taj način javno saopšte i dobrovoljno isprave lažne sadržaje ili da objave odgovor u skladu s pravom na odgovor ili da uklone takav lažni sadržaj sa mreže; oni imaju zakonsku obavezu da sarađuju u borbi protiv ilegalnih sadržaja; da uspostave mehanizme za uzbunjivanje protiv lica koja redovno plasiraju uvredljive ili zapaljive tekstove („trolovi“), a ti mehanizmi treba da osnaže korisnike da se žale na takve trollove u nastojanju da ih isključe sa svojih foruma;
- da se postaraju da oglašivači i kompanije za odnose sa javnošću identificiraju svoje prisustvo na internetu i svoj doprinos prisustvu drugih na internetu; naročito treba da objelodane javnosti ime lica, organizacije ili kompanije koja ih je angažirala i da se postaraju da svako prikriveno oglašavanje ili lobiranje u profesionalnim medijima na internetu bude zabranjeno, kao što treba da bude zabranjeno i u aktivnostima pružatelja društvenih medija, u skladu sa uslovima njihovog rada.”

Krajem te godine Vijeće Evrope je objavilo opsežan izvještaj o informacijskom poremećaju.<sup>26</sup> U tom izvještaju je predstavljen širok dijapazon preporuka namijenjenih tehnološkim kompanijama, nacionalnim vlastima, medijskim organizacijama, civilnom društvu, ministarstvima obrazovanja i fondacijama koje odobravaju bespovratne zajmove / grantove. Kada je riječ o nacionalnim vladama, u tom izvještaju je navedeno sljedeće (sažeto):

- ▶ da naruče istraživanja kako bi mapirale informacijski poremećaj;
- ▶ da zakonski uredi poslovanje mreža za oglašavanje;
- ▶ da zahtijevaju transparentnost u vezi sa oglasima na Facebooku;

25 Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Rezolucija 2143 (2017) *Online mediji i novinarstvo: izazovi i odgovornost*, 25. januar 2017.

26 Vijeće Evrope DGI (2017): *Informacijski poremećaj: Ka interdisciplinarnom okviru za istraživanje i kreiranje sektorske politike*.

- ▶ da podrže medijske javne servise i lokalne medije;
- ▶ da pruže naprednu obuku u domenu kibersigurnosti;
- ▶ da utvrde minimalni nivo vijesti iz javnih servisa koje moraju biti objavljene na platformama.

## Sloboda medija i demokratski izbori

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope donijela je Rezoluciju o slobodi medija kao preduslovu za demokratske izbore u 2019. godini.<sup>27</sup>

Rezolucija poziva države članice da (između ostalog) urade sljedeće:

*„8.1. promoviraju slobodno, nezavisno i pluralističko medijsko okruženje kao suštinski preduslov za borbu protiv dezinformacija i nedolične propagande;*

*8.2. izbjegnu medijsku koncentraciju i također obrate pažnju na problem unakrsnog vlasništva;*

*8.3. obavežu, tamo gdje to već nije urađeno, javne i privatne radiodifuzne medije da o izbornim kampanjama izvještavaju pravično i nepristrasno, starajući se da stranke opozicije uživaju uravnoteženo medijsko izvještavanje u emisijama posvećenim aktuелnoj situaciji i informativnim emisijama, a da pored te obaveze utvrde i odgovarajuće kazne tako što će ustanoviti neophodne mehanizme za nadzor i ispravljanje da bi se u praksi osiguralo provođenje tih propisa;*

*8.4. strogo ograniče na minimum primjenu mjera kojima se ograničava sloboda izražavanja, koje moraju ne samo biti utvrđene zakonom i provedene u legitimnom cilju, već moraju biti i neophodne u demokratskom društvu; to znači da takve mjere ne smiju biti proizvoljne niti politički motivirane;*

*8.5. jamči svakoj stranci ili kandidatu koji su bili žrtve plasiranja lažnih informacija u medijima, uključujući i na internetu, pravo na brzu ispravku te informacije i pravo na pokretanje sudskog postupka radi dobijanja obeštećenja;*

*8.6. jasno razgraniče aktivnosti koje se preduzimaju u predizbornoj kampanji, s jedne, i informativne aktivnosti javnih i privatnih medija, s druge strane, kako bi se obezbijedila ravnopravnost političkih konkurenata, kao i svjestan i slobodan izbor samih birača;*

*8.7. donesu stroga pravila o medijskom izvještavanju o aktivnostima vlasti kako bi se izbjeglo da medijsko izvještavanje o svečanostima kojima prisustvuje ili koje organizira vlada dovede do povlaštenog tretmana i neprimjerene prednosti za stranke na vlasti i njihove kandidate na izborima;*

*8.8. jamče, tamo gdje političke stranke i kandidati imaju pravo da kupe oglasni prostor u predizborne svrhe, ravnopravnost u smislu uslova i tarifa koje se naplaćuju; u tom kontekstu, treba postojati zahtjev da plaćena politička reklama bude lako prepoznatljiva kao takva;*

*8.9. obezbijede potpunu transparentnost pred javnošću onda kada su vlasnici medija političke stranke ili političari;*

*8.10. jamče uredničku nezavisnost javnih medijskih servisa prekidajući svaki pokušaj da se utiče na njih ili da se oni transformiraju u vladine medije: korištenje javnih medijskih servisa za promoviranje određene političke stranke ili kandidata mora biti okvalificirano kao nezakonita zloupotreba budžetskih sredstava;*

*8.11. pojačaju operativne kapacitete regulatornih tijela koja moraju biti nezavisna od političkih i ekonomskih sila; u tom smislu:*

*8.11.1. da obezbijede da sastav tih tijela bude politički neutralan i zasnovan na medijskoj ekspertizi i kompetencijama;*

*8.11.2. da nastoje da osnaže njihovu ulogu kako bi oni mogli djelotvornije doprinijeti odgovoru na izazove koje donosi korištenje društvenih medija kao sredstva za političke komunikacije i suprotstaviti se informacijskom poremećaju.*

27 PSSE (2019) Rezolucija 2254 (2019) [Sloboda medija kao preduslov za demokratske izbore](#).

Kada je riječ o rizicima koje donose dezinformacije i neprimjerena propaganda na internetu i u društvenim medijima u kontekstu izbora, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je također pozvala države članice da učine sljedeće:

**9.1.** *da se uzdrže od širenja ili poticanja širenja na internetu izjava, komunikacija i vijesti za koje znaju ili se osnovano može očekivati da bi trebali znati da predstavljaju dezinformacije ili neprimjerenu propagandu;*

**9.2.** *da izrade konkretne regulatorne okvire za sadržaj na internetu u vrijeme izbora i da u te okvire unesu odredbe o transparentnosti koje se odnose na sponzorirani sadržaj objavljen na društvenim mrežama kako bi javnost bila svjesna ko je izvor koji finansira izbornu oglašavanje ili plasiranje bilo kakve druge informacije ili mišljenja;*

**9.3.** *utvrde jasnu pravnu odgovornost za kompanije koje upravljaju društvenim medijima na kojima se objavi nezakonit sadržaj i štetan po kandidate ili na kojima se prekrše osnovna pravila o medijskom komuniciranju u vrijeme izbora;*

**9.4.** *postaraju se da kazne propisane za objavljivanje nezakonitog sadržaja ne budu tako preusmjerene da potaknu autocenzuru mišljenja političkih protivnika i kritičkih stavova i da ograniče primjenu krajnjih mjera, kao što je blokiranje cijelih internetskih stranica, IP adresa, portala ili mrežnih protokola, samo na najteže slučajeve, potpuno u skladu sa strogim uslovima utvrđenim u članu 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava;*

**9.5.** *obezbijede konkretnu obuku za tijela koja upravljaju izbornim procesom i medijska regulatorna tijela kako bi njihovi članovi mogli bolje shvatiti novo medijsko okruženje, sve u cilju pojačane primjene propisa o političkoj komunikaciji preko društvenih medija;*

**9.6.** *potaknu sve aktere – uključujući internetske posrednike, medije, civilno društvo i akademsku zajednicu – da promisle i razviju participativne inicijative koje će omogućiti široj javnosti da stekne bolje razumijevanje opasnosti od dezinformacija i neprimjerene propagande na internetu i da zajednički tragaju za primjerenim odgovorima na te pojave.*

Sasvim nedavno je Komitetu eksperata za medijsko okruženje i reformu (*MSI-REF*) stavljeno u zadatak da pripremi nacrt preporuke Komiteta ministara državama članicama o izbornoj komunikaciji i medijskom izvještavanju o predizbornim kampanjama.<sup>28</sup>

---

28 Za više detalja vidi internetsku stranicu [Komiteta i uslove projekta](#).

## 3. Stanje u odabranim zemljama EU

### 3.1. FRANCUSKA

#### Opšti pregled zakonskog i regulatornog okvira

Mjerodavno pravo obuhvata Izborni zakonik, Zakon od 6. novembra 1962. o predsjedničkim izborima, Zakon od 7. jula 1977. o evropskim izborima ili referendumima, Zakon od 19. jula 1977. o predizbornim istraživanjima javnog mnijenja i Zakon od 20. septembra 1986. o slobodi komunikacija.<sup>29</sup>

Pored *ad hoc* pravila koja Visoko vijeće za audiovizuelne medije (*Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA*) donosi pred svake izbore, važi opšti zahtjev da se poštuju pravila o pluralističkom izražavanju koja je CSA već donio kao nacionalni regulatorni organ.<sup>30</sup> Ta pravila nalažu da se poštuju uravnoteženost, nepristranost i ravnopravnost. Osim predsjedničkih izbora, gdje kandidati dobijaju jednako vrijeme emitiranja, na ostalim izborima se vrijeme raspodjeljuje prema ranijim izbornim rezultatima kandidata ili strana-ka i naporima koji se ulažu kroz kampanje za pridobijanje pažnje i podrške javnosti. CSA definira „ravnopravnost“ u smislu vremena emitiranja posvećenog neposrednom izlaganju kandidata na izborima ili uredničkog sadržaja koji je posvećen tom kandidatu u radiodifuznim medijima. Da li određenom kandidatu treba omogućiti ravnopravnu zastupljenost u odnosu na ostale kandidate utvrđuje se na osnovu nekoliko činilaca, između ostalog i na osnovu procijenjene sposobnosti tog lica da vodi kampanju, kao i na osnovu ranijih izbornih rezultata i mjesta koje zauzima na osnovu istraživanja javnog mnijenja. Ravnopravnost se definira u smislu vremena koje se izdvaja za prenošenje neposrednog izlaganja učesnika u izbornoj utakmici u radiodifuznim emisijama. Kao i u mnogim drugim evropskim zemljama, stroža pravila i više obaveza važe za javne medijske servise (*France Télévisions, Radio France* i *France Médias Monde*).

#### Zabranjeno plaćeno političko oglašavanje

U skladu sa članom 14. Zakona o slobodi komunikacija plaćeno političko oglašavanje je u svakom trenutku zabranjeno. Izborna šutnja traje 24 sata prije početka izbora i u to vrijeme je zabranjeno prenositi rezultate istraživanja javnog mnijenja. Pored toga, tokom predizbornih perioda zabranjeno je online političko oglašavanje, u skladu sa članom 52. Izbornog zakonika, kojim se zabranjuje svako političko oglašavanje u štampanim medijima ili u bilo kom mediju za audiovizuelnu komunikaciju (uključujući društvene mreže) tokom šest mjeseci koji prethodne prvom danu mjeseca u kome se održavaju izbori.

#### Regulatorni pristup i uloga CSA

Francuska, koja u ovoj oblasti ima znatno viši stepen regulative nego većina naprednih demokratija, uvela je razna formalna ograničenja u svrhu uticanja na kvalitet prenijetih poruka. Francuski propisi kojima se uređuje sadržaj prvenstveno su doneseni da bi se smanjila prednost onog kandidata koji je trenutno nosilac funkcije za koju se bira kandidat. Slijede neki od primjera različitih izbornih pravila koja je donio CSA. Sva ta pravila zasnovana su na ustavnom načelu pluralizma, koje nastoji da obezbijedi zastupljenost

<sup>29</sup> Zakon od 20. septembra 1986. o slobodi komunikacija.

<sup>30</sup> Regulatorni okvir i praksa.

različitih mišljenja. Uloga CSA ogleda se u tome da obezbijedi poštovanje pluralističkog izražavanja, naročito u političkim i opštim informativnim emisijama.

CSA je dužan da o dužini emitiranja izlaganja političkih predstavnika podnosi mjesečne izvještaje predsjednicima Narodne skupštine i Senata i liderima političkih stranaka koje su zastupljene u Parlamentu. Pravila CSA koja su na snazi od januara 2018, nakon izbora održanih 2017, omogućuju da se koherentnije i jednostavnije obračunava vrijeme izlaganja, tako da je dozvoljena jedna trećina ukupnog vremena izvršnoj vlasti, što obuhvata predsjednika Republike, saradnike predsjednika Republike i članove Vlade. Ostatak ukupnog vremena dijeli se prema načelu pravičnosti između političkih stranaka i pokreta koji široko izražavaju orijentacije zastupljene u nacionalnom političkom životu. Kriteriji na koje se oslanja CSA obuhvataju rezultate predizbornih konsultacija, broj i kategoriju izabranih predstavnika, veličinu poslaničkih grupa ili naznake koje se dobijaju na osnovu istraživanja javnog mnijenja. Doprinos političkih stranaka političkoj debati također se uzima u obzir.

Isto tako, CSA u svojoj procjeni uzima u obzir cjelokupan program svakog radio ili televizijskog kanala, isto onako kao što radi i u predizborno vrijeme, a ti izvještaji se odnose tromjesečno. CSA, ako je potrebno, uzima u obzir moguće izuzetne situacije vezane za aktuelne događaje i spreman je da onda razmotri poštovanje političkog pluralizma tokom dovoljno dugih perioda.

Nadzor se također provodi tromjesečno i tim nadzorom su obuhvaćene sve emisije, uzimajući u obzir programske cikluse. Sve radio i televizijske stanice,<sup>31</sup> osim francusko-njemačkog kanala *Arte* i parlamentarnih kanala, dužne su da poštuju pravila koja je utvrdio CSA i da podnesu svoje izvještaje, a njihovu vjerodostojnost provjerava tim CSA.

CSA je 4. januara 2011. utvrdio okvir na osnovu koga će se tretirati izborne vijesti na radiju i televiziji u pogledu pristupa eteru koji se omogućuje političkim ličnostima, tj. donio je relevantne podzakonske akte. Te opšte odredbe se razjašnjavaju tokom svake predizborne kampanje dopunskim preporukama koje stižu iz CSA. U dopunskoj preporuci također se navode imena medija od kojih se zahtijeva da svake nedjelje dostave svoje izvještaje CSA.

Pravila koje CSA utvrđuje za predizborni period generalno se primjenjuju tokom šest nedjelja koje prethode izborima. Međutim, dužina tog perioda može se povećati ili smanjiti zavisno od specifičnosti samih izbora.

Ta pravila obuhvataju načelo pravičnosti, koje podrazumijeva da televizijski kanali moraju posvetiti odgovarajuće vrijeme emitiranja kandidatima (ili političkim strankama) i njihovim pristalicama, uzimajući u obzir njihovu reprezentativnost i efektivno učešće u predizbornoj kampanji.

Ocjena pojma pravičnosti zasniva se na reprezentativnosti kandidata, prije svega na rezultatima koje su kandidat ili politička stranka postigli na posljednjim održanim izborima i na njihovoj sposobnosti da pokažu konkretno angažiranje u kampanji (organiziranje mitinga, učestvovanje u debatama, imenovanje finansijskog agenta i, šire gledano, sve inicijative koje preduzimaju da bi skrenuli pažnju javnosti na elemente svog programa). Osim toga, načelo ravnopravnosti primjenjuje se i na predsjedničku kampanju i podrazumijeva da vrijeme posvećeno izlaganjima kandidata i njihovih pristalica bude jednako.

U sklopu svojih zadataka koje imaju kao javni servisi, *France Télévision* i *Radio France* emitiraju „Direktan izraz“. Riječ je o emisiji koja nudi besplatan prostor političkim strankama i sindikatima. Kroz tu emisiju oni mogu da upoznaju javnost sa svojim prijedlozima i da odjednom dopru do većeg broja gledalaca nego što bi mogli da ih sretnu na terenu. Ta emisija koju ne produciraju organizacije korisnika nego javni medijski servisi pod nadzorom CSA otvorena je za sve stranke koje su zastupljene u Narodnoj skupštini i Senatu, kao i za reprezentativne nacionalne sindikate i strukovne organizacije. CSA definira godišnji pro-

---

31 Među tim kanalima postoji 11 opštih kanala (*TF1, France 2, France 3, France 5, Canal, M6, C8, TMC, TFX, RMC Story, RMC Discovery*), devet radiostanica (*France Inter, France Info, France Culture, Europe 1, RTL, BFM, RMC, Radio Classique, Sud Radio*) i četiri kanala namijenjena isključivo vijestima (*BFM TV, CNews, Franceinfo, LCI*); svi oni svakog mjeseca podnose izvještaje o vremenu emitiranja koje je svaka politička ličnost imala tokom mjeseca u njihovim programima.

stor rezerviran za tu emisiju, njene produkcijske uslove i raspored njenog emitiranja na kanalima *France 2*, *France 3* i *France 5* (TV), kao i na *France Inter* i *France Bleu* (radio). U toj emisiji, koja se redovno emitira, nisu moguće nikakve promjene bez prethodnog odobrenja CSA.

Svaka politička grupa ima utvrđeno vrijeme emitiranja srazmjerno broju svojih izabраниh predstavnika. Svi sindikati imaju isto vrijeme emitiranja. Žrijebom se određuje redosljed emitiranja priloga o sindikatima i strukovnim organizacijama.

Kada je riječ o političkim strankama, redosljed njihovog pojavljivanja odgovara redosljedu elektronskog prijema zahtjeva upućenih CSA. Svake godine CSA utvrđuje ukupno vrijeme emitiranja i raspoređuje ga među onima koji na njega imaju pravo. To vrijeme se određuje proporcionalno za poslaničke grupe i ravnopravno za sindikate i strukovne organizacije. CSA također utvrđuje format emisija. U svakom vremenskom odsječku prikazuje se samo jedan akter. Na televiziji ti odsječci traju od dvije do četiri minute; na radiju traju pet minuta.

Tokom predizbornih kampanja ne emitiraju se emisije „Direktan izraz“. Za svake izbore CSA donosi odgovarajuće podzakonske akte, nadzire poštovanje propisa i izvještava o tome u kojoj su mjeri propisi i pravila zaista poštovani.

### Online regulativa, izbori i informacijski poremećaj

Najnoviji zakon iz ove oblasti Francuska je donijela 22. decembra 2018; to je Zakon o borbi protiv informacijskog poremećaja<sup>32</sup> kojim se utvrđuje novi spektar dužnosti za online platforme, i tokom predizbornih perioda i van njih, uključujući obavezu da sarađuju sa regulatornim tijelom, da razvijaju lako dostupan i uočljiv sistem izvještavanja, kao i da primjenjuju komplementarne mjere kao što je transparentnost algoritama i medijska pismenost. Zakonom je CSA ovlašten za nadzor nad ispunjenjem navedenih obaveza.

Kandidati i političke stranke mogu se obratiti sudiji tražeći pomoć za zaustavljanje „lažnih informacija“ u roku od tri mjeseca prije izbora. Uvedeni su novi postupci za donošenje privremenog rešenja pred parničnim sudijom suda koji rješava u stvarima iz domena Izbornog zakonika. Postupak može biti pokrenut na zahtjev javnog tužioca ili bilo kog lica koje ima interesa za to i samo tokom predizbornog perioda. U tom kontekstu, sudija može odrediti, i to hitno (u roku od 48 sati), svaku srazmjernu i neophodnu mjeru za obustavu širenja bilo kakvih navoda ili netačnih ili lažnih tvrdnji za koje postoji vjerovatnoća da će se negativno odraziti na pravičnost predstojećeg glasanja, kada se ti navodi ili tvrdnje šire namjerno, smišljeno ili automatizirano masovno u online režimu preko nekog sredstva za javnu komunikaciju.

Tokom istog predizbornog perioda online platforme moraju korisnicima pružati poštene, jasne i transparentne informacije o identitetu fizičkog ili pravnog lica koje plaća promoviranje informativnog sadržaja vezanog za debatu od opšteg interesa; također su dužne korisniku pružiti poštene, jasne i transparentne informacije o načinu na koji koriste njegove lične podatke u okviru promoviranja informativnog sadržaja povezanog sa debatom od opšteg interesa; pored toga, dužne su objelodaniti podatke o iznosu naknade koji dobijaju u zamjenu za promoviranje takvog informativnog sadržaja onda kada taj iznos prekoračuje utvrđeni prag.

U skladu s tim istim zakonom izmijenjen je i Zakon o slobodi komunikacija kako bi CSA dobio dodatna ovlaštenja. Tako, tokom tri mjeseca koja prethode izboru predsjednika Republike, opštim parlamentarnim izborima, izborima senatora, izborima poslanika za Evropski parlament i referendumima, ako uoči da neki servis koji ima zaključen ugovor s pravnim licem koje kontrolira neka strana država ili koji je pod uticajem te države „namjerno širi lažne informacije koje se mogu negativno odraziti na pravičnost izbora“, CSA ima ovlaštenje da naloži suspendiranje distribucije tog servisa bilo kojim sredstvima elektronske komunikacije sve do završetka izbornih radnji. Takvu odluku CSA donosi u odnosu na sam servis o kome je riječ, kao i na operatere koji distribuiraju taj servis, kao što su kablovski ili satelitski operateri, što znači da je ta mjera primjenjiva i na strane kanale čiji se program distribuira sredstvima elektronskih komunikacija; u tom slučaju izdaje se odgovarajući nalog distributeru.

32 Zakon o borbi protiv informacijskog poremećaja.

Van predizbornih perioda online platforme su u obavezi da preduzimaju mjere za sprečavanje širenja „lažnih vijesti“, kao što je dostupan sistem za korisničko izvještavanje, transparentnost u primjeni algoritama, brisanje naloga sa kojih se šire lažne vesti, promoviranje informacija koje stižu od novinskih agencija i pružatelja medijskih servisa itd. Platforme su dužne obavijestiti CSA o tim mjerama. Osim toga, CSA ima ovlaštenje da nadzire način na koji platforme primjenjuju te mjere i da podnese izvještaj o njihovoj djelotvornosti. Kada to čini, CSA može da uputi određene preporuke platformama kako bi one pojačale svoje aktivnosti na tom planu.

Osim toga, CSA može odbiti da zaključi konvenciju<sup>33</sup> sa radio i televizijskim servisom kada postoji ozbiljan rizik da je riječ o servisu koji krši određena načela (načelo ljudskog dostojanstva, pluralizma, zaštite maloljetnika, očuvanja javnog reda, nacionalne odbrane, suštinskih interesa nacije). U konkretnom slučaju servisa koji su „*pod kontrolom ili pod uticajem strane države*“, CSA može da ocijeni svaki zahtjev za potpisivanje konvencije tako što će uzeti u obzir sadržaj koji je podnosilac zahtjeva ili njegove podružnice ili pravno lice koje ga kontrolira objavio na drugim komunikacijskim servisima/ platformama.

CSA može, nakon što uputi formalno obavještenje o tome, jednostrano raskinuti „konvenciju“ koja je zaključena sa servisom:

- ▶ koji je pod kontrolom ili pod uticajem strane države;
- ▶ koji podriva osnovne interese društva, naročito putem širenja lažnih vesti.

Konačno, zakon posebno naglašava važnost pojačanih aktivnosti na planu poboljšanja medijske pismenosti.

CSA je svojim novim obavezama pristupio tako što je formirao Projektni tim u čiji je sastav ušlo devet zaposlenih koji vode poslove nadzora, razmjenjuju informacije sa Ekspertnim odborom i djeluju kao osobe za kontakt sa platformama. Osim toga, CSA je formirao Ekspertni odbor u čiji je sastav ušlo 18 stručnjaka iz oblasti nauke, prava, ekonomije, tehnologije i etike. Projektni tim se redovno konsultira sa Ekspertnim odborom i ima ovlaštenje za izradu prijedloga i donošenje mišljenja.

CSA je u maju 2019. izdao Preporuku platformama u vezi s mjerama za sprečavanje širenja lažnih informacija, kao i upitnik koji je također namijenjen platformama i čiji je cilj da olakša prikupljanje traženih podataka. Platforme imaju obavezu da jednom godišnje izvještavaju o mjerama i metodama koje primjenjuju u borbi protiv informacijskog poremećaja, a ti njihovi izvještaji su javno dostupni na internetskoj stranici CSA. Kritičari su tvrdili da taj zakon može ugroziti demokratiju i predstavljati cenzuru štampe.<sup>34</sup>

Nakon što je usvojen i počeo da se provodi taj francuski zakon, nedavno je CSA podnio i prvi izvještaj o njegovom provođenju. Saopštenja samih online platformi svjedoče o značajnim i pojačanim naporima u borbi protiv širenja lažnih informacija. CSA je pozdravio visok nivo saradnje i spremnost koju je pokazala velika većina online platformi, kao i bogatstvo dijaloga koji je s njima uspostavljen. Iako postoji jasna svijest o tome da ti zahtjevi predstavljaju složeno pitanje, CSA je procijenio da mjere koje se primjenjuju treba dodatno poboljšati. Sistem prijavljivanja koji je zastupljen na svim platformama ne dopušta uvijek korisniku da lako identifikira i prijavi pojavu lažnih informacija. Pored toga, sve platforme trebaju biti u stanju da uspostave mehanizam za dalje praćenje namijenjen onima koji prijave pojavu lažnih informacija, kao i proceduru žalbe na odluke donesene po razmatranju tih prijava. CSA poziva platforme da razviju odgovarajuće instrumente u te svrhe.

CSA također poziva na veću transparentnost u ovoj oblasti. Naročito je potrebno da se navode pouzdani i iscrpni brožani podaci o prisustvu sadržaja za koje postoji vjerovatnoća da predstavljaju širenje lažnih informacija, o tome kada ih i kako prijavljuju korisnici i kako ih obrađuju operateri; ti podaci bi bili izuzetno korisni za bolje razumijevanje cijele te pojave i izazova koje ona donosi sa sobom. Pored toga, CSA snažno ohrabruje razvoj partnerskih odnosa između platformi i uglednih inicijativa za provjeru vjerodostojnosti iznijetih podataka, koji na primjer omogućuju da se rasvijetli njihov sadržaj.<sup>35</sup>

33 „Konvencija“ je pravni sporazum između CSA i pravnog lica koje posluje po osnovu dozvole za emitiranje programa; o tom sporazumu se pregovara individualno prilikom izdavanja svake dozvole za rad. U tim pravnim sporazumima utvrđene su konkretne obaveze radiodifuzne organizacije koja je dobila dozvolu za emitiranje.

34 *Euronews* (22. novembar 2018): „Francuska donela kontroverzni zakon ‘o lažnim vestima’“.

35 CSA informativna internetska stranica (30. jul 2020): *Lutte contre les infox: le CSA publie son premier bilan*.



## Glavni zaključci

- ▶ Ključna načela koja leže u osnovi pravila za izvještavanje o izborima u Francuskoj jesu uravnoteženost, nepristrasnost i ravnopravnost.
- ▶ Plaćeno političko oglašavanje na radiodifuznim servisima zabranjeno je u svakom trenutku. Izbornim zakonikom zabranjeno je i političko izvještavanje u štampi ili političko izvještavanje u bilo kom mediju za audiovizuelnu komunikaciju (uključujući društvene mreže) tokom šest mjeseci koji prethode prvom danu mjeseca u kome se održavaju izbori.
- ▶ Nacionalni regulatorni organ CSA ima važnu ulogu u reguliranju izvještavanja o izborima u radiodifuznim medijima.
- ▶ To regulatorno tijelo obavlja ekstenzivan nadzor nad vremenom emitiranja koje dobijaju svi politički predstavnici, a od televizijskih kanala se traži da dostave CSA izvještaj o vremenu koje je izdvojeno za različite pojedince, stranke i grupacije. Svaka politička grupacija ima utvrđeno vrijeme emitiranja srazmjerno broju svojih izabраниh predstavnika.
- ▶ I sindikati i strukovne organizacije također imaju pravo na određeno vrijeme emitiranja koje im se odobrava.
- ▶ Pravila koja utvrdi CSA za predizborne periode uglavnom se primjenjuju tokom šest nedjelja koje prethode izborima.
- ▶ Francuska je 2018. donijela dva zakona namijenjena borbi protiv informacijskog poremećaja i tim zakonima su utvrđene obaveze za online platforme, kako u predizbornim periodima tako i van tih perioda; od online platformi se zahtijeva da ustanove dostupne i vidljive sisteme prijavljivanja, osiguraju transparentnost algoritama i promoviraju medijsku pismenost.
- ▶ Zakonom se također uvodi sistem po kome kandidati i političke stranke mogu uložiti žalbu sudiji tražeći da donese rešenje o obustavi širenja „lažnih informacija“ u roku od tri mjeseca prije izbora.
- ▶ Od online platformi se zahtijeva da tokom predizbornih perioda obezbijede transparentnost u pogledu političkog oglašavanja, identifikaciju fizičkih ili pravnih lica koja plaćaju promoviranje, da korisniku obezbijede transparentne informacije o načinu na koji koriste njegove lične podatke i da objave izvještaj o iznosima utrošenim na promoviranje.
- ▶ Izvan predizbornih perioda od online platformi se zahtijeva da uvedu mjere za suzbijanje lažnih vijesti i da o svemu tome obavijeste CSA.
- ▶ CSA je također dobio ovlaštenje da odbije zaključiti „konvenciju“ sa radiodifuznom organizacijom kada postoji ozbiljna opasnost da je riječ o organizaciji koja krši određena načela (ljudsko dostojanstvo, pluralizam, zaštita maloljetnika, zaštita javnog poretka, nacionalne odbrane i osnovnih interesa nacije).
- ▶ Kada je riječ o servisima koji su „*pod kontrolom ili pod uticajem neke strane države*“, CSA također može raskinuti „konvenciju“ onda kada takav servis podriiva osnovne interese društva, naročito putem širenja lažnih vesti.

## 3.2. IRSKA

### Opšti pregled zakonodavnog i regulatornog sistema

Uređenje političkih komunikacija u Irskoj obuhvaćeno je čitavim nizom zakonodavnih i podzakonskih dokumenata i kodeksa. Glavni ciljevi zakonodavnog i regulatornog pristupa jesu osiguranje objektivnosti, nepristrasnosti, pravičnosti i tačnosti u izvještavanju o političkim pitanjima. U Zakonu o radiodifuziji iz 2009. godine (član 39. stav 1) utvrđeno je da su radiodifuzne organizacije „*dužne osigurati da sve vijesti budu prenesene na objektivan i nepristrasan način bez izražavanja stavova samog radiodifuznog servisa*“.<sup>36</sup>

36 Zakon o radiodifuziji iz 2009. (član 39. – Dužnosti radiodifuznih organizacija).

Irsko regulatorno tijelo – Radiodifuzna uprava Irske (*Broadcasting Authority of Ireland – BAI*) – razvija „Kodeks pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vijestima i izvještavanju o aktualnim zbivanjima“ kako bi dalo smjernice u toj oblasti. Najnovija verzija tog kodeksa objavljena je 2013. godine i o njoj će biti riječi u daljem tekstu.

Zakon također nalaže svakoj radiodifuznoj organizaciji da „osigura da način na koji se u radiodifuznom sadržaju izvještava o aktualnim zbivanjima, uključujući i o pitanjima koja su ili izvor javnih kontroverzi ili koja su predmet javne debate, bude pravičan prema svim zainteresiranim akterima“ i da, kada je riječ o ulozi medijskih profesionalaca u tom procesu, „radiodifuzni sadržaj bude predstavljen na objektivan i nepristrasan način bez izražavanja ličnih stavova medijskih profesionalaca“.<sup>37</sup>

Kada je riječ o proceduri izbora, izborni zakoni Irske ne uređuju sadržaj političkog oglašavanja ni sadržaj izbornog materijala, između ostalog ni sadržaj izbornih plakata za vrijeme vođenja predizbornih ili referendumskih kampanja ili van tih perioda i ne postoje nikakvi konkretni zahtjevi u vezi sa online oglašavanjem. Međutim, postoji zahtjev za identifikaciju (utvrđen u članu 140. Izbornog zakona iz 1992) koji „traži da svaki oglas, plakat ili sličan dokument koji se odnosi na nacionalne izbore ili koji se distribuira da bi se postigao određeni rezultat na nacionalnim izborima nosi na sebi naziv i adresu onoga ko ga je odštampao i onoga ko ga objavljuje“.<sup>38</sup> Postoje slične odredbe u zakonima kojima se uređuju održavanje referenduma, predsjedničkih izbora, izbora za Evropski parlament i lokalnih izbora.

U Irskoj trenutno ne postoji izborna komisija. Prijedlozi za formiranje izborne komisije dio su niza preporuka koje je donio Međuvladin odbor, osnovan 2017. godine, kako bi se usredsredio na sigurnost izbornog procesa u Irskoj i na pitanje dezinformacija (kasnije ćemo iznijeti više detalja o tome).

## Zabranjeno plaćeno političko oglašavanje u radiodifuznim medijima

U Irskoj je zabranjeno plaćeno političko oglašavanje u radiodifuznim medijima. To je utvrđeno u članu 41. stav 3. Zakona o radiodifuziji iz 2009. godine i odnosi se na oglašavanje „usmjereno ka ostvarenju nekog političkog cilja“. Zabrana se odnosi kako na oglašavanje u izvještavanju o referendumima, tako i na oglašavanje u izvještavanju o izborima. To je dodatno naglašeno u Opštem kodeksu komercijalnih komunikacija (GCCC), u kome je BAI naglasila koje su sve komercijalne komunikacije zabranjene.<sup>39</sup>

## Identifikacija političkog oglašavanja

U Irskoj ne postoji jasna zakonska definicija političkog oglašavanja – ali se u zakonu govori o oglašavanju „usmjereno ka ostvarenju nekog političkog cilja“. Stoga je tumačenje pojma političkog oglašavanja vrlo široko. Nije ograničeno samo na predizborne periode niti je ograničeno na promoviranje političkih stranaka ili kandidata, već obuhvata i promoviranje političkih ideja i političkih ciljeva.

Budući da radiodifuzne organizacije trebaju osigurati da nikako ne emitiraju političke oglase, BAI je utvrdila smjernice u pogledu definiranja/identifikacije toga kako se prepoznaje politički oglas i te smjernice sadrže tri činioca:

- „– sadržaj oglasa;
- kontekst u kome je plasiran oglas;
- neposredni ili širi ciljevi oglašivača i cjelokupne te reklamne kampanje“.<sup>40</sup>

## Regulatorni dokumenti i akcije regulatornog tijela

Prema Zakonu o radiodifuziji iz 2009. godine irsko regulatorno tijelo dužno je sačiniti kodeks koji treba osigurati sljedeće:

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Izborni zakon (1992, prema tekstu iz 2017).

<sup>39</sup> Radiodifuzna uprava Irske, *Opšti kodeks komercijalnih komunikacija*.

<sup>40</sup> BAI *Smjernice za izvještavanje o opštim, predsjedničkim, parlamentarnim, lokalnim i evropskim izborima, Pravilo 27.*

- „a) da sve vijesti koje emitira radiodifuzna organizacija budu sačinjene i predstavljene na objektivni i nepristrasni način i bez izražavanja stavova samog radiodifuznog servisa,*
- b) da način na koji se u radiodifuznom sadržaju izvještava o aktualnim zbivanjima, uključujući i o pitanjima koja su ili izvor javnih kontroverzi ili koja su predmet javne debate, bude pravičan prema svim zainteresiranim akterima, kao i da se radiodifuzni sadržaj predstavlja na objektivni i nepristrasni način bez izražavanja stavova samog radiodifuznog servisa,*
- c) da radiodifuzna organizacija ne dovede nijednu političku stranku u nepravično povlašten položaj kada određuje termine za emitiranje sadržaja političkih stranaka.“*

Kodeks pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vijestima i izvještavanju o aktualnim događajima<sup>41</sup> koji je donijela BAI ima sljedeće ciljeve:

- „– Da jasno utvrdi minimalne standarde i praksu koja se očekuje od radiodifuznih servisa u njihovom tretmanu i emitiranju vijesti i sadržaja posvećenih aktualnim zbivanjima;*
- Da pruži opšte smjernice radiodifuznim servisima kako bi im pomogla u procesima odlučivanja koji se odnose na informativni sadržaj vijesti i sadržaj posvećen aktualnim zbivanjima;*
- Da promovira nezavisno i nepristrasno novinarstvo u prenošenju vijesti i sadržaja posvećenog aktualnim zbivanjima;*
- Da obavještava građane i pomogne im da spoznaju standarde koje mogu očekivati kada je riječ o informativnom sadržaju i sadržaju koji je posvećen aktualnim zbivanjima;*
- Da zaštiti interes građana za ostvarivanje njihovog prava na pristup pravičnim, objektivnim i nepristrasnim informativnim sadržajima i sadržajima posvećenim aktualnim zbivanjima.“*

Kodeks između ostalog nalaže da svaka radiodifuzna organizacija vodi „odgovarajuću sektorsku politiku i da ima utvrđene procedure za otklanjanje sukoba interesa koji bi mogli da postoje ili da iskrnsu u odnosu na bilo koga ko urednički obrađuje vesti ili sadržaj koji je posvećen aktualnim zbivanjima, bez obzira na to da li to lice radi pred kamerama i mikrofonom ili ne (on-air ili off-air)“. Taj zahtjev je posebno važan u kontekstu izvještavanja o izborima.

Kada je riječ o izvještavanju o izborima i referendumima, Pravilo 47. Kodeksa nalaže radiodifuznim servisima da se povinuju smjernicama i kodeksima koje pripremi BAI.<sup>42</sup> Kako je utvrđeno u smjernicama BAI o izvještavanju o opštim izborima,<sup>43</sup> „radiodifuzne organizacije osiguravaju da oglašavanje ne sadrži nikakav materijal koji promovira kandidate, političke stranke ili izborne interese“.

Kada je riječ o nepristrasnosti voditelja, „radiodifuzne organizacije trebaju obratiti pažnju na to da komentari koje voditelji programa iznesu u medijima koji se ne emitiraju u audiovizuelnom vidu, na primjer na društvenim medijima, a odnose se na izborne interese, uključujući kandidate, potencijalno mogu podrivati pretpostavljenu nepristrasnost njihovog izvještavanja. To posebno važi onda kada te komentare daju voditelji vijesti i emisija koje su posvećene aktualnim zbivanjima“.

Od radiodifuznih organizacija traži se da imaju utvrđenu odgovarajuću sektorsku politiku i procedure za postupanje prema sadržajima sa društvenih medija koji se prikazuju u eteru, na primjer tako što će razraditi i primjenjivati smjernice za postupanje prema društvenim medijima. „Te sektorske politike i prakse moraju se primjenjivati kada se u živom programu spominju društveni mediji u kontekstu izvještavanja o izborima; u takvim situacijama radiodifuzne organizacije moraju se postarati da sva pozivanja na društvene medije iznesena u živom programu budu tačna, pravična, objektivna i nepristrasna.“

Kada je riječ o istraživanjima javnog mnijenja i načinu na koji se ona koriste u sklopu izvještavanja o izborima, „to izvještavanje mora biti propraćeno informacijama koje će pomoći gledaocima/slušiocima da razumiju važnost istraživanja javnog mnijenja. Informacije o tome kada je anketa sprovedena, ko ju je naručio i/ili ko je za nju platio, o kompaniji/organizaciji koja ju je provela, broju ispitanika i njihovoj lokaciji – sve to mora biti izneseno u programu koji se direktno emitira“. Od radio i televizijskih kuća zahtijeva se da poštuju moratorij na izvještavanje o izborima od 14h na dan koji prethodi danu održavanja izbora i tokom cijelog izbornog dana do zatvaranja birališta.

41 BAI (2013): *Kodeks pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vijestima i izvještavanju o aktualnim događajima*.

42 Smjernice se ne odnose na štampane medije, društvene medije niti online štampani/audiovizuelni sadržaj.

43 BAI: *Smjernice za izvještavanje o opštim, predsjedničkim, parlamentarnim, lokalnim i evropskim izborima, Pravilo 27*.

Gledaoci i slušaoci koji vjeruju da programski materijal nije bio u skladu sa smjernicama ili sa *BAI Kodeksom pravičnog, objektivnog i nepristrasnog izvještavanja u vijestima i emisijama posvećenim aktuelnim zbivanjima* imaju pravo da upute žalbu regulatornom tijelu.

### Audiovizuelni materijal političkih stranaka

Sistem alociranja besplatnih termina emitiranja koristi se u periodima kada se vode predizborne i referendumske kampanje i ti termini se nazivaju „emisije političkih stranaka“. U Zakonu o radiodifuziji iz 2009. (član 39. stav 2) utvrđeno je da radiodifuzna organizacija „nije spriječena da emitira radiodifuzni sadržaj političkih stranaka ako ta radiodifuzna organizacija nije prilikom određivanja termina za emitiranje tih sadržaja nepravično dovela u povlašteni položaj nijednu političku stranku“.

Prema smjernicama *BAI*, iako radiodifuzne organizacije nemaju obavezu da emitiraju materijal političkih stranaka, one koji to žele činiti dužne su da se postaraju da termini emitiranja budu raspoređeni na ravnopravan način i da sav taj materijal bude emitiran u vrijeme koje obezbjeđuje sličnu gledanost svih takvih emisija: „Sličan tretman u emitiranju mora se obezbijediti za sav materijal političkih stranaka i prilikom uvoda u emisiju i prilikom zaključivanja emisije. Pravo na takvo emitiranje materijala mogu imati samo one političke stranke koje su upisane u Registar političkih stranaka, prema zakonima Republike Irske. O načinu na koji alociraju termine za emitiranje materijala političkih stranaka odlučuju same radiodifuzne organizacije.“

Javni radiodifuzni servis *RTÉ* sadrži u svojim Novinarskim smjernicama i pravila kojima se uređuje izvještavanje o izborima.<sup>44</sup> *RTÉ* formira Grupu za nadzor izbora koja koordinira izvještavanje o kampanjama i stara se o tome da ukupno izvještavanje *RTÉ* bude pravično prema svim strankama. Javni servis *PSB* nastoji uskladiti izvještavanje sa brojem mjesta koje je svaka stranka imala u Parlamentu prije izbora. Pored toga, „uravnoteženost i pravičnost moraju se poštovati i u pojedinačnim emisijama i u ukupnom programu. Formalni nadzor nad programskim sadržajem obavlja se tokom cijelog predizbornog perioda kako bi se na svim kanalima *RTÉ* emitirale tačne informacije o izvještavanju o izborima i kako bi se osiguralo postizanje ravnoteže.“

### Audiovizuelni servisi iz drugih jurisdikcija

Smjernice za izvještavanje o izborima (o kojima je gore bilo riječi) važe samo za radiodifuzne organizacije u jurisdikciji Republike Irske, a ne za druge servise čiji se program prima u Irskoj, a dozvole za emitiranje tog programa izdate su u Velikoj Britaniji i u Sjevernoj Irskoj ili u drugim jurisdikcijama.

Međutim, *BAI* je u svojim smjernicama istakla da „poziva radiodifuzne organizacije sa sjedištem van Republike Irske, a čiji su servisi dostupni u Republici Irskoj i koje pokrivaju vijesti i aktuelna zbivanja u Irskoj da, gdje god je to primjereno, imaju na umu ove smjernice kada odlučuju o svom pristupu izvještavanju o izborima u Republici Irskoj.“

### Ostala pitanja

Kada je riječ o korištenju djece ili maloljetnika u političkom oglašavanju (u ovom slučaju radi se o besplatno dodijeljenom vremenu emitiranja za audiovizuelni sadržaj političkih stranaka), to pitanje se ne uređuje u izbornim zakonima niti u kodeksima o izvještavanju elektronskih medija. U Kodeksu *BAI* o komercijalnim komunikacijama za djecu<sup>45</sup> kada je riječ o posebnoj zaštiti djece, utvrđuje se da je korištenje djece kao lica koja podržavaju ili komentiraju proizvode ili usluge u komercijalnim komunikacijama za djecu dopušteno samo za one proizvode i usluge za koje se razumno može očekivati da ih djeca koriste i za koje su obično i sama zainteresirana. Pravilo 6. *BAI*-eva Kodeksa pravičnog, objektivnog i nepristrasnog izvještavanja u vijestima i emisijama posvećenim aktuelnim zbivanjima nalaže se da se „uvijek mora voditi posebna briga kada se intervjui s djecom ili ranjivim licima uvrštavaju u sadržaj namijenjen vijestima ili izvještavanju o aktuelnim zbivanjima. U svim takvim slučajevima mora prevagnuti načelo koje nalaže da se izbjegne emitiranje materijala koji može djelovati štetno ili pogubno po njihove interese. Po pravilu, prije emitiranja intervju sa djetetom mlađim od 16 godina ili sa ranjivom osobom, onda kada je tema intervju

44 *RTÉ* (2012): *Novinarske smjernice RTÉ*.

45 *BAI* (2013): *Kodeks dječjih komercijalnih komunikacija*.

osjetljiva ili ozbiljna, mora se tražiti i dobiti pristanak roditelja, staratelja ili pravnog zastupnika; to se mora učiniti i onda kada bi se smatralo nepravičnim da se taj pristanak ne dobije. Odluka o emitiranju intervjua bez takvog pristanka mora biti opravdana u javnom interesu".<sup>46</sup>

Pored toga, svaki gledalac koji vjeruje da su u izvještavanju o izborima ili prilikom emitiranja materijala političkih stranaka prekršena pravila koja se odnose na privatnost, zabranu uvrede ili nanošenje štete ili da su povrijeđeni ukus i pristojnost (što je pokriveno drugim kodeksima i regulativom) može se požaliti regulatornom tijelu. Naravno, može se pretpostaviti da radiodifuzna organizacija također može odlučiti da ne emitira neki sadržaj ili da intervenira kod njegovog autora ako smatra da bi se taj sadržaj mogao kositi s pravilima koja se odnose na pitanja privatnosti, uvrede, nanošenja štete ili bi mogao povrijediti ukus i pristojnost.

## Štampani mediji i političko oglašavanje

Ne postoje nikakva ograničenja kada je riječ o političkom oglašavanju u štampi. Međutim, Vijeće za štampu Republike Irske ima Kodeks dobre prakse koji utvrđuje da, kada je riječ o vijestima i informacijama, „štampa uvijek teži istinitosti i tačnosti”. U Kodeksu se također utvrđuje da „štampa ima pravo snažno zastupati vlastite stavove o temama o kojima izvještava i da se o komentarima, glasinama i nepotvrđenim navodima ne smije izvještavati kao da predstavljaju činjenice”.<sup>47</sup>

## Online političko oglašavanje

U Irskoj još nije uređeno pitanje online političkog oglašavanja, ali postoje planovi da se to učini u budućnosti (vidi dalje u tekstu). Prethodni pokušaj u tom smislu preduzet je kada je podnesen prijedlog zakona o online oglašavanju i društvenim medijima (Zakon o transparentnosti) 2017. godine, ali taj zakonski prijedlog nije prošao proceduru u nacionalnom Parlamentu prije no što je 2020. smijenjena Vlada. Povjerenik za zaštitu ličnih podataka ima sve naglašeniju ulogu u reguliranju online kampanja, u segmentu koji se odnosi na zaštitu podataka, i on izdaje smjernice<sup>48</sup> svim političkim strankama u vezi sa online marketingom i predizbornim agitiranjem. Ključno pitanje ogledalo se u tome što komunikacije u kampanji ne smiju sadržati element slanja poruka ili elektronske pošte ljudima koji nisu pristali da dobijaju takve poruke, a u tom procesu nikako se ne smiju koristiti podaci za kontakt dobijeni od trećih lica.

BAI je snažno uključena u aktivnosti koje obavlja ERGA (Grupa evropskih regulatora za audiovizuelne medijske usluge) u ocjenjivanju provođenja *Kodeksa dobre prakse EU u sprečavanju dezinformacija* (vidi odjeljak 2.1, gore). Važan element tog kodeksa s kojim su saglasne vodeće platforme jeste to što se političko oglašavanje i tematsko oglašavanje na odgovarajući način mora razlučiti od drugih sadržaja (cilj je da se osigura da korisnici mogu jasno prepoznati političke oglase). Pored toga, neke od vodećih platformi (Google i Youtube, Apple, Facebook i Twitter) imaju svoja evropska sjedišta u Irskoj, što upućuje na potrebu da se nacionalno regulatorno tijelo angažira u radu sa tim kompanijama na širokom spektru pitanja koja privlače posebnu pažnju regulatornih tijela.

U sklopu aktivnosti ERGA na ocjeni primjene kodeksa, uspostavljena je saradnja sa Institutom „Budućnost novinarstva” (*Future of Journalism*) Gradskog univerziteta u Dablinu kako bi se kontrolirali politički oglasi na glavnim platformama – Facebook, Twitter i Google – tokom perioda kampanje za evropske izbore 2019. U publikaciji *Elect Check 2019*,<sup>49</sup> koja je proistekla iz te saradnje, istraživači su zaključili: „Potrebne su jasne definicije toga šta predstavlja političko i tematsko oglašavanje online, kao i dostupnost sveobuhvatnih i potpuno pristupačnih baza podataka kako bi se obezbijedila transparentnost digitalnog političkog oglašavanja i vođenja predizbornih kampanja. Istraživanje se također suočilo s teškoćama zato što nije bilo moguće dobiti jasnu i cjelovitu sliku prirode i razmjera političkog oglašavanja na tri navedene platforme zbog nekonzistentnosti skupova podataka.”

46 BAI (2013): *Kodeks pravičnog, objektivnog i nepristrasnog izvještavanja u vijestima i emisijama posvećenim aktualnim zbivanjima*.

47 Kodeks dobre prakse Vijeća za štampu Republike Irske.

48 Irski povjerenik za zaštitu podataka (2018): *Elections and Canvassing: Data Protection and Electronic Marketing (Izbori i vođenje kampanje od vrata do vrata: Zaštita ličnih podataka i elektronski marketing)*.

49 BAI/ DCU/ FUJO (2019): *Elect Check 2019: A Report on Political Advertising Online during the 2019 European Elections (Izborna provjera 2019: Izvještaj o političkom oglašavanju online tokom izbora za Evropski parlament 2019)*.

## Irska vladina grupa za sigurnost izbornog procesa u Irskoj i dezinformacije

Od decembra 2017. Irska vlada ima međuresornu grupu koja je usredsređena na sigurnost izbora i sprečavanje dezinformacija. Ta grupa povezuje čitav niz sektora koji se bave izbornim pitanjima i informiranjem.

U najnovijem izvještaju Grupe iz 2019. godine<sup>50</sup> u zaključku je doneseno nekoliko preporuka (ovdje su ukratko rezimirane): osnivanje Izborne komisije kako je to predviđeno u Programu za partnersku Vladu; modernizacija postupka registracije birača; reguliranje transparentnosti online političkog oglašavanja; reforma zakonodavnih odredaba koje se odnose na finansiranje predizbornih i referendumskih kampanja; podrška radu Komisije EU u suzbijanju online dezinformacija; unapređenje inicijativa za pospješivanje medijske pismenosti u državi i jačanje mjera za kibersigurnost u vezi sa izbornim procesom.

U vezi sa Preporukom da se uredi pitanje transparentnosti online političkog oglašavanja, tu se imaju u vidu sljedeći ciljevi:

- „– zaštita integriteta izbora, osiguranje da oni budu slobodni i pošteni i da ne padnu u zamku uskih interesa;
- poštovanje osnovnog prava na slobodu izražavanja i vrijednost političkog oglašavanja i njegov značaj za demokratske i izborne procese uz istovremeno osiguravanje da propisi kojima se uređuje izražavanje ispune sve zahtjeve u pogledu zakonitosti, nužnosti i srazmjernosti;
- poštovanje uloge interneta u javnoj sferi političkog diskursa i osiguravanje da javnost ima pristup legitimnim informacijama koje su joj potrebne da bi mogla donositi autonomne biračke odluke.“

## Prijedlog za uređenje online političkog oglašavanja

Predlaže se da se traženi propis odnosi na online platforme, kao prodavače ili posrednike u političkom oglašavanju, i kupce političkih oglasa. Prodavaču bi bila nametnuta obaveza da utvrdi da li neki oglas spada u polje primjene tog propisa. Online platforma ili prodavač (ako ne sama online platforma) treba da utvrdi sljedeće:

- „– sadržaj reklamnog oglasa, to jest da li se oglas odnosi na izbornu kampanju, prijedlog referenduma ili promovira nekog kandidata ili političku stranku koja se kandidira na izborima;
- da li je sadržaj politički: da li je korišten algoritam za mikrotargetiranje;
- adresa oglašivača (poštanska adresa, internetska i/ili email adresa).“

Pored toga, „online plaćeno političko oglašavanje mora biti označeno kao takvo i mora jasno prikazati određene informacije ili link za te informacije na očigledan i upadljiv način. To je slično zahtjevima koji se odnose na podatke koji moraju biti odštampani na svakom izbornom plakatu prema Izbornom zakonu:

- ime i adresa (poštanska adresa, internetska ili email adresa, to jest pouzdani podaci za kontakt) lica ili subjekta koji su platili za online političko oglašavanje;
- potvrda o tome da je primijenjeno algoritamsko targetiranje i opis ciljne publike, odnosno primijenjenih kriterija, kao i podatak o tome da li ciljana publika sadrži spiskove za targetiranje „po sličnosti“ (look alike);
- cijena oglašavanja – taj zahtjev treba da važi kako za izradu tako i za distribuciju sadržaja;
- mjerenje angažmana (npr. broj dojmova koji bi bilo poželjno da ima oglas);
- vremenski period emitiranja oglasa;
- svi podaci trebaju biti objavljeni u realnom vremenu.“

Preporuka o formiranju Izborne komisije počiva na namjeri da ta komisija ima određenu ulogu u nadzoru nad izradom propisa o transparentnosti online političkog oglašavanja.

50 Vlada Irske (novembar 2019): *Interdepartmental Group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation – Progress Report (Međuresorna grupa za sigurnost irskog izbornog procesa i sprečavanje dezinformacija – Izvještaj o napretku)*.

## Glavni zaključci

- ▶ Glavni cilj na kome počiva regulativa o izvještavanju emitera o vijestima i aktuelnim zbivanjima, kao i o izborima, jeste taj da se obezbijede objektivnost, nepristrasnost, pravičnost i tačnost.
- ▶ Na radiodifuznim servisima u Irskoj zabranjeno je plaćeno političko oglašavanje.
- ▶ Da bi se izbjeglo emitiranje takvih reklamnih oglasa, BAI je sačinila smjernice za radiodifuzne organizacije na osnovu kojih one mogu identificirati plaćeno političko oglašavanje, to jest utvrditi kada je neki reklamni oglas možda usmjeren ka ostvarenju političkog cilja.
- ▶ Iako ne postoji precizna zakonska definicija političkog oglašavanja, izraz „*ka ostvarenju nekog političkog cilja*” omogućuje široko tumačenje – što potencijalno obuhvata oglašavanje bilo kog subjekta ili organizacije koja se bavi nekim političkim pitanjem.
- ▶ Političko oglašavanje nije zabranjeno u drugim medijima (štampani mediji, online, bilbordi i slično). Štampa primjenjuje Etički kodeks u kome se navodi da „*uvijek teži istinitosti i tačnosti*”.
- ▶ Ostali mediji (kao što su bilbordi, poster, murali i slično) moraju prema važećem izbornom zakonu sadržavati podatke na svim posterima, dokumentima i slično u kojima je jasno naznačeno da je riječ o promoviranju neke političke stranke ili kandidata ili određene političke pozicije na izborima ili referendumima.
- ▶ Tokom predizbornog perioda radiodifuzne organizacije mogu izdvojiti besplatno vrijeme za emitiranje materijala političkih stranaka sve dotle dok nijednoj političkoj stranci prilikom alociranja termina za takvo emitiranje ne pružaju nepravičnu prednost, odnosno ne dovode je nepravično u povlašćen položaj.
- ▶ Kada je riječ o emitiranju audiovizuelnog materijala političkih stranaka, ne postoje određena pravila o sadržaju. Mora se voditi računa da se tim sadržajem ne krše pravila koja se odnose na privatnost, zabranu vrijeđanja i nanošenja štete, povredu ukusa ili pristojnosti. Postoji opšte pravilo u pogledu korištenja djece u vijestima i izvještavanju o aktuelnim zbivanjima. Radiodifuznoj organizaciji i/ili regulatornom tijelu može se uputiti žalba zbog načina izvještavanja o izborima.
- ▶ Pravila BAI ne odnose se na mnoge radiodifuzne organizacije koje su dozvolu za rad dobile u drugim jurisdikcijama, a usmjerene su ka gledaocima/slušaočima u Irskoj ili su njihovi programi dostupni u Irskoj. Međutim, BAI komunicira s tim servisima i traži od njih da vode računa o smjernicama o izvještavanju o izborima i da te smjernice poštuju.
- ▶ BAI ima važnu ulogu u procjeni primjene kodeksa EU o suzbijanju dezinformacija – u tom smislu što provodi istraživanje o online političkom oglašavanju.
- ▶ Planirano je da se donese propis o online političkom oglašavanju koji će zahtijevati da se označi, identificira oglašivač i objave informacije o troškovima i o targetiranju.

## 3.3. UJEDINJENO KRALJEVSTVO

### Opšti pregled zakonodavnog i regulatornog sistema

Političke komunikacije u Ujedinjenom Kraljevstvu uređene su Zakonom o komunikacijama iz 2003. (član 319. stav 2(c) i (d), član 319. stav 8. i član 320),<sup>51</sup> kao i Poveljom i Sporazumom BBC.<sup>52</sup> Nacionalno regulatorno tijelo *Oftcom* odgovorno je za razvoj standarda u kreiranju programa u cjelini, kao i za to da obezbijedi da sve vijesti koje se emitiraju u televizijskim i radijskim programima budu predstavljene s dužnom nepristrasnošću i tačnošću.

Kada je riječ o izbornom procesu, Izborna komisija je ta koja nadzire provođenje izbora i ona je regulatorno tijelo za političko finansiranje u Ujedinjenom Kraljevstvu. Komisija istražuje sve povrede zakona i donosi preporuke kako poboljšati pravičnost i transparentnost demokratskog procesa. Izborna komisija je donijela preporuke u vezi sa zakonskim uređenjem online političkog oglašavanja (više detalja o tome u daljem tekstu).

51 [Zakon o komunikacijama iz 2003.](#)

52 [BBC Povelja i Sporazum](#)

## Zabranjeno plaćeno političko oglašavanje

U radiodifuznim medijima zabranjeno je plaćeno političko oglašavanje.

Kada je riječ o definiciji političkog oglašavanja, Zakon o komunikacijama (u članu 321) detaljno utvrđuje šta je to što predstavlja političko oglašavanje (i „političku prirodu” i „političke ciljeve”). Svaki oglas je suprotan zabrani političkog oglašavanja ako je to:

- „(a) oglas koji je plasiralo tijelo čiji su ciljevi u cijelosti ili uglavnom političke prirode ili koji je plasiran u ime tog tijela;
  - (b) oglas koji je usmjeren ka ostvarenju političkog cilja;
  - (c) oglas koji je u vezi s nekim industrijskim sporom.
- (3) U smislu ovog člana ciljevi političke prirode i političke svrhe obuhvataju sljedeće pojedinačne stavke
- (a) uticanje na ishod izbora ili referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negdje drugdje;
  - (b) postizanje promjena zakona u cijelom ili u dijelu Ujedinjenog Kraljevstva ili negdje drugdje, ili neki drugi vid uticanja na zakonodavni proces u bilo kojoj zemlji ili na bilo kojoj teritoriji;
  - (c) uticanje na sektorske politike ili odlučivanje lokalnih, regionalnih ili državnih vlasti u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negdje drugdje;
  - (d) uticanje na sektorske politike ili odluke lica kojima su javne funkcije povjerene na osnovu zakona Ujedinjenog Kraljevstva ili zakona neke zemlje ili teritorije van Ujedinjenog kraljevstva;
  - (e) uticanje na sektorske politike ili odluke lica kojima su funkcije povjerene na osnovu međunarodnih sporazuma;
  - (f) uticanje na javno mnijenje u vezi s temom koja u Ujedinjenom Kraljevstvu predstavlja predmet javnih polemika;
  - (g) promoviranje interesa neke stranke ili druge grupe lica organizirane u Ujedinjenom kraljevstvu ili negdje drugdje radi ostvarenja političkih ciljeva.”

Britanska definicija političkog oglašavanja toliko je široko postavljena da obuhvata zabranu da se kupuje vrijeme emitiranja za širok spektar organizacija koje pokrivaju sva potencijalno politička pitanja. Taj zakon Ujedinjenog Kraljevstva bio je predmet rasprava u predmetima pred Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP), posebno u predmetu *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>53</sup> (radilo se o oglasnom materijalnu jedne NVO koja se bori za prava životinja, a u tom oglasu je upozoravala na surovost prema primatima). U navedenom predmetu ESLJP je odstupio od svojih ranijih odluka u sličnim slučajevima i prihvatio da je zabrana koja je donesena u Ujedinjenom Kraljevstvu opravdana, potvrdivši opštu brigu Ujedinjenog Kraljevstva da spriječi da se politička diskusija izvitoperi uslijed moći određenih grupa koje imaju neograničene finansijske resurse (vidi također diskusiju u Poglavlju 4).

## Regulatorni kodeksi i Ofcom

Na osnovu Zakona o komunikacijama iz 2003. godine Ofcom je dužan sačiniti Kodeks namijenjen televiziji i radiju koji će obuhvatiti standarde u vezi sa emisijama, sponzorstvom, plasiranjem proizvoda u televizijskim emisijama, pravičnošću i privatnošću.<sup>54</sup> To podrazumijeva i pravila o dužnoj nepristrasnosti i dužnoj tačnosti i nedozvoljenom isticanju stavova i mišljenja, kao i pravila o izborima i referendumima. Glavna načela na kojima počivaju sva ta pravila teže ka tome da „osiguraju da vijesti, u svakom obliku, budu prenesene s dužnom tačnošću i predstavljene s dužnom nepristrasnošću; također treba obezbijediti da se ispune posebni zahtjevi u pogledu nepristrasnosti koje postavlja navedeni zakon”.

U smjernicama Ofcoma<sup>55</sup> može se naći bliže objašnjenje pojma „dužna nepristrasnost”: „Dužna nepristrasnost može se postići tokom određenog perioda, na primjer u predizbornoj periodu, kroz „jasno povezane i

53 Predmet *Animal Defenders International v. The United Kingdom*.

54 Ofcom (2019): *The Ofcom Broadcasting Code (with the Cross-promotion Code and the On Demand Programme Service Rules)* (Radiodifuzni kodeks Ofcoma (uz Kodeks unakrsne promocije i pravila o emitiranju radiodifuznih programa na zahtjev).

55 Ofcom (2016) *Guidance Notes, Section 6: Elections and Referendums* (Smjernice, Član 6, Izbori i referendumi).



*blagovremene emisije". Osim toga, dužna nepristrasnost tokom predizbornih kampanja ne znači da je potrebna uravnoteženost u nekom jednostavnom matematičkom smislu. U izvještavanju o izborima, radiodifuzne organizacije – ispunjavajući svoju obavezu da očuvaju dužnu nepristrasnost – trebaju usvojiti konzistentan pristup procjeni nivoa zastupljenosti koji će biti pružen svim kandidatima. Kada odlučuju o relativnom nivou „pokrivenosti” različitih kandidata na jednim istim izborima, radiodifuzne organizacije mogu uzeti u obzir sve mjerljive i objektivne dokaze vjerovatnog nivoa izborne podrške koju će dobiti određeni kandidat, kao i relevantni politički kontekst.” Pored toga, kandidati na izborima u Ujedinjenom Kraljevstvu i predstavnici ovlaštenih učesnika na referendumima u Ujedinjenom Kraljevstvu ne smiju se postaviti kao spikeri na vijestima, kao voditelji intervjua ili voditelji bilo kakve emisije tokom predizbornog perioda.*

Radiodifuzni kodeks *Ofcoma* utvrđuje i moratorij u tom smislu da sve diskusije i analize izbornih i referendumskih pitanja moraju prestati onog trenutka kad počne glasanje. Međutim, takve emisije i dalje mogu biti dostupne online, kao na primjer BBC-jeve emisije koje se mogu dobiti na zahtjev (*ODPS*) jer se ne traži uklanjanje arhivskog sadržaja sa internetske stranice nakon otvaranja biračkih mjesta. Radiodifuzne organizacije, međutim, ne smiju objaviti rezultate nijednog istraživanja javnog mnijenja na sam dan izbora ili održavanja referenduma sve dok se biračka mjesta ne zatvore.

### Audiovizuelni materijal političkih stranaka

Budući da je plaćeno političko oglašavanje zabranjeno, političke stranke i kandidati mogu iskoristiti besplatno vrijeme emitiranja za plasiranje svog vlastitog audiovizuelnog materijala.

*Ofcom* utvrđuje vrlo detaljna pravila o tim emisijama političkih stranaka.<sup>56</sup> Nasuprot irskim propisima po kojima radiodifuzne organizacije nisu u obavezi da obezbijede besplatno vrijeme emitiranja (ali onda kada to vrijeme obezbijede ne smiju pružiti povlašteni položaj nekoj političkoj stranci ili kandidatu), u Ujedinjenom Kraljevstvu se od velikog broja licenciranih emitera traži da obezbijede besplatno vrijeme emitiranja za audiovizuelne sadržaje političkih stranaka („PPB”), za predizborni materijal političkih stranaka („PEB”) i za audiovizuelni materijal namijenjen referendumskoj kampanji („RCB”).<sup>57</sup>

U Pravidima je također utvrđen minimum zahtjeva koje te radiodifuzne organizacije trebaju ispuniti u pogledu određivanja dužine, učestalosti, alokacije i/ili programskog planiranja emitiranja audiovizuelnog materijala političkih stranaka ili referendumskog materijala. Termini za emitiranje PEB i PPB mogu biti alocirani samo političkim strankama koje se nalaze u registru Izborne komisije. Termini za RCB mogu biti alocirani samo organizacijama koje Izborna komisija okvalificira kao učesnike u referendumu.

Kada je riječ o dužini izvještavanja, „stranke i odobrene organizacije mogu izabrati jednu od sljedećih dužina televizijskih priloga: 2’40”, 3’40” ili 4’40”. Kada je riječ o radijskim priložima, stranke i druge odobrene organizacije mogu izabrati bilo koju dužinu priloga do 2’30”.” Što se tiče planiranja emitiranja priloga, „PEB, PPB i RCB na televiziji moraju biti emitirani između 17.30 i 23.00. PEB i RCB na radiju moraju biti emitirani između 6.00 i 22.00.” Kada alociraju termine, radiodifuzne organizacije „postupaju prema vlastitom sudu, na osnovu kriterija koji obuhvataju biračku podršku na prethodnim izborima i/ili aktuelnu podršku”. Upravni odbor *Ofcoma* Izbornom odboru povjerava rješavanje sporova između radiodifuznih organizacija i političkih stranaka u pogledu alociranja/programskog planiranja emitiranja radiodifuznog materijala političkih stranaka i učesnika referenduma. Taj odbor rješava po žalbama čiji se podnosioci pritužuju u vezi sa dužnom nepristrasnošću emisija posvećenih predizbornim/referendumskim kampanjama.

Ne postoje nikakva konkretna pravila o sadržaju tih audiovizuelnih priloga političkih stranaka, osim što se ne smiju kositi sa pravilima utvrđenim u Radiodifuznom kodeksu koja se odnose na nanošenje štete i vrijeđanje. Uopšte se ne pominje korištenje djece ili maloljetnika u takvim priložima političkih stranaka, niti u izvještavanju o političkim događajima. Postoje opšta pravila utvrđena u radiodifuznom kodeksu *Ofcoma* koja (između ostalog) nalažu da su „radiodifuzne organizacije u obavezi da obrate dužnu pažnju

56 [Pravila Ofcoma o emisijama političkih stranaka vezanim za izbore i o referendumskim emisijama](#) (čiji su autori učesnici referenduma), mart 2017.

57 Zahtjev se odnosi na većinu servisa BBC-ja, kao i na druge nacionalne kanale koji imaju obaveze javnog radiodifuznog servisa (regionalni servisi *Channel 3*, *Channel 4*, *Channel 5*), na sve lokalne digitalne televizijske servise, kao i na sve nacionalne analogne radio-stanice (tj. sve one čiji je domet cijelo Ujedinjeno Kraljevstvo i komercijalne su prirode), kao i na njihove digitalne verzije (*Classic FM*, *Talksport* i *Absolute Radio AM*).

i izbjegnuto nepotrebno izazivanje uznemirenosti ili anksioznosti učesnicima mlađim od 18 godina. To je potkrepljeno detaljnim smjernicama o mjerama koje radiodifuzne organizacije trebaju preduzeti da bi zaštitile maloljetnike prije, tokom i nakon produkcije i emitiranja tih priloga”.<sup>58</sup>

## Britanski radiodifuzni servisi koji su usmjereni ka drugim jurisdikcijama ili koji su dostupni u drugim jurisdikcijama

Definicija političkog oglašavanja, onako kako je utvrđena (u Zakonu o komunikacijama) i navedena gore, podrazumijeva da političko oglašavanje nije dopušteno ni na jednom radiodifuznom servisu koji ima dozvolu za rad u Ujedinjenom Kraljevstvu, uključujući i one servise koji su namijenjeni publici u drugim zemljama, budući da definicija političkog oglašavanja često sadrži i riječi „u Ujedinjenom Kraljevstvu ili drugdje”.

## Štampani mediji i političko oglašavanje

Štampa nije obuhvaćena nijednim pravilom kojim se ograničava političko oglašavanje ili kojim se nalaže nepristrasnost. Britanska štampa je tradicionalno stranački opredijeljena i svake novine sklone su da izraze podršku političkim strankama prije izbora ili saglasnost sa njihovim idejama. Zato se od novina ne traži uravnoteženost u izvještavanju o izborima ili referendumima. Nezavisna organizacija za standarde štampe (*Independent Press Standards Organisation – IPSO*) ima Urednički kodeks dobre prakse<sup>59</sup> u kome su utvrđene obaveze u pogledu tačnosti, poštovanja privatnosti i javnog interesa.

## Online političko oglašavanje

U Ujedinjenom Kraljevstvu online političko oglašavanje nije zakonski uređeno. Međutim, Izborna komisija, koja uređuje finansiranje političkih stranaka, saopštila je da se ograničenje u pogledu troškova odnosi na sve vrste oglašavanja, uključujući bilborde, internetske stranice i videozapise koji se emitiraju na YouTubeu.<sup>60</sup>

Izborna komisija je 2018. objavila izvještaj *Vođenje digitalnih predizbornih kampanja: Povećanje transparentnosti za birače*<sup>61</sup> (*Digital campaigning: Increasing transparency for voters*). Komisija je izrazila zabrinutost da „iako finansiranje online kampanja ulazi u polje primjene Zakona o izornoj potrošnji i donacijama, potrebno je više jasnoće kada je riječ o tome ko, gdje, kako i šta troši”.

Glavni ciljevi tih preporuka su sljedeći: pomoći da se obezbijedi da birači u Ujedinjenom Kraljevstvu budu čvrsto uvjereni da se u digitalnim kampanjama poštuju sva britanska izborna pravila; povećati transparentnost digitalnih kampanja; pomoći da se spriječi strano finansiranje izbornih i referendumskih kampanja; dopustiti Izornoj komisiji da odredi više novčane kazne za nosioce kampanja koji krše pravila. Sasvim sažeto u preporukama se (između ostalog) navodi da je potrebno obezbijediti sljedeće:

- ▶ Treba promijeniti zakone da bi se u njih unio zahtjev da sav digitalni materijal mora imati jasno naznačeno obavještenje o tome ko stoji iza kampanje i ko je njen tvorac.
- ▶ Treba izmijeniti zakone kojima se uređuju pravila o izvještavanju o utrošku novca, uključujući dodatnu kategorizaciju potrošnje na razne vrste stavki, a naročito na stavku koja se odnosi na troškove digitalnih kampanja.
- ▶ Oglasi na platformama društvenih medija koji se plasiraju za izbore i referendume u Ujedinjenom Kraljevstvu moraju biti označeni da se jasno vidi ko je izvor.
- ▶ U izbornom zakonodavstvu treba jasno utvrditi da nije dopušteno da strane organizacije ili pojedinci troše novac za predizborne ili referendumske kampanje (u Ujedinjenom Kraljevstvu).

58 Ofcom (2019): *Ofcomov radiodifuzni kodeks (uz Kodeks za unakrsnu promociju i pravila za program koji se emitira na zahtjev)*.

59 Nezavisna organizacija za standarde štampe (IPSO) ima *Editor's Code of Practice (Urednički kodeks dobre prakse)*.

60 Za više detalja vidi Poglavlje o Ujedinjenom Kraljevstvu u: Cappello M. (ur.), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe (Medijsko izvještavanje o izborima: pravni okvir u Evropi)*, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2017.

61 Izborna komisija (jun 2018) *Digital campaigning: Increasing transparency for voters*.

Britanska vlada je u avgustu 2020. saopštila da je započela proces otvorenih konsultacija o prijedlozima za postizanje veće transparentnosti online političkih kampanja.<sup>62</sup> Ti prijedlozi će značiti da će političke stranke, oni koji vode kampanje i ostali morati eksplicitno naznačiti ko su kada promoviraju sadržaj kampanje u online režimu. Konsultacije traju od 12. avgusta do 11. novembra 2020. U njima je naglašeno sljedeće:

*„Trenutno se zahtjevi za obaveznu identifikaciju onoga ko plasira oglas odnose samo na dokumentaciju i postere vezane za kampanju u štampanim medijima, u skladu sa Zakonom o narodnom predstavništvu iz 1983 („RPA“) i Zakonom o političkim strankama, izborima i referendumima iz 2000. („PPERA“). Zahtijeva se da impresum na svim tim dokumentima obavezno sadrži sljedeće:*

- a) ime i adresu onoga ko je dokument štampao;*
- b) ime i adresu onoga ko taj materijal promovira;*
- c) ime i adresu svakog lica u čije ime se materijal objavljuje (a koje nije promotor).“*

U konsultacijama se ističe nekoliko prijedloga (ovdje su dati sažeto):

- ▶ „Režim impresuma“ (objašnjen gore) treba da se proširi na sav digitalni izvorni materijal. To obuhvata, ali bez ograničenja, sljedeće: pisane tekstove; videosnimke; digitalne postere ili banere; animirane ili pokretne slike; statične slike; audio zapise. Vrste digitalnih platformi koje mogu sadržati takav materijal vjerovatno će biti sljedeće: platforme društvenih medija; platforme za razmjenu videomaterijala; sadržaj internetskih stranica ili ekvivalentnih aplikacija; oglašavanje na internetskim stranicama; pretraživači; neki oblici emaila; digitalni streaming servisi; podcasti.
- ▶ Postoji prijedlog da se testira pristup kojim će se utvrditi da li digitalni materijal treba podvrgnuti tom režimu.
- ▶ Postoji još jedan prijedlog u kome se ističe da treba pružiti sljedeće informacije: ime i adresu promotora materijala; kao i ime i adresu svakog lica u čije ime se materijal objavljuje (a koje nije promotor).

Ostali prijedlozi odnose se na mjesto gdje će se nalaziti impresum, izgled impresuma i ponovno objavljivanje izbornog materijala.

Važna je činjenica da se u prijedlozima također upućuje na to da izborni materijal treba podlijegati navedenom režimu bez obzira na zemlju iz koje se vrši promocija. Međutim, opšti zahtjevi koji se odnose na informacije nisu onako detaljni kao zahtjevi koji su utvrđeni u Francuskoj ili oni koji se predlažu u Irskoj, a ni u odnosu na preporuke sadržane u Kodeksu EU o suzbijanju dezinformacija. U suštini, ono što ovom prijedlogu nedostaje jeste zahtjev da se u oglas uvrste i detalji o reklamnim troškovima ili informacija o tome kojoj publici je oglas namijenjen.

## Glavni zaključci

- ▶ U Ujedinjenom Kraljevstvu za radiodifuzne organizacije uvijek važe pravila koja se odnose na „dužnu nepristrasnost“ i „dužnu tačnost“ i koja „ne dozvoljavaju isticanje stavova i mišljenja o političkim pitanjima ili o industrijskim sporovima i pitanjima koja se odnose na tekuću javnu politiku“.
- ▶ U Ujedinjenom Kraljevstvu zabranjeno je plaćeno političko oglašavanje na radiodifuznim servisima.
- ▶ Zakonom je utvrđena detaljna definicija političkog oglašavanja, tako da ona obuhvata oglase koji se odnose na političke organizacije, one koji pokušavaju da utiču na ishod izbora ili referenduma, ili da izazovu promjene zakona, ili da utiču na sektorske politike ili odluke, ili zakonodavne procese, ili koji su povezani s nekim industrijskim sporom. Stoga je to veoma široka definicija koja obuhvata i oglašavanje o političkim temama.

62 Vlada Ujedinjenog Kraljevstva (avgust 2020): *Open consultation – Transparency in digital campaigning: technical consultation on digital imprints (Otvorene konsultacije – transparentnost u vođenju digitalnih kampanja: tehničke konsultacije o digitalnom impresumu).*

- ▶ Političko oglašavanje nije zabranjeno u drugim medijima (štampa, online, bilbordi i ostalo u otvorenom prostoru). Štampa primjenjuje samoregulatorni kodeks. Prema izbornom zakonodavstvu, ostalo oglašavanje u otvorenom prostoru (bilbordi, murali i slično) i štampani materijal mora sadržati informacije o onome ko takve oglase objavljuje i ko taj materijal promovira, kao i o identitetu svakog lica u čije se ime taj materijal objavljuje.
- ▶ *Ofcom* je autor nekoliko regulatornih dokumenata koji su relevantni za medijsko izvještavanje o izborima. U te dokumente spadaju Radiodifuzni kodeks, koji sadrži pravila o dužnoj nepristrasnosti i dužnoj tačnosti, kao i zabranu isticanja stavova i mišljenja, a također i pravila o izborima i referendumima.
- ▶ Budući da je plaćeno političko oglašavanje zabranjeno, političke poruke se šalju u besplatnim terminima za emitiranje audiovizuelnog sadržaja koji pripremaju same političke stranke. Pravila *Ofcoma* o emitiranju takvog materijala političkih stranaka i materijala koji se odnosi na referendum detaljno utvrđuju gdje, kada, kako i ko može koristiti besplatno dodijeljeno vrijeme emitiranja političkog audiovizuelnog materijala.
- ▶ Izborna komisija ima važnu ulogu u reguliranju izbornog procesa i ona je saopštila da u izvještaje koje stranke podnose o sredstvima utrošenim u kampanji moraju biti sadržani i podaci o novcu potrošenom na digitalne medijske kampanje.
- ▶ Izborna komisija je također pozvala da se donesu propisi kojima će se urediti digitalne medijske kampanje. Vlada Ujedinjenog Kraljevstva otvorila je proces konsultacija o tom pitanju u avgustu 2020. godine, a taj proces se naročito odnosi na zahtjev da svako političko oglašavanje online bude označeno kao takvo.

### 3.4. ITALIJA

Pravni osnov za nadzornu aktivnost u oblasti političkih komunikacija leži u Zakonu br. 515 od 10. decembra 1993, Zakonu br. 28 od 22. februara 2000. (takozvani „Par Condicio zakon”) i u Uredbi ministra komunikacija od 8. aprila 2004, kojom je utvrđen Kodeks samoregulacije za lokalne radiodifuzne medije.

Zakon br. 28/2000 uređuje pitanje informativnih emisija i političkih komunikacija, utvrđujući razliku između dva perioda: vanizbornog i izbornog perioda.

Kao i u drugim zemljama, osnovna načela tog zakona odnose se na obezbjeđivanje ravnopravnosti, nepristrasnosti i uravnoteženosti u izvještavanju o izborima. Izvršne odredbe (u vidu podzakonskih akata) donose dva zasebna tijela: Parlamentarna komisija za nadzor („Komisija za javni medijski servis”) za *RAI*, i regulatorno tijelo *AGCOM* za privatne televizijske i radio stanice.

Ta dva tijela donose dva različita niza propisa, od kojih je jedan važeći u vanizbornom periodu (za *AGCOM* to je Rezolucija br. 200/00/CSP, dopunjena Rezolucijom br. 22/06/CSP), a drugi se donosi neposredno pred svake izbore. *AGCOM* ima zadatak da nadzire kako poštovanje propisa koje je sam donio, tako i poštovanje propisa koje je donijela Komisija *PSB*, ali samo kada je riječ o nacionalnim radio i televizijskim kućama. Nadzor nad lokalnim radiodifuznim medijima povjeren je nadležnom Odboru za regionalne komunikacije (*CORECOM*).

Informativne emisije spadaju u područje primjene redovnih regulatornih mehanizama za staranje o nepristrasnosti i tačnosti. Kada je riječ o emisijama posvećenim izborima, *RAI* za razliku od privatnih radiodifuznih organizacija ima veću odgovornost i više obaveza u pogledu izvještavanja o izborima, ali se i privatne radiotelevizijske kuće također mogu angažirati u emitiranju izbornih programa, kao što su emisije u kojima se odvijaju političke debate ili okrugli stolovi, uz obavezu da obavijeste *AGCOM* o toj svojoj namjeri, tako da se i na njih onda primjenjuju ista pravila.

#### Političke poruke – plaćene i neplaćene i ograničenja koja za njih važe

Političke emisije i audiovizuelni materijal političkih stranaka emitira se besplatno i ne uračunava se u dnevno ograničenje emitiranja oglasa. U odredbama Zakona br. 28/2000 koje bi mogle biti zanimljive za ovu oblast utvrđuje se sljedeće:

### **„Član 3. (Političke poruke u vlastitoj produkciji)<sup>63</sup>)**

**1.** Radio i televizijske stanice koje nude besplatan prostor za političke komunikacije u skladu sa članom 2. stav 3. mogu emitirati besplatne ili plaćene političke poruke snimljene u produkciji samih političkih aktera, koje se u daljem tekstu označavaju kao „poruke“.<sup>64</sup>

**2.** Emitiranje poruka je dozvoljeno privatnim radiodifuznim organizacijama i obavezno je za javne radiodifuzne servise, koji stavljaju na raspolaganje političkim akterima koji to traže tehničke resurse neophodne za proizvodnju tih poruka.

**3.** Te poruke treba jasno da prenesu politički program ili stavove i mogu trajati između jedne i tri minute za televizijske emitere i od 30 do 90 sekundi za radio stanice, po izboru onoga ko se na taj način oglašava. Porukama se ne mogu prekidati druge emisije, već one imaju nezavisno mjesto u programskom rasporedu i emitiraju se u posebnim terminima za emitiranje, o kojima se obavještava Komisija ili nadležno tijelo<sup>65</sup> najmanje dvije nedjelje unaprijed. Te poruke se ne uračunavaju u oglasnu kvotu koja je odobrena zakonom.

**4.** Kod nacionalnih radio i televizijskih kuća prostor za poruke ne može premašiti 25% ukupne dužine programskih sadržaja iz oblasti političke komunikacije koji se emitiraju prema članu 2. stav 3. u programu jednog emitera ili jedne iste mreže u istoj nedjelji i u istim terminima emitiranja. U svakom danu emitiranja radio i televizijskog programa za to se mogu izdvojiti do dva termina.

**6.** Prostor za poruke nudi se pod ravnopravnim uslovima političkim akterima koji su zastupljeni u tijelima za koje se organiziraju izbori iz člana 1. stav 2. Raspodjela prostora u okviru svakog termina vrši se žrijebom. Neiskorišten prostor namijenjen jednom političkom subjektu ne može se ponuditi drugom političkom subjektu. Svaka poruka može se emitirati samo jednom u svakom programskom terminu. Niko ne može u jednom programskom terminu uputiti više od jedne poruke. Na svakom spotu mora biti jasno naznačeno „samostalna produkcija, spot se besplatno emitira“ ili „samostalna produkcija – plaćeno emitiranje spota“ i mora se tačno navesti ko je klijent.

**8.** Regulatorno tijelo i Komisija, svako u okviru svojih nadležnosti, utvrđuje rotacione kriterije za korištenje termina emitiranja za prikazivanje spotova proizvedenih u samostalnoj produkciji tokom jednog mjeseca i donosi sve dodatne propise neophodne za primjenu pravila utvrđenih u ovom članu.

### **Član 4. (Radio i televizijske političke komunikacije i radio i televizijske poruke proizvedene u vlastitoj produkciji i korištene u predizbornoj kampanji)**

**1.** Od dana sazivanja predizbornih skupova,<sup>66</sup> radio-televizijske političke komunikacije odvijaju se u sljedećim oblicima: političke tribine, debate, okrugli stolovi, sučeljavanja kandidata i političkih programa, intervjui i sve druge forme koje omogućuju poređenje između političkih stanovišta i kandidata koji se nadmeću na izborima.

**2.** Komisija i Regulatorno tijelo, nakon uzajamnih konsultacija i svako u svojoj nadležnosti, uređuju raspoređivanje prostora za emitiranje između političkih aktera prema sljedećim kriterijima:

- (a)** što se tiče vremena između datuma sazivanja biračkih odbora i datuma nominacija, vrijeme izdvojeno za emitiranje predizbornih poruka dijeli se između političkih aktera zastupljenih u skupštinama čiji se novi saziv bira, kao i onih koji nisu zastupljeni u tim skupštinama, a jesu zastupljeni u Evropskom parlamentu ili u nekom od dva doma parlamenta;

63 Reklamne političke poruke snimljene u produkciji samih političkih stranaka.

64 Te poruke produciraju i montiraju političke stranke, koristeći za to tehničke resurse emitera. Emiteri su odgovorni za sadržaj tih poruka i mogu odbiti da ih emitiraju u slučaju govora mržnje ili u slučajevima kršenja drugih zakonskih načela.

65 Preciznije rečeno, obavještavaju se Komisija za javni medijski servis i AGCOM.

66 U Italiji postoje dva različita predizborna perioda. Prvi počinje danom sazivanja izbornih skupova (mitinga), to jest od trenutka kada se saopšti vijest o raspisivanju izbora i kada svako (ko ispunjava određene predušlove) može da istakne svoju kandidaturu. Drugi period počinje zvaničnim danom početka predstavljanja kandidata i završava se danom održavanja izbora.

- (b)** što se tiče vremena između dana nominacija i dana završetka izborne kampanje, prostor za emitiranje dijeli se u skladu sa načelom jednakih mogućnosti između koalicija i konkurentnih lista koje su istakle svoje kandidate u biračkim okruzima ili okruzima koji zanimaju barem četvrtinu birača, izuzev mogućeg prisustva političkih aktera koji zastupaju priznate jezičke manjine, uzimajući u obzir izborni sistem koji će biti primijenjen i referentno područje;
- (c)** što se tiče vremena između prvog i drugog kruga glasanja, ako postoji drugi krug glasanja, prostor predviđen za emitiranje dijeli se ravnopravno između dva kandidata koji su ušli u drugi krug;
- (d)** kod referendumu prostor za emitiranje dijeli se ravnopravno između onih koji se zalažu da odgovor na referendumsko pitanje bude potvrđan i onih koji se zalažu za to da taj odgovor bude odričan.

**3.** Od dana zvaničnih nominacija za izbore iz člana 1. stav 2. nacionalne radio i televizijske stanice mogu emitirati poruke (spotove) nastale u samostalnoj produkciji<sup>67</sup> u svrhu neposrednog predstavljanja lista i programa, u kojima nema međusobnog sučeljavanja kandidata, u skladu sa načinom koji su utvrdili Komisija i Regulatorno tijelo, na osnovu sljedećih kriterija:

- (a)** prostor za poruke dijeli se između različitih političkih aktera pod istim uslovima, što se odnosi i na termine emitiranja;
- (b)** poruke se organiziraju tako da ih samostalno aranžiraju politički akteri, emitiraju se besplatno i moraju biti dovoljno duge da omoguće motivirano predstavljanje programa ili političkog mišljenja, što obuhvata, na zahtjev samih političkih aktera koji traže takvu vrstu predstavljanja, vrijeme od jedne do tri minute za televizijske stanice i od 30 do 90 sekundi za radio-stanice;
- (c)** porukama se ne mogu prekidati druge emisije, niti one same mogu biti prekidane, već se plasiraju samostalno u sklopu utvrđenog programa i u posebnim blokovima, a svakog programskog dana mogu biti emitirana do četiri takva bloka predizbornih poruka;
- (d)** te poruke se ne uračunavaju u zakonom propisane reklamne kvote;
- (e)** svaka poruka može biti emitirana samo jednom u svakom predizbornom bloku;
- (f)** nijedan politički subjekt ne može uputiti više od dvije poruke tokom svakog programskog dana;
- (g)** svaka poruka je „nastala u samostalnoj produkciji“ i to je na njoj navedeno.

**4.** Poruke nastale u samostalnoj produkciji iz stava 3. ovog člana moraju emitirati javni radiodifuzni servisi koji obezbjeđuju neophodnu tehničku strukturu za realizaciju navedenih poruka.

**5.** Lokalne radio i televizijske stanice koje pristaju besplatno emitirati predizborne poruke iz samostalne produkcije, pod uslovima i na način opisan u članu 3, imaju pravo na to da im država refundira sredstva<sup>68</sup> u omjerima koje se utvrđuju 31. januara svake godine uredbom ministra za komunikacije u konsultaciji sa ministrom za trezor, budžet i ekonomsko planiranje. Radio stanicama se dodjeljuje barem jedna trećina ukupnog iznosa koji se godišnje izdvaja u te svrhe. Naknada za emitiranje poruke nastale u samostalnoj produkciji se pri prvoj primjeni određuje u iznosu od 12.000 lira godišnje za radio stanice, odnosno 40.000 lira godišnje (za TV stanice). Ukupni godišnji iznos izdvojen za te svrhe dijeli se između regija i autonomnih pokrajina Trento i Bolzano srazmjerno broju registriranih birača na biračkim spiskovima svake autonomne regije i pokrajine. Sredstva za stvarno iskorišteno vrijeme emitiranja, o čemu zajednički svjedoče emiter i politički subjekt, u roku od 90 dana po završetku svih izbornih radnji i u okvirima raspoloživih resursa, emiteru isplaćuje regija, koja za istraživanje i upravljanje prostorom za emitiranje koristi podatke Regionalnog komiteta za komunikacije, odnosno, tamo gdje takvo tijelo još nije uspostavljeno, Regionalnog komiteta za radiodifuzne usluge. U regiji Trentino-Alto Adige novčana sredstva u te svrhe obezbjeđuju autonomne pokrajine koje koriste podatke

<sup>67</sup> Poruke, kako je gore utvrđeno.

<sup>68</sup> To znači da je zakonom utvrđeno da lokalne televizijske i radiostanice imaju pravo na refundiranje sredstava nakon okončanja cjelokupnog kada cjelokupan izborni proces bude završen; na osnovu posebne uredbe, isplata se mora izvršiti do 31. januara. Novčana sredstva se ne nadoknađuju nacionalnim radiodifuznim servisima niti RAI. Uredba o refundiranju važi samo za one radio i televizijske stanice koje odluče da se na taj način uključe u izborni proces.

pokrajinskih odbora za radiodifuzne usluge do formiranja novih tijela u skladu sa Zakonom od 31. jula 1997, br. 249, član 13. stav 1.

**10.** U slučaju referenduma, pravila o emitiranju političkih komunikacija i poruka proizvedenih u samostalnoj produkciji utvrđena u prethodnim članovima važe od dana raspisivanja referenduma.

**11.** Komisija i Regulatorno tijelo, nakon međusobnih konsultacija i svako u okviru svojih nadležnosti, utvrđuju teritorijalni opseg emitiranja poruka iz prethodnih stavova, također uzimajući u obzir važnost konsultacija o nacionalnoj teritoriji.”

## **Član 9.**

### **Institucionalne komunikacije i obaveze u pogledu informiranja**

**1.** Od dana sazivanja predizbornih skupova do završetka svih izbornih radnji zabranjeno je da državna uprava obavlja komunikacione aktivnosti, osim onih koje se obavljaju u bezličnom obliku<sup>69</sup> i koje su neophodne za djelotvorno obavljanje njihovih funkcija.

**2.** Javni i privatni radio i televizijski emiteri na zahtjev nadležnih institucija obavještavaju građane o modalitetima vremena glasanja i o tome kada se otvaraju i zatvaraju biračka mjesta.

Za parlamentarne izbore, od zvaničnog raspisivanja izbora do završetka glasanja, učešće kandidata, članova političkih stranaka i članova vlade, regionalnih vijeća i regionalnih vlada u informativnim programima mora biti ograničeno na neophodnu mjeru kako bi se ispunili zahtjevi u pogledu nepristrasnosti i potpunosti informacija. AGCOM donosi posebna pravila za sve izbore koji se održavaju u Italiji. Također je zabranjeno da se izvještava o tim političkim entitetima i da oni učestvuju u drugim emisijama u određenom periodu. Pored pravila kojima se propisuje izborna šutnja 24 sata prije otvaranja biračkih mjesta, zabranjeno je da se 15 dana prije dana održavanja izbora istražuje javno mnijenje.

AGCOM provodi nedjeljni nadzor kako bi utvrdio uravnoteženost pristupa političkih subjekata i dobija izvještaje od samih političkih subjekata o tome, a intervenira i u vezi sa nalogima za rebalans koji se upućuju televizijskim stanicama. AGCOM može odrediti kazne, od naloga za suspendiranje emisije kojom se krši zakon do naloga da se preduzmu korektivne mjere, uključujući i nalog da se za oštećenu stranku obezbijedi emitiranje u posebnom terminu u okviru programa. Za razliku od drugih oblasti nadležnosti AGCOM-a, cilj zakonodavca nije kažnjavanje novčanim administrativnim kaznama, već vraćanje na poštovanje pravila igre, tj. vraćanje na načelo ravnopravnosti i uravnoteženosti učestvovanja svih političkih subjekata. Finansijske kazne se primjenjuju ukoliko se radi o ponovljenom nepovinoivanju nalogima koje je izdao AGCOM.

## **Predizborne kampanje i online mediji**

Kada je riječ o online medijima, AGCOM je 2018,<sup>70</sup> 2019.<sup>71</sup> i 2020.<sup>72</sup> donio „Smjernice za jednak pristup online platformama tokom predizborne kampanje”, što je samoregulatorna inicijativa Googlea i Facebooka. Smjernice su posvećene pitanjima kao što su sljedeća:

- 1. Ravnopravan tretman:** svim političkim subjektima, nepristrasno i pravično, pod istim uslovima zajamčen je pristup informacijama i instrumentima za političke komunikacije, primjenom transparentnih i nediskriminatornih metoda, kako su potpisali u Evropskom kodeksu ponašanja;
- 2. Transparentnost online političkog oglašavanja:** potrebno je da se korisnici digitalnih platformi obavijeste o prirodi „izborne poruke” i identitetu političkog subjekta koji je u datom slučaju klijent. Te informacije moraju biti neposredno upisane u sam oglas;

69 To, prije svega, znači da kada se izvještava o aktivnostima izabranog funkcionera, npr. nekog ministra, formulacije koje se koriste treba da upućuju na ministarstva ili druge ustanove, a ne na određenog ministra/ministarku kao ličnost.

70 AGCOM „Smernice za jednak pristup online platformama tokom predizborne kampanje 2018.”

71 Obaveze koje su preuzele kompanije operateri online platformi da jamče jednak pristup svih političkih aktera digitalnim platformama tokom predizborne kampanje za izbore za članove Evropskog parlamenta u Italiji – 2019.

72 Obaveze koje su preuzele kompanije operateri online platformi da jamče jednak pristup svih političkih aktera digitalnim platformama u kampanjama za narodni referendum 20. i 21. septembra 2020.

3. **Mehanizmi za prijavljivanje ilegalnog sadržaja:** platforme se obavezuju da hitno i blagovremeno ispitaju svaku prijavu koju im uputi AGCOM u skladu sa posebnom prethodno utvrđenom procedurom kako bi uklonile određene sadržaje koji krše pravila izborne utakmice. Digitalne platforme također obavještavaju korisnike i političke subjekte o mehanizmima za prijavljivanje sadržaja kojim se krše propisi o korištenju digitalnih platformi ili sadržaja koji su u nekom drugom smislu nezakoniti.
4. **Servisi i alati za provjeru činjenica u predizbornom periodu:** na osnovu transparentnih i rigoroznih kriterija biraju se partnerske organizacije za sve usluge i alate namijenjene provjeri činjenica. AGCOM preporučuje da platforme dostavljaju periodične izvještaje o primjeni tih alata i usluga i o načinima rada koji se u tom smislu primjenjuju.
5. **Integritet usluga:** Platforme se obavezuju da koriste instrumente kojima je cilj preventivna provjera naloga oglašivača koji upućuju predizborne poruke kako bi se suzbila pojava lažnih naloga, kao i da preduzimaju napore za sprečavanje zloupotrebe preko botova i lažnih vijesti i da o svemu tome obavještavaju AGCOM.
6. **Institucionalna komunikacija:** Zabranjuju se institucionalne komunikacije u predizbornom periodu, osim kada je ta komunikacija bezlična i neizbježna i ne može se odložiti; to važi i za korištenje naloga institucija na društvenim mrežama preko kojih one šalju poruke javnosti, kao i za institucionalnu komunikaciju. Stoga su digitalne platforme pozvane da obavijeste AGCOM kada uoče bilo koju povredu ove zabrane. AGCOM također zadržava pravo da obavijesti digitalne platforme o kaznenim mjerama koje je preduzeo kada je dokazano da je povrijeđena ta zabrana. Osim toga, zabranjeno je da se na stranice institucionalnih naloga ubacuju oglasne poruke.
7. **Zabrana da se saopštavaju rezultati istraživanja javnog mnijenja:** Prema članu 8. Zakona br. 28/2000, tokom 15 dana prije dana održavanja izbora, uključujući i sam dan za glasanje, zabranjeno je emitirati rezultate predizbornih anketa.
8. **Izborna šutnja:** Na dan koji prethodi izborima i na sam dan izbora online platformama zabranjeno je širiti predizbornu propagandu.

## Glavni zaključci

- ▶ Italijansko zakonodavstvo kojim se uređuje pitanje ravnopravnog pristupa medijima tokom predizbornih i referendumskih kampanja i u političkim komunikacijama podržava načela ravnopravnosti, nepristrasnosti i uravnoteženosti.
- ▶ Plaćeno političko oglašavanje dozvoljeno je u ograničenoj mjeri u predizbornom periodu samo kod lokalnih emitera, a cijena oglašavanja iznosi 50% uobičajene tarife za oglašavanje.
- ▶ Radio i televizijske stanice nude besplatan prostor za političko oglašavanje, i to je obavezno za javne radiodifuzne servise, a dozvoljeno privatnom sektoru.
- ▶ Političke poruke su detaljno regulirane u italijanskom zakonodavstvu. One moraju biti identificirane, mogu trajati između jedne i tri minute na televiziji i od 30 do 90 sekundi na radio stanicama. Spotovima se ne mogu prekidati druge emisije, već se emitiraju u namjenskim terminima. Te poruke se ne uračunavaju u dozvoljene oglasne kvote.
- ▶ Lokalni emiteri koji političke spotove napravljene u samostalnoj produkciji žele emitirati za određenu naknadu moraju također ponuditi i besplatne termine za emitiranje političkih poruka.
- ▶ Pravilima je utvrđena izborna tišina 24 sata pred početak izbora, a objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnijenja zabranjeno je 15 dana prije dana izbora.
- ▶ Medijski regulator AGCOM od 2017. donosi smjernice za samoregulaciju u oblasti ravnopravnog pristupa online platformama tokom svake predizborne kampanje.



## 3.5. SLOVENIJA

Glavni izvor propisa o političkom oglašavanju u Sloveniji jesu izborni zakoni. Tim pitanjem se ne bave medijski zakoni, osim zakona koji se odnosi na javni radiodifuzni servis.<sup>73</sup> U suštini, iako je rad javnog medijskog servisa veoma detaljno reguliran u ovoj oblasti, ima malo propisa koji se odnose na privatne radiodifuzne organizacije.

### Izborni zakon

Važan akter u uređenju izbora je [Državna izborna komisija](#), koja nadzire cjelokupan izborni postupak iako to ne čini u odnosu na medijsko izvještavanje. [Zakon o predizbornoj i referendumskoj kampanji](#) definira kampanje u odnosu na političko oglašavanje na sljedeći način:

#### **„Član 1.**

**(2)** *Predizbornu kampanju prema ovom zakonu čine svi politički reklamni sadržaji i drugi oblici političke propagande, čija je svrha da utiču na odlučivanje birača oba pola (u daljem tekstu: birači) prilikom izbornog glasanja.*

**(3)** *Referendumsku kampanju čine svi reklamni sadržaji i drugi oblici propagande, čija je svrha da utiču na odlučivanje birača prilikom glasanja na referendumu.“*

Zakonom se također utvrđuje period vođenja predizbornih kampanja (prema članu 2. stav 1), gdje je propisano da predizborna kampanja počinje najranije 30 dana prije dana glasanja, a mora biti završena najkasnije 24 sata prije dana glasanja.

Kada je riječ o medijskom izvještavanju, u drugoj glavi Zakona utvrđuju se pravila o medijskom izvještavanju o predizbornim kampanjama i referendumima i to u članovima 5, 6. i 7. Član 5. bavi se istraživanjima javnog mnijenja:

**„(1)** *Prilikom objavljivanja rezultata istraživanja javnog mnijenja i anketa o kandidatima, listama kandidata, političkim strankama i referendumskom pitanju tokom predizborne ili referendumske kampanje, izdavač medija mora navesti naziv ili prezime i registrirano sjedište ili adresu naručioca, platioca i realizatora tog istraživanja, vrijeme u kome su istraživanje ili anketa sprovedeni, način na koji su sprovedeni, uzorak i odziv ispitanika, upitnik ili pitanja, kao i dozvoljenu grešku u izračunavanju rezultata kako bi se obezbijedila transparentnost i objektivno informiranje javnosti.*

**(2)** *Objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnijenja i anketa o kandidatima, listama kandidata, političkim strankama i o referendumskom pitanju nije dopušteno 24 sata prije dana glasanja i sve do zatvaranja biračkih mjesta na sam dan glasanja.“*

Prema članu 6. tog zakona sami mediji treba da odrede i objave pravila kojima se uređuje medijsko izvještavanje o izborima. Jedino javni medijski servis *RTV Slovenija* ima obavezu da obezbijedi programsko vrijeme za kandidate i političke stranke. Svi radiodifuzni servisi mogu obezbijediti vrijeme emitiranja kandidatima i strankama koje još nisu zastupljene u izabranim tijelima:

**„(1)** *Izdavači medija moraju utvrditi i objaviti pravila (obim, uslovi i način) za korištenje programskog vremena ili novinskog prostora za prezentaciju kandidata, političkih stranaka i njihovih programa, i to najkasnije 45 dana prije dana izbora ili 25 dana prije dana glasanja na referendumu.*

**(2)** *Tokom predizborne kampanje Radiotelevizija Slovenije odvaja programsko vrijeme za predstavljanje kandidata ili mišljenja o referendumskom pitanju u skladu sa onim odredbama Zakona kojima se uređuje rad Radiotelevizije Slovenije, odnosno kojima se bliže uređuje pitanje političke propagande u programima Radiotelevizije Slovenije.*

**(3)** *Izdavači ostalih štampanih i elektronskih medija koji su u neposrednom ili posrednom većinskom javnom vlasništvu moraju osigurati jednake uslove svim organizatorima za objavljivanje predizbornih*

73 Svi prevodi su nezvanični.

*propagandnih poruka i u skladu sa pravilima iz prvog stava ovog člana moraju obezbijediti ravnopravnost organizatorima izbornih kampanja prilikom predstavljanja kandidata i njihovih programa. Posebni termini ili prostor mogu se obezbijediti političkim strankama koje su već zastupljene u parlamentu, a posebni termini ili prostor mogu biti izdvojeni za političke stranke ili liste kandidata koji još nisu zastupljeni u parlamentu ili u predstavničkim tijelima lokalnih zajednica."*

Članom 7. zakona utvrđuju se pravila o identifikaciji i transparentnosti političkog oglašavanja i poruka:

*„(1) Izdavači medija (koji su kao takvi identificirani u medijskim propisima) moraju objaviti identitet naručioca oglasa kada taj oglas objavljuju.*

*(2) U biltenima, katalogima ili drugim medijima, posterima, brošurama i transparentima, kao i na video-stranicama bez živih slika i u telekomunikacijskim porukama koje sadrže reklamni materijal za predizborne kampanje mora biti naveden identitet naručioca plasmana tog oglasa, odnosno takvog sadržaja. Na plakatima također mora biti naveden serijski broj."*

Prema tome, privatni radiodifuzni servisi dužni su objaviti svoje planove i pravila svog izvještavanja o izborima. Također su dužni da prema svim strankama postupaju na ravnopravan način i da obezbijede da političko oglašavanje i političke poruke budu označeni kao takvi i da budu navedeni podaci o naručiocu.

Zakon o predizornoj i referendumskoj kampanji u članu 40. upućuje na četiri tijela koja su zadužena za provođenje tog zakona. Nadzor nad provođenjem članova 5–7. povjeren je [Inspektoratu za kulturu i medije Ministarstva kulture](#). Međutim, čini se da je taj inspektorat veoma mala organizacija koja ne objavljuje detalje o svojim aktivnostima u tom području.

Pored toga, prema članu 40. stav 3:

*„Inspektorat nadležan za unutrašnje poslove, Inspektorat nadležan za kulturu i medije, nadležne inspekcije lokalnih zajednica ili policijske službe lokalnih zajednica mogu izreći novčane kazne za prekršaje prema ovom zakonu u rasponu koji je njime propisan. Oni također mogu izreći kazne za prekršaje po hitnom postupku u iznosu većem od najnižeg propisanog iznosa novčane kazne."*

Tim zakonom je također naloženo političkim strankama i kandidatima da u izvještaje o utrošku novčanih sredstava tokom predizborne kampanje uvrste i iznose potrošene na oglašavanje u medijima (član 15. stav 2).

## Javni radiodifuzni servis

Uređenje medijskog izvještavanja o izbornim i referendumskim kampanjama bliže je razrađeno u [Zakonu o RTV Slovenije](#). U članu 4. utvrđene su dužnosti javnog servisa u pogledu planiranja i izrade programa i posebno onih dijelova programa koji su relevantni za izvještavanje o izborima i političkim događajima:

*„ (1) U programima iz prvog člana prethodnog stava RTV Slovenija naročito:*

- priprema vjerodostojne i nepristrasne informativne emisije u kojima sveobuhvatno obavještava o političkim zbivanjima u zemlji i inostranstvu, o važnim događajima u drugim evropskim zemljama, pogotovo državama članicama Evropske unije, kao i važnim svjetskim temama, tako da predodčen sadržaj omogućuje građanima Slovenije, Slovencima širom svijeta, pripadnicima slovenačke nacionalne manjine u Italiji, Austriji i Mađarskoj, autohtonoj italijanskoj i mađarskoj nacionalnoj zajednici u Republici Sloveniji i romskoj zajednici koja živi u Sloveniji da steknu objektivnu sliku događaja;*
- priprema i prenosi kvalitetne emisije o svim važnim kulturnim, političkim historijskim, sportskim, društvenim i ekonomskim događajima;*
- proširuje vidike o svim ključnim pitanjima u funkcioniranju demokratskog društva;*
- promovira kulturu javnog dijaloga i obezbjeđuje širok prostor za javnu debatu o problemima s kojima se društvo suočava;*

Zakon također, u članu 5, uređuje pitanje novinarske etike na sljedeći način:

*„Novinarke i novinari (u daljem tekstu: novinari), urednice i urednici (u daljem tekstu: urednici) RTV Slovenije i drugi koji su neposredno uključeni u kreiranje i izradu programa RTV moraju u svome radu naročito:*

- poštovati načelo istinitosti, nepristrasnosti i cjelovitosti informacija;*
- poštovati ljudsku ličnost i dostojanstvo;*
- poštovati načelo političke uravnoteženosti i pluralizma vizija sveta;*
- poštovati načelo ustavnosti i zakonitosti prilikom izrade programskih sadržaja, uključujući zabranu promoviranja kulturne, vjerske, seksualne, rasne, nacionalne ili drugih oblika netolerancije;*
- obezbijediti nepristrasne i sveobuhvatne informacije kako bi građani imali mogućnost slobodno izraziti svoja mišljenja;*
- poštovati načelo političke nezavisnosti i autonomnosti novinara;*
- osnaživati profesionalnu etiku novinara, dosljedno razlučujući šta je informacija, a šta su komentari u novinarskim priložima;*
- štiti djecu i mlade od sadržaja koji bi se mogli negativno odraziti na njihov psihički i fizički razvoj i poštovati univerzalne ljudske vrijednosti.“*

Član 10. Zakona usredsređen je na političku propagandu / političke poruke:

*„(1) U programima RTV Slovenije nije dopuštena politička propaganda.*

*(2) Izuzetno od stava 1 ovog člana, politička propaganda je dozvoljena u vrijeme predizborne kampanje u skladu sa odredbama zakona kojima se uređuju predizborne kampanje.*

*(3) Političku propagandu u skladu sa ovim zakonom čine političke propagandne poruke (spotovi) i drugi oblici političke propagande čija je svrha da utiču na opredjeljenje birača prilikom glasanja na izborima.*

*(4) RTV Slovenija može objavljivati političke propagandne poruke samo ako navede identitet onoga ko je naručio plasiranje te poruke. Za sadržaj takve poruke odgovoran je naručilac.“*

Član 12. utvrđuje da je RTV Slovenija dužna da besplatno stavi na raspolaganje vrijeme emitiranja programa svim političkim kandidatima i strankama na ravnopravnoj osnovi:

*„(1) Tokom predizborne kampanje RTV Slovenija mora besplatno staviti na raspolaganje dio svog programskog vremena predstavnicima kandidatkinja i kandidata (u daljem tekstu: kandidata), političkih stranaka i njihovih programa. RTV Slovenija je dužna da prilikom određivanja tog vremena emitiranja i formuliranja sadržaja tih emisija poštuje načela iz člana 4. ovog zakona.*

*(2) Vrijeme namijenjeno predstavljanju kandidata i političkih stranaka koje su zastupljene u Parlamentu ili u Evropskom parlamentu jednako je za sve, kao što su jednaki i uslovi za njihovo predstavljanje u okviru predizbornih emisija.*

*(3) Političke stranke i nezavisni kandidati koji nisu zastupljeni u Parlamentu ili u Evropskom parlamentu moraju imati na raspolaganju jednu trećinu ukupnog vremena koje je RTV Slovenija odredila za sve političke stranke i kandidate koji učestvuju na izborima. RTV Slovenija omogućuje tim strankama ili kandidatima da se predstave u okviru specijalnih predizbornih emisija koje su njima namijenjene i odvojene od emisija spomenutih u prethodnom stavu, tako da svakoj od tih stranaka i svakom nezavisnom kandidatu bude omogućeno uzajamno ravnopravno predstavljanje.*

*(4) Kandidatkinjama ili kandidatima za predsjednicu ili predsjednika Republike (u daljem tekstu: predsjednik Republike) RTV Slovenija mora obezbijediti jednako vrijeme i iste uslove za predstavljanje.*

*(5) Najkasnije 15 dana po raspisivanju izbora za predsjednika Republike ili izbora za Državni zbor (Parlament) ili izbora za Evropski parlament ili lokalnih izbora, RTV Slovenija mora objaviti podatke o načinu, oblicima, obimu i uslovima za predstavljanje kandidata, političkih stranaka i njihovih programa iz prvog stava ovog člana u svojim emisijama, dnevnoj štampi ili na neki drugi način koji je dostupan javnosti.“*

U Poglavlju V Zakona uređuju se kazne (konkretno, novčane kazne) i utvrđuje da javni servis može biti kažnjen za čitav niz prekršaja, kao što su: objavljivanje političke propagandne poruke, a da nije precizirano ko je naručilac objavljivanja te poruke iz člana 10. ovog zakona; propust da se objave podaci o načinu, oblicima, obimu i uslovima predstavljanja kandidata, političkih stranaka i njihovih programa najkasnije 15 dana prije početka predizborne kampanje (član 12. stav 5).

## Etički kodeks javnog radiodifuznog servisa

Javni radiodifuzni servis ima i **Kodeks profesionalne i novinarske etike**, koji detaljno utvrđuje načela tačnosti, nepristrasnosti, vjerodostojnosti, odgovornosti, obima mišljenja, uravnoteženosti komunikacije i uravnoteženosti komunikacije u individualnoj emisiji. Treći dio tog kodeksa bavi se predizbornim kampanjama:

### **„3.1 Odnos prema Parlamentu i političarima**

*Ovo poglavlje ne odnosi se na dnevno informativno izvještavanje o aktuelnim događajima koje je bliže uređeno u članu 8. Zakona o RTV Slovenije kao izuzetak („politička propaganda je dozvoljena tokom predizborne kampanje“), kao ni na brojne strukovne i tehničke (servisne) emisije o izbornom zakonodavstvu i njegovoj primjeni.*

*Za redovne informativne i druge emisije RTV Slovenije zabrana političke propagande važi i u vrijeme predizborne kampanje. Tu ostaju na snazi kriteriji informativne vrijednosti i umjetničkog kvaliteta događaja uzimajući u obzir odredbe člana 4. Zakona o RTV Slovenije.*

*U navedenom (predizbornom) periodu RTV Slovenija obezbjeđuje na ravnopravnoj osnovi besplatno predstavljanje programa stranaka i nezavisnih kandidata koji se kandidiraju na izborima za Državni zbor.*

*Redosljed predstavljanja odlučuje se javnim žrijebom.*

*Rado i televizijski programi RTV Slovenije pružaju iste mogućnosti svim prezentacijama: mikrofoni u radijskom studiju ili TV kameru u televizijskom studiju i jednako scenografsko rešenje. Nije dozvoljena upotreba audio ili vizuelnog materijala iz arhiva RTV Slovenije za promocijsko predstavljanje.*

*Stranke koje žele iskoristiti mogućnost besplatnog predstavljanja to moraju pismeno potvrditi odgovornom uredniku odgovarajućeg programa RTV Slovenije do roka koji je određen u skladu sa zakonskim odredbama o izborima svih vrsta.*

*RTV Slovenija u skladu s programskim potrebama i tehničkim mogućnostima pismeno obavještava političke stranke i kandidate o satnici radijskih i televizijskih snimanja.*

*Ako se stranka, odnosno kandidat ne pojave na najavljenom snimanju, ta stranka, odnosno taj kandidat gube mogućnost besplatnog predstavljanja na RTV Slovenije.*

*Teletext RTV Slovenije ne objavljuje besplatno predstavljanje.*

### **3.2 Suočavanje političkih stranaka i kandidata**

*U emisijama u kojima se suočavaju političke stranke i kandidati važe sljedeća načela:*

- *Raspravu u tim emisijama vode i usmjeravaju novinari koji imaju ulogu nepristrasnog medijatora rasprave između predstavnika stranaka ili kandidata, bez obzira da li ti predstavnici, odnosno kandidati odgovaraju na pojedinačna pitanja ili na zaokružene tematske cjeline.*
- *Novinari koji su domaćini predizbornih emisija moraju svakom učesniku omogućiti da iskoristi vrijeme u unaprijed dogovorenim granicama; ako učesnici ne poštuju ta ograničenja, novinar im može uskratiti pravo da govore (može da ih prekine u govoru).*
- *U takvim emisijama kumulativno načelo podrazumijeva da je parlamentarnim i vanparlamentarnim strankama dopušteno da nastupaju u omjeru 2/3: 1/3 programskog vremena u korist parlamentarnih stranaka (posebno za Televiziju Slovenija, posebno za Radio Slovenija i posebno za radijske i televizijske programe regionalnih centara).*

- U programima RTV Slovenija učešće političkih stranaka u određenim terminima predlažu urednički timovi; raspored stranaka u pojedinačnim emisijama određuje se ždrebom. Na taj način se pruža mogućnost da i kandidati iz vanparlamentarnih stranaka i kandidati iz parlamentarnih stranaka budu predstavljeni u sučeljavanju. Ako ima nedoumica oko toga koje su stranke parlamentarne, a koje nisu, RTV Slovenija mora zatražiti zvanično objašnjenje predsjednika Državnog zbora (Parlamenta) i podatke iz Centralnog registra Ministarstva unutrašnjih poslova. Samo se kandidat sa liste pojedinačne stranke ili sa liste grupacije stranaka može pojaviti u emisiji.
- Predizborne emisije se, po pravilu, odvijaju u živom programu, vrijeme za odgovore i replike je ograničeno; stranke koje ne iskoriste vrijeme za dogovoreno pojavljivanje u predizbornom sučeljavanju nemaju pravo na alternativni termin.

Za emisije u kojima je predviđeno prisustvo publike svaka stranka dobija jednak broj mjesta u publici, a te ulaznice može podijeliti svojim istomišljenicima i članovima, ali ne višim funkcionerima ni svojim izbornim kandidatima.

### **3.3 Uravnoteženost izvještavanja u drugim emisijama tokom predizborne kampanje**

- Tokom predizborne kampanje predstavnici stranaka i kandidati za mjesto u Parlamentu ne mogu se pojaviti u drugim emisijama RTV Slovenije osim u onima koje su navedene u stavu 3.1. Kada izvještava o aktivnostima predstavnika stranaka i kandidata koji obavljaju državne ili javne funkcije, RTV Slovenija dosljedno vodi računa o razgraničenju između njihovih državnih aktivnosti i njihovih predizbornih aktivnosti. Te odredbe primjenjuju se dosljedno do posljednjeg slova.
- Novinari i saradnici RTV Slovenije koji se odluče kandidirati na izborima ili učestvovati u predizornoj kampanji ne smiju voditi niti uređivati emisije niti snimati autorske priloge tokom predizborne kampanje. Ako radnik RTV Slovenije na bilo koji način prekrši navedena ograničenja, automatski mu slijedi suspenzija."

## **Glavni zaključci**

- ▶ Uređenje političkog oglašavanja i političke komunikacije tokom predizbornih i predferendumskih perioda uglavnom se zasniva na izbornom zakonodavstvu. Izuzetak od tog pravila predstavlja zakon kojim se uređuje rad javnog radiodifuznog servisa.
- ▶ Nije jasno da li je političko oglašavanje ograničeno samo na predizborni period, osim u slučaju javnog radiodifuznog servisa, gdje je političko oglašavanje zabranjeno van izbornog perioda.
- ▶ Od svih medija se traži da objave planove i pravila u vezi sa izvještavanjem o izborima.
- ▶ Pored toga, od svih medija se traži da prema strankama i kandidatima postupaju ravnopravno u pogledu objavljivanja njihovih poruka. Mediji također mogu izdvojiti besplatno vrijeme za političke stranke i njihove predstavnike. Javni medijski servis dužan je obezbijediti besplatno vrijeme emitiranja.
- ▶ Sve političke poruke i politički oglasi moraju biti jasno označeni kao takvi i mora biti navedeno ko je naručilac objavljivanja tog oglasa/poruke.
- ▶ Kada je riječ o javnom radiodifuznom servisu, pravila o njegovom radu u vezi sa ovim pitanjem znatno su detaljnije razrađena, što obuhvata i Kodeks i standarde samog javnog servisa.

## 4. Zaključci, smjernice i preporuke

---

### 4.1. UVOD

---

Mediji imaju suštinski važnu ulogu u odvijanju demokratskih izbora. Mediji pružaju strankama i kandidatima platformu za izražavanje političkih stavova, ali istovremeno pružaju i raznovrsne i pluralističke informacije biračima, a mogu djelovati i kao čuvar javnog interesa u odnosu na postupke vlasti i svih političkih aktera generalno.

Vijeće Evrope ima ključnu ulogu u utvrđivanju standarda na cijelom kontinentu. Dosad je Vijeće Evrope objavilo nekoliko preporuka, rezolucija i mišljenja o medijima i izborima. Ogromna većina jurisdikcija ima utvrđena pravila koja odražavaju te standarde: kada se radi o pitanjima pravičnosti i nepristrasnosti; ravnopravne raspodjele besplatnog vremena emitiranja; ili mogućnosti zakupa vremena emitiranja na ravnopravan i nediskriminatoran način; kao i kada je riječ o tretmanu istraživanja javnog mnijenja i o vrijednosti jednog dana za razmišljanje (ili dana izborne šutnje) neposredno pred izbore.

U prethodnim odjeljcima bilo je govora o primjerima iz pojedinih zemalja koji upućuju na način na koji se to ostvaruje; često je to detaljno uređeno propisima, kodeksima i smjernicama.

Važna je činjenica da standardi Vijeća Evrope nalažu da države članice ustanove okvire za medijsko izvještavanje o izborima kojima se podržavaju načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti i tako doprinosi slobodnim i demokratskim izborima. To je naglasio i Komitet ministara 1999. godine, kada je preporučio vladama država članica da „*razmotre načine za osiguranje poštovanja načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izvještavanju medija o predizbornim kampanjama, kao i da razmotre usvajanje mjera za provođenje tih načela u okviru svog nacionalnog zakonodavstva ili prakse kada je to prikladno i u skladu sa ustavnim pravom*“.<sup>74</sup>

Na nivou Evropske unije, u septembru 2018. predsjednik Komisije Jean-Claude Juncker je saopštio da postoji potreba da se zaštite naši slobodni i pravični izbori. Mjere koje je on naglasio obuhvataju i preporuku da se postigne veća transparentnost u online političkom oglašavanju i targetiranju.<sup>75</sup> Aktivnosti koje se odvijaju u EU u velikoj mjeri su usredsređene na pitanja koja se odnose na online političko oglašavanje, online vođenje predizborne kampanje i problem dezinformiranja. Centar za medijski pluralizam i slobodu medija razradio je Monitor medijskog pluralizma kao inicijativu koja predstavlja instrument za mjerenje opasnosti po medijski pluralizam u zemljama članicama EU. Vrijedi napomenuti da Monitor medijskog pluralizma sada obuhvata i zemlje kandidatkinje kao što su Albanija i Turska, a i za druge zemlje regije bi moglo biti korisno da se priključe tom istraživačkom poduhvatu.

### 4.2. PREPORUKE

---

Sva pitanja koja su korisnici identificirali u vezi s političkim oglašavanjem i izbornim pravilima koja se tiču medija bit će razmotrena u narednim pasusima uz pružanje odgovarajućih preporuka.

<sup>74</sup> Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara državama članicama o mjerama u vezi sa izvještavanjem medija opredizbornim kampanjama, 9. septembar 1999.

<sup>75</sup> Preporuka od 12. septembra 2018. o mrežama saradnje u području izbora, transparentnosti na internetu, zaštiti od kibersigurnosnih incidenata i borbi protiv kampanja dezinformiranja u kontekstu izbora za Europski parlament.

### 4.2.1. Plaćeno političko oglašavanje van izbornog perioda

Izgleda da se pitanje plaćenog političkog oglašavanja u regiji ne svodi na to treba li i dalje dozvoljavati to oglašavanje ili ne, već kako na najbolji način pojačati pravni okvir i praksu koja ga se tiče. Ovo nije slučaj u određenom broju evropskih zemalja, uključujući zemlje o kojima smo ovdje podrobnije govorili, gdje je plaćeno političko oglašavanje zabranjeno (Francuska, Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo) ili je barem ograničeno samo na izborni period (Italija, i to za lokalne radiodifuzne servise). Ima mnogo toga o čemu se može raspravljati u vezi s tim pitanjem, posebno s obzirom na aktuelni i ponekad masovni prelazak sa političkih oglasa na online platforme na društvenim mrežama, o čemu će biti govora u daljem tekstu, iako to još uvijek nije pitanje koje je naročito snažno naglašeno u ovoj regiji.

Kada se određuje treba li se opredijeliti za to da se dozvoli ili pak zabrani plaćeno političko oglašavanje, važno je razmotriti sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava. Na primjer, ustanovljena je povreda člana 10. EKLJP (pravo na slobodu izražavanja) u slučaju u kome je jednom televizijskom kanalu izrečena novčana kazna zbog toga što je emitirao plaćeni oglas za političku stranku penzionera, čime je prekršio opštu zabranu utvrđenu u nacionalnom zakonodavstvu (*TV Vest AS i Rogaland Pensjonistparti protiv Norveške*). Na sličan način donesena je i odluka u odnosu na opštu zabranu političkog oglašavanja u Švicarskoj u predmetu *VgT Verein Gegen Tierfabriken protiv Švicarske*, gdje je jedna organizacija koja se zalaže za prava životinja pokušala objaviti svoj komercijalni spot protiv intenzivnog uzgoja životinja na nacionalnoj televiziji. Ne isključujući mogućnost da bi takva zabrana mogla biti kompatibilna s pravom na slobodu izražavanja u određenim situacijama, ESLJP nije prihvatio opšte obrazloženje po kome: (a) tom zabranom je spriječeno da finansijski moćne grupacije izvitopere javnu debatu i argumentaciju o tome i (b) radiodifuzni mediji moraju podlijegati većim ograničenjima zbog uticaja koji imaju.

S druge strane, u poznatom predmetu *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, (oglas protiv surovosti prema primatima koji je objavila jedna NVO koja se zalaže za prava životinja), ESLJP je presudio u korist opšte zabrane. Prihvatajući novu doktrinu „opštih mjera“, ESLJP je bitno proširio polje slobodne procjene država, mnogo više se oslanjajući na procjenu domaćih vlasti o neophodnosti navedene mjere. Rezonovanje ESLJP-a zasnivalo se, između ostalog, na činjenici da ne postoji evropski konsenzus o tome kako urediti plaćeno političko oglašavanje na radiodifuznim servisima, o mogućim zloupotrebama pravila koja nisu toliko restriktivna i o pristupu podnosioca predstavke drugim moćnim sredstvima za komunikaciju, kao što su štampani mediji, internet i demonstracije. Što se tiče online režima, ESLJP uglavnom slijedi logiku „ono što važi offline, važi i online“;<sup>76</sup> ali istovremeno uzima u obzir posebne odlike interneta. Sud je također uvažio opštu brigu Ujedinjenog Kraljevstva da spriječi da se izvitoperi politička diskusija uslijed moći određenih grupa koje raspolažu neograničenim finansijskim resursima.

Radiodifuzna regulativa koja se odnosi na ograničenja u domenu oglašavanja i obaveze u pogledu nepristrasnosti pomaže da se osigura jednakost uslova u političkoj debati. Međutim, važno je naglasiti da, zbog toga što se zabrana političkog oglašavanja (zasad) odnosi samo na radiodifuzne servise, a ne na online medije i online platforme, djelotvornost tih režima biva ozbiljno umanjena. Pravila se razlikuju od zemlje do zemlje i usklađena su sa lokalnim tržišnim uslovima, ali je jasno da će vjerovatno biti potrebno ozbiljno razmotriti ograničenja za dopuštene troškove u kampanji, s obzirom na sadašnji zaokret ka online potrošnji. U tom kontekstu, postoji rastuća tendencija u uređenju online političkog oglašavanja koje inače zahtijeva najmanju transparentnost u smislu identifikacije takvog oglašavanja, identiteta onih koji oglase plasiraju i onih koji plaćaju za oglase, kao i u pogledu novca potrošenog na takvo oglašavanje. To je već obuhvaćeno zakonskim rešenjima u Francuskoj, a vlade Irske i Britanije su ukazale na to da planiraju zakonski urediti to pitanje.

Ustanovljeno je da jedno od problematičnih pitanja u regiji predstavlja to što ne postoje jasne zakonske pravne odredbe kojima se zabranjuje plaćeno političko oglašavanje van perioda izbornog procesa; situacija nije takva u Albaniji, Srbiji (gdje to postoji u relevantnom medijskom pravu) i na Kosovu\* (gdje je to određeno podzakonskim aktom Nezavisne medijske komisije – IMC). Nepostojanje jasne zabrane takve prakse u relevantnom zakonodavstvu vjerovatno je najbolje opisano u odgovorima na upitnik pristiglim

76 To proističe iz prakse Komiteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava: [Promovisanje, zaštita i uživanje ljudskih prava na internetu](#).

iz Bosne i Hercegovine, koji se, ako je suditi po odgovorima koji su stigli iz ostalih zemalja, lako može primijeniti u cijeloj regiji: „Nepostojanje pravila kojima se uređuje pitanje plaćenog političkog oglašavanja van predizbornog perioda može biti problematično sa stanovišta nepristrasnosti i jednakih mogućnosti, naročito ako se ima na umu da je u Bosni i Hercegovini često slučaj da se „stvarna” predizborna kampanja završi čak i prije nego što je zvanično počela. Pravila kojima je uređen predizborni period obično se skrupulozno poštuju, a vjeruje se da je do početka tog perioda većina političkih subjekata već obavila svoj posao.”

U nekim slučajevima, uključujući Bosnu i Hercegovinu i Sjevernu Makedoniju (gdje se to odnosi na privatne radiodifuzne servise), problem pravnih nejasnoća u vezi s tim pitanjem „premošten je” činjenicom da se smatra kako je plaćeno političko oglašavanje dozvoljeno van predizbornog perioda, ali potpada pod redovni regulatorni režim koji važi za oglašavanje.

Barem jedan dio resursa za političko oglašavanje dolazi iz državnog budžeta u smislu finansijskih izdvajanja koja se obezbjeđuju za vođenje kampanje, i to su sredstva koja se stavljaju na raspolaganje nakon raspisivanja izbora. Sigurno je da veliki politički subjekti imaju bogate finansijske resurse na raspolaganju i ne moraju se nužno oslanjati na izdvajanja iz budžeta u te svrhe. Međutim, za političke subjekte ili aktere koji su s njima povezani postoje ograničenja za potrošnju i obaveza da prijave iznos utrošenih sredstava.

U svakom slučaju, to u prvi plan ističe mogućnost da se pojavi neravnopravnost jer neke političke stranke imaju na raspolaganju više sredstava nego druge političke stranke, a zahvaljujući tim većim sredstvima mogu platiti više vremena emitiranja u audiovizuelnim medijima, pa predizborna trka postaje neravnopravna od samog početka, barem kada je riječ o oglašavanju u tim medijima. To pitanje je, između ostalog, bilo jedan od ključnih elemenata zbog kojih su evropske zemlje (ovdje predstavljene) odlučile zabraniti plaćeno političko oglašavanje. Na primjer, u Italiji je političko oglašavanje besplatno, osim kada je riječ o lokalnim emiterima, koji za političko oglašavanje naplaćuju tarifu umanjenu za 50% u odnosu na uobičajenu tarifu oglašavanja u istim terminima i koji imaju pravo na refundaciju od države u skladu sa utvrđenim pravilima (slična praksa postoji, kako se izvještava, i u Sjevernoj Makedoniji i smatra se problematičnom). U Njemačkoj je političko oglašavanje dozvoljeno samo tokom predizbornih kampanja i to po cijeni koja je samo naknada troškova emiterima<sup>77</sup> (stoga su i tu cijene niže nego za normalno oglašavanje).

Alternativni pristup plaćenom političkom oglašavanju jeste da se dodijeli besplatno vrijeme emitiranja na ravnopravnoj osnovi tokom predizbornog perioda. To može biti dozvoljeno za radiodifuzne servise (Irska) ili obavezno za određene radiodifuzne organizacije (Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska), što obuhvata javne kanale, opšte kanale koji besplatno emitiraju program i (u Francuskoj) informativne kanale, tj. one koji emitiraju samo vijesti ili u nekim slučajevima obaveze mogu biti veće za javne radiodifuzne servise.

Razmatranje opšte zabrane plaćenog političkog oglašavanja, kao što smo vidjeli na primjeru evropskih zemalja koje su ovdje predstavljene, možda nije najpogodniji način za rješavanje pitanja koja su identificirana u ovoj regiji, naročito ako se ima na umu to da bi takva zabrana mogla dodatno ugroziti već teško postignutu ravnotežu u vezi s položajem medija u regiji, uključujući njihov ekonomski položaj.<sup>78</sup>

Umjesto toga, predlaže se izmjena postojećeg zakonodavstva ili podzakonskih akata na način koji će jasno propisati da je plaćeno političko oglašavanje zabranjeno u bilo kom trenutku osim u vrijeme stvarnih predizbornih kampanja koje širom regije traju otprilike 30 dana prije održavanja izbora. U Crnoj Gori taj period može varirati zato što za političku stranku/kandidata počinje od trenutka kada njihovu nominaciju potvrdi Izborna komisija.

77 Vidi poglavlje o Njemačkoj u: Cappello M. (ur.), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe*, (Medijsko izvještavanje o izborima: pravni okvir u Evropi) IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strazbur, 2017.

78 To obuhvata sva razmatranja u vezi sa zabranom političkog oglašavanja na javnim radiodifuznim servisima (PBS) i puštanje plaćenog političkog oglašavanja na komercijalnim servisima zbog dualnih modela finansiranja javnih servisa i obaveza vezanih za izbore da se obezbijedi čitav niz različitih političkih emisija, u skladu s načelima nepristrasnosti, tačnosti i uravnoteženosti. Odluka o ovom pitanju je dio javne politike s obzirom na specifičnosti tržišta u svakoj zemlji, kao i na veliki broj referenci koje se odnose na ovu debatu, što, međutim, ne ulazi u obim ove studije.



Pored toga, takvi podzakonski akti trebaju voditi računa o preporukama Vijeća Evrope u ovom području. Tamo gdje je dozvoljeno plaćeno političko oglašavanje, države članice se trebaju pobrinuti da se prema svim političkim kandidatima i strankama „postupa na ravnopravan i nediskriminatoran način”. Na primjer, u državama članicama u kojima je političkim strankama i kandidatima dozvoljeno da kupe oglasni prostor u izborne svrhe, regulatorni okviri trebaju osigurati da „*moгуćnost kupovine oglasnog prostora bude na raspolaganju svim strankama koje učestvuju u izornoj utakmici i to pod jednakim uslovima i po jednakoj tarifi*”. Komitet je također preporučio da „*države članice razmotre mogućnost da u svoje regulatorne okvire uvrste odredbu kojom će ograničiti količinu prostora za emitiranje političkih oglasa koji određena stranka ili kandidat može zakupiti*”.

Isto tako, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo – Venecijanska komisija – u svom *Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima* iz 2018.<sup>79</sup> naglasila je važnost jednakih mogućnosti, uključujući mogućnosti koje se odnose na medijsko izvještavanje – ta jednakost je ili striktna ili proporcionalna (srazmjerno rezultatima postignutim na prethodnim izborima). Pored toga, Venecijanska komisija je istakla da finansiranje političke stranke, kandidata i izborne kampanje mora biti transparentno. Načelo jednakih mogućnosti može u određenim slučajevima dovesti do ograničenja potrošnje političke stranke, posebno kada je riječ o oglašavanju.

#### 4.2.2. Definicije, identifikacija i porijeklo političkog oglašavanja

Ako političko oglašavanje nije pravno definirano, to izaziva nedoumice i dvosmislenost u pogledu njegovog razumijevanja i može izazvati pravnu nesigurnost. U regiji je to pitanje istaknuto kao problematično zbog toga što ima slučajeva preširoke definicije ili pozivanja na sve druge vrste oglašavanja, a u isto vrijeme nedostaju odredbe koje bi se odnosile na identifikaciju i porijeklo političkog oglašavanja.

Nacionalne državne uprave su te koje treba da utvrde odredbe koje se odnose na definiciju, identifikaciju i porijeklo političkog oglašavanja, ali u tom smislu se mogu iznijeti izvjesne sugestije. Jedna od najiscrpnijih definicija političkog oglašavanja vjerovatno je ona koju nalazimo u [Zakonu američke Savezne države Washington](#), koji je 2020. izmijenjen i dopunjen tako da utvrđuje sljedeće: „*Političko oglašavanje obuhvata svako prikazivanje reklamnog materijala, novinskog oglasa, bilborda, znaka, brošure, članka, tabloidnog teksta, letka, pisma, radio ili televizijske prezentacije, digitalnog oglašavanja ili oglašavanja na društvenim medijima ili u nekom drugom sredstvu masovnih komunikacija, koje se koristi u svrhu posrednog ili neposrednog privlačenja glasova (birača) ili finansijske ili druge podrške u bilo kakvoj predizornoj kampanji.*”

Pored toga što treba ukazati na sredstva pomoću kojih se provodi političko oglašavanje, podjednako je važno definirati obim i svrhu tog oglašavanja. Definicija političkog oglašavanja u zakonu Ujedinjenog Kraljevstva sadrži širok i sveobuhvatan pregled obima i svrhe oglašavanja koje je relevantno za tu jurisdikciju: oglasi koji se odnose na političke organizacije, oglasi kojima se pokušava uticati na ishod izbora ili referendumu ili pomoću kojih se nastoje postići promjene zakona ili uticati na sektorsku politiku ili odlučivanje, ili na zakonodavne procese, ili koji su u vezi s nekim industrijskim sporom. Zanimljivo je primijetiti da je definicija političkog oglašavanja u Albaniji također prilično široka i obuhvata sve ono što: podržava interese političkih stranaka, političkih grupacija ili lidera koji teže ostvarenju političkih ciljeva; utiče na promjene zakona; utiče na donošenje političkih ili upravnih odluka, utiče na razvoj javnog mnijenja u vezi s političkim pitanjima oko kojih su moguća sporenja.

U tom kontekstu, praksa koja je prisutna u regiji (kao i u mnogim drugim zemljama), a koja se odnosi na izabrane državne funkcionere koji koriste svoj položaj zahvaljujući kojem imaju mnogobrojne mogućnosti za korištenje besplatnog vremena emitiranja radi vođenja kampanje van predizbornih perioda u vlastitim medijima, nacionalnim medijima, ali i u medijima susjednih država, ponekad biva djelotvornija od bilo koje plaćene političke kampanje, ali ostaje van njenog okvira. Čak i kada se predstavljaju opozi-

79 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) (2018): *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima – Smjernice i obrazloženje*.

cija ili vanparlamentarni politički subjekti, vrijeme koje se njima posvećuje ne može se uopšte porediti sa prostorom koji se izdvaja za izabrane funkcionere. Vrijeme u eteru koje se njima posvećuje shvatljivo je iz perspektive praćenja dnevne politike za koju postoji veliki interes javnosti.

Tim pitanjima se bavi zakonodavni okvir koji se odnosi na nepristrasnost, uravnoteženost, tačnost i izvještavanje bez predrasuda, što su sve zakonske norme i načela koji su prisutni i u ovoj regiji. Međutim, kada je riječ o praksi poštovanja tih načela, a naročito kada je riječ o javnim medijskim servisima, u mnogobrojnim izvještajima ukazuje se na to da je situacija u nekim zemljama regije daleko od zadovoljavajuće i da podrazumijeva snažne predrasude i politički uticaj na medije, prije svega kada je riječ o javnom medijskom servisu.<sup>80</sup> Koliko god to bilo teško, pružaoci medijskih usluga mogu pokušati da na najmanju moguću mjeru svedu učinak te „kampanje koja se vodi van vremena izbora” tako što će naglašavati sva ta pitanja gledalištu, pa će ono, zauzvrat, biti u stanju da formira vlastiti sud. Iako stroži zahtjevi u pogledu ravnopravnosti, nepristrasnosti i uravnoteženosti ponekad mogu pomoći da se situacija popravi, ti zahtjevi se ipak ne bave cjelinom problema, koji obuhvata lošu finansijsku situaciju u regiji, složena politička pitanja i agende, veliki politički uticaj i kontrolu nad medijima itd., što su sve prilično krupne i teško uklonjive prepreke za postizanje pune nezavisnosti medija i nepristrasno i objektivno izvještavanje, naročito u odnosu na izbore. Samoregulatorne i koregulatorne sheme u vezi sa novinarskim etičkim normama, mehanizmi i programi podrške za osnaživanje medija i nezavisnost medijskih regulatora putevi su koji uživaju snažnu podršku i potporu. Na primjer, u tom smislu su zanimljivi obimni samoregulatorni kodeksi javnog radiodifuznog servisa u Sloveniji.

Podjednako je važno i da se identifikira političko oglašavanje zato što politički oglasi uvijek trebaju biti identifikirani kao takvi i nikako ne bi smjeli biti prikriveni kao vijesti ili urednički sadržaj, pri čemu treba primjenjivati ista načela i ista ograničenja koja važe i za bilo koju drugu vrstu oglašavanja. Vrijedi podsjetiti na to da se Preporuka Vijeća Evrope iz 1999. također bavila ovim pitanjem i u njoj je naročito naglašeno koliko je važno jasno identifikirati političko oglašavanje: javnost mora biti svjesna da određena poruka predstavlja plaćeni politički oglas.

Postavlja se pitanje da li regulator oglašavanje koje ne ulazi u predizborni period i koje nije propisno označeno treba tretirati kao da je riječ o skrivenom oglasu i sagledati ga iz perspektive pravila koja važe za redovno oglašavanje.

U tom smislu, a također u vezi s pitanjem koje su neki korisnici pokrenuli oko toga što ne postoji potpuna razlika između pravila političkog i pravila drugih vidova oglašavanja, trebalo bi naglasiti da neka načela zaista jesu istovjetna, ali da bi bilo korisno razmotriti mogućnost da se donesu detaljniji propisi kojima bi se uredilo samo pitanje političkih oglasa (kao što je zabrana da se koriste djeca, o kojoj će kasnije biti više riječi). Jedan dobar primjer uočili smo u Sjevernoj Makedoniji, gdje je Izbornim zakonom jasno propisana identifikacija plaćenog političkog oglašavanja budući da taj zakon sadrži zahtjev da se političko oglašavanje jasno odvoji od svih ostalih vidova programskih sadržaja, da se takvi oglasi uvijek označe kao plaćeni politički oglasi i da se uvijek naznači stranka/koalicija koja je taj oglas naručila. Sličan zahtjev za odvajanjem takvih oglasa od ostatka programa postoji i u Crnoj Gori.

Što se tiče porijekla političkog oglašavanja, preporučuje se jasno utvrđivanje obaveze navođenja porijekla plaćenog političkog oglasa i da treba utvrditi što je moguće širu odredbu kako bi ta obaveza obuhvatila svakog aktera koji, pored političkog subjekta i pristalica njegove kampanje, plasira oglas političke prirode. Provedivost te odredbe je isto onoliko laka i isto onoliko složena koliko je laka ili složena identifikacija i kontrola maksimalnih graničnih vrijednosti potrošnje na osnovu načela „praćenja traga novca”. Potreba za jasnim pravnim odredbama koje se odnose kako na identifikaciju tako i na porijeklo plaćenog političkog oglašavanja proističe iz njihove opravdanosti na osnovu sličnih načela koja važe za svako oglašavanje zato što odsustvo tih načela vodi ka potencijalno negativnim posljedicama po birače, može dovesti do prevare birača itd.

Cilj svih tih pravila jeste da se održe integritet, pravičnost i legitimnost izbornog postupka i njegovog ishoda, i da se spriječi mogućnost da privatni interesi i moćne manjine mogu kontrolirati ishod pomoću

80 Za više detalja vidi zapažanja [posmatračke delegacije Evropskog parlamenta na opštim izborima u Bosni i Hercegovini](#) (5–8. oktobar 2018, Završni izvještaj).

Vidi također ovaj [izvještaj Evropskog parlamenta o Srbiji](#).

zavjere između medija i političara, ili tako što će kupiti uticaj na javno mnijenje. Prevladavajuća načela koja u takvim razmatranjima valja poštovati treba da poteknu iz međunarodnih standarda ljudskih prava koji nalažu da pravila budu neophodna i srazmjerna.

### 4.2.3. Uticaji iz susjednih zemalja na pitanja u vezi sa izborima

Zanimljivo je napomenuti da je pitanju političkog uticaja stranih medija na nacionalne izbore bila posvećena pažnja u Preporuci Komiteta ministara Vijeća Evrope iz 1999. godine. Komitet je tada naglasio da načelo pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti „*trebaju biti primijenjena, tamo gdje je to relevantno, na medije koji izvještavaju o izborima koji se odvijaju u inostranstvu, naročito onda kada se ti mediji obraćaju državljanima zemlje u kojoj se izbori odvijaju.*“

Upravo se tu mogu uočiti najznačajnije specifičnosti ove regije. Blizina i historijske i jezičke veze u regiji, u kombinaciji sa činjenicom da ponude audiovizuelnih medija obuhvataju kablovski/IPTV prenos kanala iz susjednih država, predstavljaju elemente koji dovode do pojave ranije opisanih situacija gdje strani mediji vrše uticaj na izbore. Pored toga, dešava se da postoje pružaoci audiovizuelnih medijskih usluga koji nisu osnovani u jurisdikciji bilo koje zemlje korisnice, ali čiji su programi posvećeni nekima od tih zemalja tako da na primjer postoji medijska grupa N1, osnovana u Luksemburgu i pod jurisdikcijom Luksemburga, čiji su programi usmjereni na Srbiju, Bosnu i Hercegovinu i Hrvatsku. Plaćeno političko oglašavanje, ali i druge emisije vezane za izbore postoje na tim kanalima iako nisu u jurisdikciji nijedne države u regiji. Kada je riječ o Albaniji, regulator izvještava da politički subjekti u susjednim zemljama u regiji (Kosovo\* i Sjeverna Makedonija) naručuju oglašavanje tokom svojih lokalnih i nacionalnih izbora na glavnim televizijskim kanalima u Albaniji čiji je program dostupan u njihovim zemljama.

Navedena pitanja se obično ne pojavljuju u drugim evropskim zemljama. Politički subjekti nemaju običaj da vode kampanju van svoje zemlje i ima sasvim malo primjera političara iz jedne zemlje koji se pojavljuju na medijima u susjednim zemljama. Ovo pitanje iskrsava u drugim situacijama gdje su zemlje primaoci programa kanala koji su usmjereni ka njima iz drugih jurisdikcija. Zato se to pitanje pojavljuje u Smjernicama za izvještavanje o izborima irskog regulatora. *BAI* je u Smjernicama istakla da poziva radiodifuzne organizacije van svoje jurisdikcije čiji su programi dostupni u Republici Irskoj i koji pokrivaju vijesti i aktuelnu situaciju u Irskoj da vode računa o Smjernicama gdje god je to primjereno onda kada donose odluke o načinu pristupa izvještavanju o izborima u Republici Irskoj.

U odredbama Zakona o komunikacijama (2003) u Ujedinjenom Kraljevstvu u kojima se zabranjuje političko oglašavanje spominje se i potencijalni uticaj političkog oglašavanja u drugim jurisdikcijama. Tako se na primjer u članu 321. utvrđuje sljedeće: „*Reklamni oglas se kosi sa zabranom političkog oglašavanja ako: (a) utiče na ishod izbora ili referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu ili drugdje, (b) dovodi do promjena u zakonu u cijelom ili u dijelu Ujedinjenog Kraljevstva ili drugdje ili na neki drugi način utiče na zakonodavni proces u bilo kojoj zemlji ili na bilo kojoj teritoriji.*“

Pored toga, dešava se da na primjer belgijski ili švicarski mediji izvještavaju o francuskim istraživanjima javnog mnijenja o izbornim rezultatima u vrijeme kada je takvo izvještavanje zabranjeno u Francuskoj. Trenutno se glavna pitanja u vezi sa izborima u većini država članica EU odnose na rad online medija i društvenih mreža, o čemu će biti više riječi u daljem tekstu.

Navedena praksa u ovoj regiji djelimično bi se mogla rješavati bližom saradnjom medijskih regulatora, i to ne samo regulatora iz ove regije već i onih iz jurisdikcija u kojima je sjedište medijskih servisa o kojima je ovdje riječ (ako je i kada je to potrebno). To je također važno ako se žele izbjeći situacije u kojima se od distributivnih operatera zahtijeva da spriječe emisije susjednih kanala jer su takvi postupci problematični iz perspektive prava na slobodu izražavanja i slobodnog transnacionalnog protoka audiovizuelnih usluga. U tom smislu i imajući na umu izvanrednu saradnju korisnika pod okriljem projekata Vijeća Evrope, kako bilateralnu tako i multilateralnu, preporučujemo da se razmotri mogućnost pružanja podrške osnivanju jedne neformalne „radne grupe“ koja bi redovno razmjenjivala mišljenja o tim pitanjima, pra-

tila praksu koja se primjenjuje drugdje i omogućavala kvalitetnu razmjenu ideja, prakse i zakonodavnih i regulatornih mjera.

Kao inspiracija koja proističe iz revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) u vezi sa uvođenjem mehanizama odstupanja od obaveza po osnovu načela zemlje porijekla u pogledu promoviranja evropskih djela iz člana 13. stav 2,<sup>81</sup> to bi moglo biti problematično sa stanovišta usklađenosti te odredbe s međunarodnim standardima koji se odnose na pravo na slobodu izražavanja. Vrijedi napomenuti da su neke zemlje, kao što je Tunis, otišle i korak dalje i zabranile kandidatima da u kampanji koriste bilo koji strani medij. Ovdje je važno naglasiti da plaćeno političko oglašavanje, barem jednim dijelom, potiče od poreskih obveznika, pa se stoga uvođenje ograničenja za aktivnosti političkih subjekata i njihovih pristalica može smatrati srazmjernim i opravdanim. To bi isključilo pitanje dvojnog državljanstva i prava na glasanje u susjednim zemljama, što je jedinstvena pojava koja se ne može rješavati domaćim zakonodavnim mjerama budući da se tu radi o izborima u drugoj zemlji. Praksa CRA (Regulatorna agencija za komunikacije u Bosni i Hercegovini) čini se da predstavlja perspektivan pristup rješavanju tih pitanja jer se tu plaćeno političko oglašavanje političkih subjekata iz susjednih zemalja tretira kao reklamni oglas i spada u područje primjene opštih pravila o oglašavanju. Također bi bilo korisno vidjeti šta se u vezi s tim pitanjem dešava u EU u kontekstu preporuke o transparentnosti političkog oglašavanja s obzirom na proklamiranu strategiju EU da, između ostalog, bolje zaštititi demokratske procese od manipulacije trećih zemalja ili privatnih interesa.

Kao što je razmotreno u Drugom poglavlju, revidiranom AVMSD uveden je sistem „privremenih odstupanja“ od načela slobode da se primaju usluge iz drugih država članica, pa se u članu 3. stav 3. također dopušta da se privremeno odstupi od te slobode „*ako se audiovizuelnom medijskom uslugom koju pruža pružalac medijskih usluga u nadležnosti druge države članice očito [...] dovodi u pitanje ili predstavlja ozbiljan ili značajan rizik za javnu sigurnost, uključujući zaštitu nacionalne sigurnosti i odbrane.*“

Kao što je ranije istaknuto, Sud pravde Evropske unije je (u julu 2019) odgovarajući na zahtjev za odluku o prethodnom pitanju koji je dobio od jednog litvanskog suda u vezi sa ograničenjem distribucije programa jednog stranog kanala saopštio sljedeće: „*Nacionalna mjera ne predstavlja ograničenje „slobode prijema“ ako je opravdana opštim nastojanjem da se ostvari jedan od utvrđenih ciljeva javne politike i ne predstavlja drugu kontrolu sadržaja emisija, pored one kontrole koja se obavlja u državi članici iz koje potiče pružalac medijskih usluga. U ovom konkretnom slučaju, SPEU insistira na činjenici da se tom nacionalnom mjerom, koja u cjelini teži ostvarenju jednog od ciljeva javne politike, uređuju samo metode distribucije programa, a da se ne suspendira ili zabranjuje njihovo reemitiranje i taj kanal i dalje emitira program u vidu programskih paketa koji se dodatno plaćaju. Stoga je SPEU zaključio da nije bila pokrenuta „druga kontrola“ i da mjera države članice u kojoj se taj program prima ne spada u područje primjene člana 3. Direktive AVMS.*“

Nije jasno da li bi se miješanje u demokratski proces u drugoj zemlji preko medija moglo okvalificirati kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti. Kao što je gore već istaknuto, preporučuje se pojačana saradnja između regulatornih tijela u regiji kako bi se promoviralo uzajamno poštovanje pravila o medijskom izvještavanju o izborima i poštovanje pravila o političkom oglašavanju, što bi mogao biti koristan pristup za dalje napredovanje. Važno je naglasiti da pojava političkih subjekata u emisijama pružalaca medijskih usluga iz susjednih zemalja, čime se zaobilaze pravila, potpada pod „kišobran“ etike i ne bi se mogla rješavati nijednom zakonodavnom mjerom koja se smatra legitimnom i usklađenom s načelom slobode izražavanja i slobodnog protoka audiovizuelnih medijskih usluga. Podrazumijeva se da je za izbjegavanje takve prakse neophodan određeni nivo političke zrelosti i demokratizacije.

81 AVMSD predviđa mogućnost da se odstupi od načela zemlje porekla i nametanja obaveze pružaocima medijskih usluga koji nisu u jurisdikciji određene države članice da finansijski doprinesu proizvodnji evropskih djela. Ta odredba se zaista transponira u zakonodavstvo jednog broja država članica EU, pa je, na primjer, u tom pogledu uočen zanimljiv razvoj događaja u frankofonoj zajednici u Belgiji. Konkretno, nacrtom zakona predložena je diferencijacija između internih i eksternih medijskih usluga, gdje se eksterne medijske usluge definiraju kao medijske usluge koje potiču iz jurisdikcije države članice Evropske unije ili potpisnice Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru ili visoke strane ugovornice Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, a koje su namijenjene javnosti u frankofonoj regiji ili frankofonom gledalištu u bilingvalnoj regiji Brisel-Prijestolnica kako bi ostvarili prihod od komercijalnih komunikacija ili prihod od korisnika tog tržišta. Ti pružaoci usluga trebaju biti u obavezi da finansijski doprinesu finansiranju lokalne audiovizuelne produkcije.

#### 4.2.4. Ostala pitanja

Neke od zemalja korisnica pokrenule su pitanje korištenja maloljetnika u političkom oglašavanju. U regiji je u načelu zabranjeno korištenje maloljetnika u političke svrhe, kao što je slučaj i u drugim zemljama. Budući da neki tumače korištenje maloljetnika u političkim kampanjama, uključujući i političko oglašavanje, kao marionetsku upotrebu,<sup>82</sup> zabrana da se manipulira djecom u te svrhe, koja postoji širom regije, u skladu je sa ustaljenom evropskom praksom. Na osnovu analiziranih studija slučaja može se zaključiti da se to pitanje ne spominje neposredno u kodeksima niti u propisima kojima se uređuje pitanje izvještavanja o izborima ili „političkih poruka” ili „emisija političkih stranaka”.

Međutim, postoji čitav niz propisa i kodeksa koji daju generalne smjernice o upotrebi djece u proizvodnji programa ili u oglašavanju. Jedan primjer nalazimo u Kodeksu BAI o pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vijestima i izvještavanju o aktuelnim zbivanjima u Republici Irskoj, koji nalaže da se „*uvijek mora voditi posebna brigada kada se intervjui s djecom ili ranjivim licima uvrstavaju u sadržaj namijenjen vijestima ili izvještavanju o aktuelnim zbivanjima. U svim takvim slučajevima mora prevagnuti načelo koje nalaže da se izbjegne emitiranje materijala koji može djelovati štetno ili pogubno po njihove interese. Po pravilu, prije emitiranja intervjua sa djetetom mlađim od 16 godina ili sa ranjivom osobom, onda kada je tema intervjua osjetljiva ili ozbiljna, mora se tražiti i dobiti pristanak roditelja, staratelja ili pravnog zastupnika; to se mora učiniti i onda kada bi se smatralo nepravičnim da se taj pristanak ne dobije. Odluka o emitiranju intervjua bez takvog pristanka mora biti opravdana u javnom interesu*”.<sup>83</sup>

Jedno pitanje koje korisnici nisu posebno istakli, ali koje je zaista uočeno u mnogim izvještajima o regiji, kao i onima koji potiču iz same regije, odnosi se na uticaj online medija i društvenih mreža u izbornom procesu.<sup>84</sup>

Ostala pitanja odnosila su se na to kome je i kojim organizacijama dozvoljeno političko oglašavanje. Kada je riječ o neplaćenom oglašavanju, većina zemalja ograničava dodjelu prava na besplatno vrijeme emitiranja onim strankama koje su zastupljene u predstavničkim organima (parlamentima, Evropskom parlamentu itd.). U Francuskoj se besplatno vrijeme emitiranja dodjeljuje i sindikatima i strukovnim organizacijama. U Sloveniji to vrijeme može biti dodijeljeno i strankama i kandidatima koji još nemaju svoje izabrane predstavnike.

Teme koje se odnose na online i društvene medije u vezi sa izborima tiču se pravičnosti, transparentnosti, autonomije birača i konačne legitimnosti izbora zbog kampanja koje se vode na osnovu podataka, targetiranja poruka, kao i segmentacije publike. Skandal sa organizacijom *Cambridge Analytica* koji je pogodio referendum *Brexit 2016*, američki predsjednički izbori 2016, vojska za tasterom Rodriga Duterte, razni agenti koji širom svijeta koriste internet kako bi propagirali različite agende – sve su to samo primjeri pitanja koja se otvaraju u vezi sa izbornim procesima. Efekti dezinformacija plasiranih online i na društvenim mrežama teško se mogu izmjeriti, ali su jasno vidljivi tokom aktuelne globalne zdravstvene krize. Izvjestan uvid u to može se naći u studiji američkog *Journal of Tropical Medicine and Hygiene*: „Infodemija u vezi sa virusom *COVID-19* i njen uticaj na javno zdravlje: Globalna analiza društvenih medija”<sup>85</sup> u kojoj su praćene glasine u vezi sa virusom *COVID-19* i teorije zavjere na online platformama, uključujući internetske stranice agencije za provjeru činjenica, Facebook, Twitter i online izdanja novina od 31. decembra 2019. do 5. aprila 2020. Oko 5.800 ljudi primljeno je u bolnicu zbog lažnih informacija na društvenim medijima, mnogi su preminuli zato što su ispijali metanol ili proizvode za kućnu higijenu na bazi alkohola itd.

82 <https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/handle/10161/16069>

83 BAI (2013): *Code of Fairness, Objectivity and Impartiality in News and Current Affairs*.

84 Za više detalja vidi na primjer izveštaj „*Dezinformacije u online sferi. Slučaj Bosne i Hercegovine*”, koji je, pod okriljem projekta koji u Bosni i Hercegovini finansira EK povodom posljednjih opštih izbora 2018, sačinila platforma Raskrinkavanje (Raskrinkavanje.ba), platforma za provjeru vjerodostojnosti činjenica kojom upravlja udruženje građana *Zašto ne* iz Sarajeva.

85 Američki „*Journal of Tropical Medicine and Hygiene*”, studija iz 2020: „*COVID-19–Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis*”.

Teško je djelotvorno mjeriti uticaj kampanja dezinformiranja pred izbore/referendume na same te izbore, ali su ti događaji očigledno doprinijeli da se dezinformiranje smatra jednom od taktika u „informativskom ratovanju“, a ne samo medijskom pojavom; birači se tu svjesno zbunjuju, a njihove zablude su namjerno prouzrokovane.<sup>86</sup>

Dok smo u Drugom poglavlju ove studije predstavili inicijative u Evropskoj uniji i Vijeću Evrope da bismo u narednom govorili o nekima od nacionalnih inicijativa, ovdje ćemo se pozabaviti praksom samih društvenih mreža koje primjenjuju različite pristupe. Twitter je proglasio da je zabranjeno političko oglašavanje,<sup>87</sup> ali to nisu uradile druge mreže. U pravilima Facebookove zajednice koja se odnose na „oglasne o društvenim pitanjima, izborima ili politici“ ti oglasi se identificiraju kao „oglas koji je napravio kandidat za javnu funkciju ili koji su napravljeni u njegovo ime ili koji se odnose na njega, neku političku ličnost, političku stranku ili zagovornike određenog ishoda izbora za javnu funkciju; ili koji se odnose na izbore, referendum ili inicijativu za glasanje, uključujući inicijative „izađi i glasaj“ ili predizborne kampanje; ili koji se odnose na društvena pitanja na bilo kom mjestu gdje je oglas plasiran; ili koji podliježu reguliranju kao političko oglašavanje“. Oglašivači koji su zainteresirani za plasiranje takvih oglasa moraju provesti postupak autorizacije oglasa, a zahtjevi u okviru tog postupka razlikuju se od zemlje do zemlje.<sup>88</sup>

Zbog načina na koji je Facebook postupao u slučaju dezinformacija ili govora mržnje, uključujući njegov permisivan pristup objavama američkog predsjednika Trampa kojima je dezinformirao korisnike, mnogo oglašivača je odlučilo da se povuče iz plasiranja oglasa na društvenim mrežama, što je znatno pogodilo Facebook i što se može razumjeti iz perspektive brojnih izazova koji postoje u današnjem svetu. Sagledano iz perspektive predstojećih američkih predsjedničkih izbora 2020. teško je procijeniti da li će ti koraci zaista imati neki održivi učinak. U svakom slučaju, budući da politička pitanja koja pokreću društveni mediji postaju u sve većoj mjeri naglašena u globalnim okvirima, naročito u domenu izbornih problema i dezinformiranja / pogrešnog informiranja / zlonamjernog informiranja, bilo bi korisno dublje ispitati tu problematiku. Naročito valja ukazati na to da je pitanje društvenih mreža i izbora izuzetno kontroverzno, na šta je ukazano i na već spomenutim regionalnim diskusijama za okruglim stolom organiziranim pod okriljem projekta JUFREX i stoga nema potrebe da o tome ovdje detaljnije govorimo. Ono što, međutim, treba naglasiti jeste da se tendencija u evropskim državama sve više prevodi u ravan zakonodavnih akata kakve smo mogli vidjeti ovdje predstavljene u primjerima iz Evrope. Sektorska politika koja se koristi i primjenjuje na društvenim mrežama (mada se to i dalje pretežno radi preko automatiziranih sistema) otvara mnogobrojna pitanja, od same legitimnosti (s obzirom na to da o pitanjima javne politike odlučuju privatna poslovna preduzeća), preko njihove transparentnosti, sve do činjenice da su same mreže podložne zloupotrebi i manipulacijama. Ostaje da se vidi kako i u kojoj mjeri takva sektorska politika djeluje u korist ili na štetu demokratskih procesa, a izbori su primarni primjer i osnovno načelo demokratskog funkcioniranja.

Očigledno je da su izborna zakonodavstva i regulatorni okviri u regiji vezni za medije prilično analogni, pa je stoga preporuka da se u njih unose izmjene kako bi se mogli suočiti s postojećim izazovima u online sferi. Ranije u tekstu je već ukazano na neke od predloženih pristupa, ali ovdje treba naglasiti da demokratski izbori nisu mogući tamo gdje pravni okvir za izbore osujećuje ili postavlja prepreke govorima u predizbornim kampanjama i ograničava slobodu izražavanja. Ograničena ili sužena ovlaštenja medijskih regulatora u online svijetu ne trebaju ih spriječiti da donesu strategije i uključe se u rješavanje pitanja u toj oblasti na osnovu mandata koji imaju za promoviranje pluralizma i pravičnosti informiranja, a šire gledano i na osnovu svoje moralne obaveze prema medijskoj etici. Kao što se može vidjeti širom Evrope, samoregulatorne i koregulatorne inicijative su (zasad) uobičajene (vidi na primjer italijansku inicijativu). Međutim, u bliskoj budućnosti očekuju se i zakoni u Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

86 Open Democracy (Mišljenje, 22. decembar 2019): *Boris Johnson made politics awful, then asked people to vote it away (Boris Johnson je prvo politiku učinio užasnom, a onda zatražio od ljudi da je odagnaju glasanjem)*.

87 BBC News (31. oktobar 2019): *Twitter to ban all political advertising (Twitter namjerava zabraniti svako političko oglašavanje)*.

88 Facebook Business Help Centre.

### 4.3. SAŽETAK KLJUČNIH PREPORUKA I SMJERNICA

- ▶ Ključna načela koja leže u osnovi pravila za izvještavanje o izborima u većini zemalja (i prema evropskim standardima) jesu uravnoteženost, nepristrasnost i ravnopravnost.
- ▶ Kako je istaknuto u prethodnoj analizi, u Evropi ne postoji usaglašen pristup uređenju političkog oglašavanja. Budući da potpuna zabrana nije moguća niti izgledna u bliskoj budućnosti, presudno je važno da se za uređenje političkog oglašavanja koriste podzakonski akti.
- ▶ Plaćeno političko oglašavanje zabranjeno je van perioda održavanja izbora u Srbiji (također i u Italiji i Njemačkoj). Idealno bi bilo da ili medijsko pravo ili izborno zakonodavstvo budu ažurirani tako da se ograniči političko oglašavanje van perioda izbora. Tamo gdje to nije moguće, potreban je niz pravila kroz podzakonske ili koregulatorne kodekse kojima će se ograničiti političko oglašavanje samo na predizborni period u kome se odvija kampanja.
- ▶ Kada se izrađuju propisi kojima se uređuje političko oglašavanje, treba voditi računa o preporukama Vijeća Evrope kako bi se osiguralo da se prema svim političkim kandidatima i strankama *postupa „na ravnopravan i nediskriminatoran način“*, uključujući i to da *„mogućnost zakupa oglasnog prostora treba biti dostupna svim učesnicima u izbornoj utakmici pod jednakim uslovima i po jednakoj tarifi“*.
- ▶ Propisi trebaju sadržavati jasne definicije političkog oglašavanja kako bi se utvrdilo područje primjene pravila. Moguće je (i vjerovatno je to racionalno) uključiti sve medijske oblasti (kao što je to slučaj u američkoj definiciji). Također je moguće primijeniti širok pristup oglašavanju koji obuhvata čitav niz političkih pitanja (i organizacija) i izvan uticaja izbora (što je definicija u Ujedinjenom Kraljevstvu). Mnoge zemlje ograničavaju definiciju na oglašavanje koje promovira neku političku stranku ili političkog kandidata.
- ▶ Standardi Vijeća Evrope preporučuju da zemlje članice razmotre mogućnost da u svoj regulatorni okvir uključe odredbu kojom će ograničiti količinu oglasnog prostora za političko oglašavanje koju neka politička stranka ili kandidat mogu kupiti. Propisima o neplaćenim političkim porukama u mnogim zemljama (Francuska, Italija, Ujedinjeno Kraljevstvo) uvedene su i definirane granice u pogledu količine besplatnog vremena emitiranja tokom izbora.
- ▶ Presudno je važna potreba da se valjano identificiraju političko oglašavanje i političke poruke. To je naglašeno u standardima Vijeća Evrope: *„Treba omogućiti javnosti da bude svjesna da određena poruka predstavlja plaćeni politički oglas“*. U praksi to također obuhvata i detaljne podatke o tome ko je plasirao oglas.
- ▶ Pitanje koje izaziva veliku zabrinutost u regiji jeste pitanje potencijalnog uticaja stranih medija na nacionalne izbore. Kako je naznačeno u Drugom poglavlju ove studije, Evropska komisija je pokrenula strategiju i predložila nova pravila za bolju zaštitu demokratskih procesa od manipulacija kojima pribjegavaju treće zemlje ili privatni interesi. Kako je prethodno objašnjeno, ključni pristup za koji se mogu opredijeliti regulatorna tijela u regiji vjerovatno je pristup koji počiva na saradnji i diskusiji. Stoga je izvanredno polazište preporuka da se razmotri mogućnost formiranja neformalne „radne grupe“ koja bi redovno razmjenjivala mišljenja o tim pitanjima, pratila praksu drugdje i omogućila kvalitetnu razmjenu ideja, prakse i zakonskih odredaba i regulatornih mjera.
- ▶ Takva radna grupa bi također mogla raditi na izradi zajedničkog kodeksa (zakonskog ili koregulatornog) o političkom oglašavanju; te odredbe bi se mogle primjenjivati na njihove licencirane emitere. Ako bi se standardi u ovoj oblasti uskladili u cijeloj regiji, to bi doprinijelo saradnji između regulatornih tijela i borbi protiv problema miješanja.
- ▶ U mnogim evropskim zemljama težište zabrinutosti u vezi s političkim oglašavanjem sada je prebačeno na online političko oglašavanje. U Evropi se to pitanje detaljno razmatra. U studijama slučaja koje su ovdje predstavljene to pitanje je također analizirano. U nekim jurisdikcijama primjenjuje se samoregulatorni pristup (Italija), dok se u drugim nastoji zakonskim putem urediti to pitanje (što je već učinjeno u Francuskoj, a mogućnost se razmatra i u Irskoj i u Ujedi-

njenom Kraljevstvu). Važno je da regulatorna tijela u regiji, eventualno preko regionalne radne grupe, također uzmu u obzir sva ta pitanja i rade zajedno na njihovom rješavanju.

- ▶ S obzirom na razmjere inicijativa na evropskom nivou, također je izuzetno važno da se regulatorna tijela u regiji postaraju da se uključe u sve te diskusije i da nastoje osigurati da njihove zemlje postanu dio raznih postojećih istraživačkih mreža posvećenih ovoj temi – kao što su Monitor medijskog pluralizma ili Evropski digitalni opservatorij.





## 5. Aneks – Odgovori na upitnik

---

Korisnicima je podijeljen upitnik kako bi se na osnovu njihovih odgovora izgradila bolja slika o pitanjima koja su oni identificirali u vezi sa ovom temom. Odgovori su dostavljeni kako bi se dobile reference za zakonodavni okvir i praksu u regiji.<sup>89</sup>

### 5.1. ZAKONSKI OKVIR I PRAKSA U VEZI SA ZABRANOM VOĐENJA POLITIČKE KAMPANJE VAN PREDIZBORNOG PERIODA

---

#### Albanija

Zakon br. 97/2013 o audiovizuelnim medijima u Republici Albaniji uređuje u izmijenjenoj i dopunjenoj verziji pitanje političkog i institucionalnog oglašavanja. U skladu sa odredbama tog zakona u vanizbornim situacijama zabranjeno je emitirati oglasni materijal u političke svrhe (član 41. stav 2). Pored toga, zabranjeno je i direktno promoviranje i izazivanje pometnje u institucionalnom oglašavanju tako što će se institucije poistovjećivati s odlikama političkih stranaka.

Što se tiče emitiranja takvog sadržaja tokom predizbornih kampanja, članovi 39. i 40. navedenog zakona predviđaju sljedeće: „Tokom predizborne kampanje emisije sa političkim oglasima emitiraju se u skladu sa odredbama Zakona br. 10 019, od 29. decembra 2008, o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Albanije i Zakona br. 8580, od 17. februara 2000, o političkim strankama, također u izmijenjenoj i dopunjenoj verziji.”<sup>90</sup> Ista odredba važi i za emisije sa institucionalnim oglašavanjem.

Izborni zakon koji je trenutno na snazi posvećuje posebno poglavlje izornoj kampanji i medijima. Taj zakon utvrđuje pravila za izvještavanje o izornoj kampanji na javnoj televiziji i radio programima, kao i na privatnim televizijskim kanalima. (članovi 81, 82, 83. i 84). Također smo obaviješteni da je Izborni zakon izmijenjen u julu 2020. godine, kao i da se izmjene i dopune tog zakona odnose na medijske subjekte.

U posljednje tri godine nije zabilježen nijedan slučaj emitiranja političke propagande. To je odraz činjenice da audiovizuelni mediji poštuju zakonske zahtjeve. U međuvremenu, do 2017. godine bilo je identificiranih slučajeva povreda tog zakona tako da je Agencija za audiovizuelne medije (AMA) izdavala upozorenja ili određivala novčane kazne u tim slučajevima.

#### Bosna i Hercegovina

Izborni zakon u Bosni i Hercegovini dozvoljava plaćeno političko oglašavanje tokom predizborne kampanje, koja zvanično počinje 30 dana prije dana izbora. Prema Pravilniku o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora (koji je usvojila Centralna izborna komisija), „u periodu od dana raspisivanja izbora do dana službenog početka izborne kampanje” (najmanje 150 dana prije održavanja izbora) do službenog početka izborne kampanje (30 dana prije dana održavanja izbora) zabranjeno je plaćeno političko oglašavanje putem radiodifuznih medija ili bilo kojeg

---

89 Treba napomenuti da su pitanja i odgovori prilagođeni kako bi se postigla jednoobraznost. Isto tako, obratite pažnju na to da su eksperti predočili samo one odgovore zemalja koje su dobili.

90 Zakon br. 91/2017 o izmjeni Zakona br. 97/2013 o audiovizuelnim medijima u Republici Albaniji.

oblika plaćenog oglašavanja političkih subjekata. Jedini izuzetak od ovog pravila jeste informacija kojom se obavještavaju članovi organa i statutarnih organa političkih subjekata o rasporedu internih o održavanju internih skupova organa i statutarnih organa političkih subjekata.

Za razliku od plaćenog političkog oglašavanja u predizbornom periodu, koje je jasno regulirano, ne postoje nikakve konkretne odredbe ni u izbornom zakonodavstvu, ni u propisima CRA koje bi se konkretno bavile plaćenim političkim oglašavanjem izvan predizbornog perioda. Plaćeno političko oglašavanje van tog perioda se, prema tome, smatra dozvoljenim, ali podliježe istim onim pravilima kojima podliježe i svaki drugi vid oglašavanja, uključujući sve odredbe koje se odnose na ograničenje trajanja. CRA je nadležna za sprovođenje odredbi o izvještavanju elektronskih medija o izornoj kampanji. Nepostojanje pravila kojima se uređuje pitanje plaćenog političkog oglašavanja van predizbornog perioda može biti problematično sa stanovišta nepristrasnosti i jednakih mogućnosti, naročito ako se ima na umu da je u Bosni i Hercegovini često slučaj da se „stvarna” predizborna kampanja završi čak i prije nego što je zvanično počela. Pravila kojima je uređen predizborni period obično se detaljno poštuju, a mnogi smatraju da je do početka tog perioda većina političkih subjekata već obavila svoj posao.

### Kosovo\*

Ne postoji zabrana vođenja političke kampanje van predizbornog perioda. Međutim, na osnovu Uredbe IMC-a o komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama, konkretno na osnovu članova 2.2. i 14.6. tog propisa, zabranjeno je političko oglašavanje van predizbornog perioda. Član 2.2. glasi: Političke komercijalne audiovizuelne komunikacije su dozvoljene samo tokom izbornih kampanja u skladu s relevantnim važećim zakonima i uredbama. Član 14. tačka 6: Zabranjuje se reklamiranje političkih stranaka, koalicija i nezavisnih članova predstavničkih tijela osim za vrijeme predizborne kampanje u skladu sa posebnim aktom. Pitanja koja se odnose na zabranu vođenja predizborne političke kampanje trebaju biti obuhvaćena i Zakonom o izborima.

### Crna Gora

Političko oglašavanje je definirano kao oglašavanje za vrijeme predizborne kampanje subjekata koji učestvuju na izborima (samo oni koji su registrirani kod Izborne komisije kao učesnici na izborima).

### Sjeverna Makedonija

Regulativom je zabranjeno političko oglašavanje upravo u predizbornom periodu. Konkretno, Izbornim zakonom je propisano da je objavljivanje političkih oglasa zabranjeno od trenutka raspisivanja izbora do početka izborne kampanje (osim kada je riječ o pozivima za podršku nezavisnim kandidatima, a to je strogo regulirano). Postoji niz pravila za političko oglašavanje u kampanji (to je utvrđeno Zakonom), ali nema gotovo ničega o političkom oglašavanju van samog izbornog procesa. Zakon o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama zabranjuje samo političko oglašavanje na javnom radiodifuznom servisu, ali ne kaže ništa o privatnim emiterima. To se onda shvata kao da je to oglašavanje dozvoljeno budući da se definicija oglašavanja u Zakonu o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama odnosi i na popularizaciju neke ideje. Međutim, kada dođe do emitiranja takvog oglašavanja, primjenjuju se pravila koja važe za komercijalno oglašavanje.

### Srbija

Kada je riječ o zakonodavstvu u Republici Srbiji, član 47. stav 1. tačka 5) Zakona o elektronskim medijima utvrđuje da je pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sadržaj i u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužan poštovati zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje, a u toku predizborne kampanje dužan je registriranim političkim strankama, koalicijama i kandidatima osigurati zastupljenost bez diskriminacije.

Kada je riječ o podzakonskim aktima, regulatorno tijelo je donijelo Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje u kome se političko oglašavanje tokom predizborne kampanje definira na sljedeći način:

*„Pružalac medijske usluge dužan je da emituje političke oglasne poruke svih zainteresovanih podnosioca izbornih lista i kandidata pod jednakim programskim, tehničkim i finansijskim uslovima. Ako je više podnosilaca izbornih lista ili kandidata zainteresovano za emitiranje svojih političkih oglasnih poruka u programu, a ne postoje tehnički uslovi da se njihovi interesi zadovolje u celosti, pružalac medijske usluge je dužan da vreme namenjeno političkom oglašavanju raspodeli na podnosiocima izbornih lista ili kandidate srazmerno njihovoj iskazanoj zainteresovanosti. Na način emitiranja i sadržaj političke oglasne poruke primenjuju se odredbe propisa kojima se uređuje oblast televizijskog i radio oglašavanja. Za istinitost i tačnost političkog oglašavanja odgovoran je oglašivač, a za njegovu usklađenost sa odredbama zakona kojim se uređuje način emitiranja oglasne poruke odgovoran je javni medijski servis.“*

Prema tome, kao što možemo vidjeti iz gornje odredbe, Republika Srbija dopušta političko oglašavanje samo u vrijeme predizborne kampanje i zabranjuje ga van predizborne kampanje. S tim u vezi, bilo bi poželjno da se napravi komparativni pregled načina na koji susjedne zemlje i države članice EU uređuju pitanje političkog oglašavanja, tj. da se vidi dopuštaju li one političko oglašavanje ili ne i, ako ga dopuštaju, kako ga uređuju – posebnim zakonom ili podzakonskim aktom; ko nadzire političko oglašavanje itd.

Pored toga, gore navedeni član Zakona uvodi zabranu samo za političko oglašavanje, a ne za bilo koji drugi tip političke kampanje. Regulator je u praksi imao slučaj kada je politički oglas političke stranke koja nije učestvovala na izborima emitiran sve vrijeme predizborne kampanje. S tim u vezi, bilo bi poželjno napraviti i opšti pregled u vezi s tim pitanjem, tj. utvrditi kako je to uređeno u uporednom pravu (susjedne zemlje i države članice EU).

Kada je riječ o relevantnoj praksi regulatornog tijela u Republici Srbiji, bilo je slučajeva u kojima su određeni javni medijski servisi prekršili spomenutu zakonsku odredbu i tako omogućili prednost nekim političkim opcijama. Zabilježen je i slučaj kada je jedan javni medijski servis emitirao političke oglase prije nego što su izbori zvanično raspisani, a regulatorno tijelo je to kaznilo.

## 5.2. PRAVNI OKVIR I PRAKSA U VEZI SA IDENTIFIKACIJOM, PORIJEKLOM I DEFINICIJOM POLITIČKIH OGLASA

### Albanija

U skladu sa izmjenama Zakona br. 97/2013, oglašavanje se smatra političkim po svojoj prirodi onda kada podržava interese političkih stranaka, političkih grupa ili lidera koji teže ostvarenju političkih ciljeva, kada utiče na promjenu zakona, na neku političku ili administrativnu odluku ili kada utiče na razvoj javnog mnijenja o spornim političkim pitanjima.

Pored toga, zakon utvrđivanje političke prirode nekog oglasa povezuje sa njegovim naručiocima. Nadalje, prema članu 39, oglašavanje se smatra političkim onda kada su njegovi naručioci:

- političke stranke ili institucije;
- organizacije kojima je cilj pružanje podrške političkim aktivnostima i preduzimanje takvih aktivnosti;
- organizacije, platforme i kolektivi koji podržavaju zakonske ili normativne promjene radi zaštite vlastitih ciljeva;
- svako drugo lice ili grupa koji podržavaju konkretan politički projekat ili program.

### Bosna i Hercegovina

Političko oglašavanje se definira kao „emitiranje i objavljivanje oglasa, javnih poziva, spotova i bilo kojeg drugog vida javnog oglašavanja političkog subjekta“. Zakon utvrđuje da narudžbe za plaćeno političko

oglašavanje moraju doći neposredno od političkih subjekata ili preko pravnih ili fizičkih lica koja su ti politički subjekti ovlastili. Međutim, ne postoje pravila koja bi se odnosila na identifikaciju porijekla oglasa. Od medija se zahtijeva da obezbijede jednake uslove za plaćeno političko oglašavanje svih političkih stranaka, što podrazumijeva da cijene oglasa moraju biti iste za sve političke subjekte, da im mora biti omogućen jednak pristup medijima itd. Očigledno je, međutim, da neke političke stranke imaju više novca nego druge i tom većom količinom novca mogu platiti više termina za emitiranje u medijima, te je stoga izborna utakmica neravnompravna od samog početka, barem u dijelu koji se odnosi na oglašavanje u medijima. To je očigledno i iz izvještaja koje su emiteri dužni podnositi CRA, jer se u tim izvještajima vidi da vrijeme koje je određeno za emitiranje političkog oglašavanja uglavnom koriste velike političke stranke, dok ostale stranke ili vrlo malo koriste to vrijeme, i to samo u nekoliko medija, ili ga uopšte ne koriste. Gore navedena definicija političkog oglašavanja je vrlo široka i može obuhvatiti praktično sve – debatne emisije sa „zakupljenim“ učešćem, plaćeno pojavljivanje gostiju u najgledanijim emisijama i u najgledanijim terminima, s najpopularnijim voditeljima emisije itd. Budući da Zakon ne govori detaljno o dozvoljenoj dužini pojedinih vrsta političkih oglasa, nego samo uopšteno određuje granicu na najviše 30 minuta nedjeljno za javne i 60 minuta nedjeljno za privatne emitere, to praktično znači da jedan politički subjekt može platiti da se pojavi u šezdesetominutnoj emisiji dok drugi onda neće imati mogućnost da budu na taj način predstavljeni. Upravo tu pitanje identifikacije i porijekla plaćenog političkog oglasa postaje veoma važno i jasno je da postoje oblasti koje bi trebalo dodatno razraditi i bliže utvrditi u izbornom zakonodavstvu.

### Kosovo\*

Zakon o opštim izborima, prije svega njegovo Poglavlje VIII, koje važi i za lokalne izbore, utvrđuje opšta pravila političkog oglašavanja, uključujući identifikaciju, dužinu oglasa i vrste političkih oglasa (besplatnih i plaćenih), identifikaciju lica (organizacije) koje je platilo oglas. Na osnovu odredaba Zakona o izborima IMC prije izbora donosi smjernice za izbore kroz koje daje uputstvo nosiocu licence o tome kako da se ponaša tokom izbornog perioda. Zakon o izborima precizira samo to da politička reklamna poruka ne može trajati više od dvije minute i da političkim strankama treba pružiti određeno vrijeme i prostor za besplatno emitiranje. Ne postoji, međutim, nijedan propis koji bi se odnosio na ukupno trajanje političkog oglašavanja, naročito na sponzorstvo nad političkim programima (skupovi, mitinzi itd.). Uzimajući u obzir veliki broj političkih subjekata koji učestvuju na izborima, obaveze medija u pogledu besplatnog oglašavanja svih političkih subjekata, kao i zahtjev da se izdvoji besplatan prostor za emitiranje poruka političkih subjekata, ispostavlja se da najveći dio vremena koji je posvećen javnosti ispunjava programski sadržaj političke prirode.

Bilo bi preporučljivo da se Zakonom o izborima ograniči vrijeme izdvojeno tokom izbora za plaćeno političko oglašavanje, naročito kada je riječ o sponzorstvu (ograničenje po jednom satu/danu/predizbornom periodu).

### Crna Gora

Ne postoji zabrana oglašavanja političkih subjekata van vremena izborne kampanje. Samim tim, odredba koja utvrđuje da predizborna kampanja počinje na dan kada se potvrde izborne liste u potpunosti gubi značenje. Van predizbornog perioda političko oglašavanje se tretira kao bilo koje drugo oglašavanje (kvote, standardi).

### Sjeverna Makedonija

Samo oglasi koji dolaze od političkih stranaka/koalicija (a u toj kategoriji Izborni zakonik utvrđuje različite oblike/vrste) označavaju se kao plaćeni politički oglasi. Iako je obim plaćenih političkih oglasa širi, bilo je situacija kada bi neka NVO platila oglas kojim se šalje poruka koju politička stranka ne bi mogla emitirati u tom trenutku, ali se to ne stavlja u istu kategoriju. Na primjer, jedna politička stranka je odlučila da u znak protesta ne učestvuje u jednom izbornom procesu i stoga joj nije bilo dozvoljeno da ima plaćene političke oglase. Jedna NVO je objavila oglase čija je poruka bila usklađena sa porukom koju je željela emitirati spomenuta politička stranka, ali nije postojala nikakva očigledna veza s tom strankom,

tako da je oglas o kome je riječ morao biti emitiran u vrijeme kada se inače emitiraju komercijalni oglasi – a ne kada se emitiraju politički oglasi (prema Izbornom zakoniku za svake izbore postoji dodatno vrijeme za političke oglase pored onih redovnih 12 minuta na sat koliko je prema Zakonu o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama dopušteno za komercijalne oglase). Pravila za identificiranje plaćenih političkih oglasa jasno su utvrđena u Izbornom zakoniku (ti oglasi moraju biti jasno odvojeni od ostalog programskog sadržaja, moraju biti označeni kao plaćeni politički oglasi i mora biti jasno naznačena stranka/koalicija koja je naručila njihovo emitiranje). Izvan izbornog procesa ta pravila nisu upisana u Zakon o audio i audiovizuelnim medijima – ali regulatorno tijelo poziva emitere da identificiraju stranku koja je naručila emitiranje političkih oglasa.

## Srbija

Ovdje se postavlja pitanje identifikacije oglašivača, tj. situacije u kojoj nije moguće utvrditi ko je oglašivač, pa samim tim nije moguće utvrditi ni da li je oglašivač učesnik u izbornoj kampanji, a naročito u slučajevima kada inostrani pružalac audiovizuelnih medijskih usluga emitira oglas. Prema članu 20. Zakona o oglašavanju prenosilac oglasne poruke i oglašivač snose zajedničku odgovornost, što predstavlja dodatnu teškoću koja stoji na putu da se identificira oglašivač.

## 5.3. PITANJE NEPOSTOJANJA RAZGRANIČENJA IZMEĐU „REDOVNOG” I POLITIČKOG OGLAŠAVANJA

---

### Albanija

Zakonom su utvrđeni kriteriji na osnovu kojih se određuje da li je neka komunikacija komercijalne prirode ili predstavlja politički oglas, kao i da li je, ukoliko se radi o političkom oglasu, riječ o sadržaju koji podrazumijeva određene političke ciljeve (npr. vršenje uticaja da bi se postigla neka zakonska promjena itd.) ili je u pitanju oglas čije je emitiranje naručila neka politička organizacija ili stranka (vidi pod 5.2).

### Bosna i Hercegovina

Sa izuzetkom opšte odredbe po kojoj se plaćeni politički oglasi moraju jasno odvojiti od ostatka programa, u pravilima se ne utvrđuju dalji kriteriji za razgraničenje. Međutim, emiteri u praksi po pravilu identificiraju plaćeni politički oglas kao takav, barem ukoliko se radi o reklamnim spotovima koji se tipično emitiraju u blokovima koji su od ostalog sadržaja odvojeni jasnim pauzama i označeni kao „političko oglašavanje”. Isto tako, ako se politički oglasi pojave u emisijama ili ako se direktno promoviraju, to se obično označava kao „zakupljeni termin” iako, a na to je ovdje već ukazano, to nije uvijek slučaj. Na primjer, tokom predizborne kampanje 2018. zabilježen je slučaj jednog emitera koji je u svom planu političkih emisija (takav plan elektronski mediji moraju dostavljati CRA svake nedjelje tokom perioda izborne kampanje) najavio emisiju identificiranu kao plaćeni politički oglas. Međutim, u samoj emisiji to nije bilo najavljeno niti je postojao ikakav znak za takvu identifikaciju. Pošto ne postoje konkretna pravila u tom smislu, tom emiteru je izrečena sankcija za emitiranje lažnog ili zavaravajućeg programskog sadržaja.

### Kosovo\*

Prema Uredbi IMC-a o komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama, opšta pravila koja važe za redovno oglašavanje primjenjiva su i na političke oglase kada je riječ o njihovom sadržaju. U skladu sa zakonom o izborima i u skladu sa smjernicama IMC-a u vezi sa izborima, politički oglas mora biti identificiran kao takav, a to obavještenje treba da sadrži i detalje o tome da li je riječ o besplatnom emitiranju, koja je politička stranka odgovorna za to emitiranje, kao i koja organizacija ili lice su naručili ili platili emitiranje.

## Sjeverna Makedonija

Tokom izbora redovne reklame se emitiraju u zasebnom terminu, dok se politički oglasi emitiraju samo u vremenu koje je za to posebno izdvojeno i jasno su identificirani. Izvan izbornog procesa vremenski okvir ostaje isti, a i pravila su istovjetna.

## Srbija

Jedno od pitanja koja se postavljaju u vezi sa zakonodavstvom u Republici Srbiji jeste to što se u njemu ne pravi razlika između političkog i komercijalnog oglašavanja kada je riječ o važećim pravilima. Republika Srbija ima Zakon o oglašavanju, kojim se uređuje komercijalno oglašavanje, ali koji se isto tako primjenjuje na političko oglašavanje. Član 9. važećeg Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje utvrđuje da se na način emitiranja i sadržaj političke oglašne poruke primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje oblast televizijskog i radijskog oglašavanja. Tako se na primjer Zakon o oglašavanju odnosi i na dužinu političkih oglasa, pravila o istinitosti sadržaja, korištenje ličnih podataka, slika i snimaka itd. U vezi sa svim tim bilo bi korisno sačiniti uporednopravnu analizu načina na koji je to pitanje uređeno u državama zapadnog Balkana i u zemljama članicama EU.

## 5.4. PITANJE UTICAJA MEDIJA IZ SUSJEDNIH ZEMALJA TOKOM IZBORA I PRELIJEVANJE PREKO PLATFORMI I PREKOGRANIČNO PRELIJEVANJE

### Albanija

Kada se u susjednim zemljama u regiji (Kosovo\* i Sjeverna Makedonija) održavaju lokalni ili parlamentarni izbori, razni politički subjekti naručuju emitiranje oglasa u glavnim televizijskim kućama u Albaniji. To se događa zato što glavne albanske televizijske kuće imaju pravo na emitiranje i pravo pristupa tim tržištima i prati ih gledalište u tim državama. To se, međutim, ne događa sa drugim albanskim susjedima kao što su Crna Gora, Grčka ili Italija.

### Bosna i Hercegovina

Situacija u Bosni i Hercegovini u tom pogledu je izuzetno složena. S jedne strane, mnogi stanovnici Bosne i Hercegovine imaju ili hrvatsko ili srpsko državljanstvo i glasaju na izborima koji se održavaju u tim zemljama. Ka njima su, kao biračima, usmjerene političke kampanje iz tih zemalja. CRA često dobija pitanja od emitera u njenoj jurisdikciji da li im je dozvoljeno emitirati plaćene političke oglase političkih subjekata iz susjednih zemalja. Budući da to pitanje, kako je već ukazano, nije regulirano van predizbornog perioda i budući da se Izborni zakon primjenjuje samo na izbore u Bosni i Hercegovini i bosanskohercegovačke političke subjekte, nema prepreka da se takvi oglasi emitiraju, već je samo potrebno slijediti ista ona pravila koja se moraju slijediti i za sve druge oglase.

S druge strane, mediji iz susjednih zemalja čiji se programi prate u Bosni i Hercegovini također mogu izvještavati o izbornim pitanjima. Nije neuobičajeno da se naši visokorangirani političari pojave kao gosti u emisijama medija iz susjednih zemalja tokom izborne kampanje u Bosni i Hercegovini. Opet, čak i ako ta praksa može biti sporna sa stanovišta uticaja na izborni proces, nema mnogo prostora da se nešto s tim u vezi uradi.

Jedan od mogućih pristupa rješavanju tog pitanja podrazumijevao bi tješnju saradnju između medijskih regulatornih tijela u regiji. Do sada su nacionalna regulatorna tijela iz regije ostvarivala dobru saradnju u vezi sa mnogim pitanjima od zajedničkog interesa, uključujući medijsko izvještavanje o izborima u prekograničnom kontekstu.

### Kosovo\*

Postoji uticaj medija iz susjednih zemalja, naročito tokom perioda predizborne šutnje, kada izvjesni politički predstavnici i predstavnici država pozivaju na to da se glasa za određenu političku stranku ili kandidata.

Budući da se ti mediji distribuiraju uglavnom preko distributivnih operatera (kablovska ili IPTV), medijski regulatorni organi mogu samo narediti distributerima da ne emitiraju te kanale (određena emisija / vrijeme emitiranja ili da ih uklone sa spiska) ako se sadržajem tih emisija krše važeći zakoni u vezi sa očuvanjem nacionalnog interesa i opšte sigurnosti.

## Sjeverna Makedonija

Postojala je jedna situacija kada su predizbornu šutnju prekršili mediji iz susjednih zemalja koji su za Sjevernu Makedoniju reemitirali sadržaje preko pružalaca usluga kablovske televizije. Godine 2016/2017. predstavnici tri političke stranke Albanaca u Sjevernoj Makedoniji pregovarali su i konačno potpisali (u januaru 2017) dokument u kome su iznijeli svoj zajednički stav o nekoliko važnih pitanja, predstavljajući to kao osnovu za pregovore o njihovom ulasku u Vladu. Dok su pregovarali, jedan od njihovih sastanaka održan je u Tirani i tada je domaćin bio predsjednik Albanske vlade, pa je izvješteno da je Platforma potpisana u Tirani. To je potom dovelo do toga da se taj dokument označava kao Platforma iz Tirane i on je tokom izbora korišten u nacionalističkom kontekstu. Također postoje brojni primjeri da su izjave političara iz Grčke, Bugarske, Srbije, sa Kosova\*, u kojima su oni govorili o svojim odnosima sa Sjevernom Makedonijom, uticale na politički dijalog u Makedoniji. Naravno, makedonska javnost je sve te informacije saznala iz medija, a makedonski mediji su se na njih pozivali (i još se pozivaju), analizirajući ih i sagledavajući postupke makedonskih vlada u prošlosti i danas kroz tu prizmu.

## Srbija

Ovo pitanje se odnosi na uticaj stranih AMVSP na nacionalne izbore, kako AMVSP iz susjednih zemalja, tako i onih koji su registrirani u državama članicama EU, a čiji je program usmjeren ka Republici Srbiji. U praksi, tokom posljednjih izbora, REM je sproveo nadzor nad dva strana pružaoce audiovizuelnih medijskih usluga: N1 i NovaS (licence za rad izdalo im je regulatorno tijelo u Luksemburgu, a ciljna zemlja im je Republika Srbija). Jedino što je REM mogao učiniti bilo je da apelira na sve strane pružaoce AVMS da poštuju pravila o vođenju političke kampanje i ponašanju pružalaca AVMS tokom kampanje. S tim u vezi, bilo bi korisno sačiniti jedan uporednopravni pregled praćen sudskom praksom drugih zemalja u vezi sa tim pitanjem, tj. načinom na koji su te druge zemlje uredile to pitanje.

## 5.5. POSTOJANJE INICIJATIVA ZA RJEŠAVANJE PITANJA ONLINE POLITIČKOG OGLAŠAVANJA

---

### Albanija

Pokrenuta je inicijativa za izmjenu Zakona br. 97/2013 o audiovizuelnim medijima u Republici Albaniji kako bi se njime obuhvatile i online medijske aktivnosti u sektoru nadležnosti regulatora audiovizuelnih medija, a to nije bila inicijativa AMA.

### Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini je problem to što je njen Izborni zakon prilično zastario, barem kada je riječ o pravilima o medijskom izvještavanju o izborima. Ta pravila važe samo za radiodifuzne i štampane medije, što znači da njima nisu obuhvaćene razne online platforme i drugi mediji. Stoga uopšte nije regulirano političko oglašavanje na online medijima. Zbog veoma složene političke situacije u Bosni i Hercegovini naročito je osjetljivo pitanje donošenja bilo kakvih amandmana na Izborni zakon.

### Kosovo\*

Budući da IMC nije nadležan da uređuje online platforme, ostaje na nadležnim tijelima da rješavaju ta pitanja tako što će stvoriti zakonski okvir. U Zakonu o izborima postoje odredbe koje se odnose samo na elektronske (radio i televizijske) i štampane medije.

## Sjeverna Makedonija

U Sjevernoj Makedoniji ne postoje takve akcije, ali je pitanje aktuelno. Naime, za parlamentarne izbore 2020. mediji koji su željeli da emitiraju političke oglase morali su se upisati u registar kod Državne izborne komisije. Bilo je slučajeva kada se radiodifuzne organizacije nisu same prijavile za taj registar, ali su imale svoje internetske stranice u online registrima ili su objavljivale političke oglase na svojim stranicama na Facebooku (za koje niko nije nadležan). Međutim, danas postoji potreba da se to pitanje riješi – postoji registar online medija koji vode Udruženje novinara i samoregulatorno tijelo Vijeće za medijsku etiku, ali je to relativno nov registar i još uvijek ulaže napore da nađe sebi odgovarajuće mjesto u medijskom okruženju, pa stoga nije poznato da li će takav samoregulatorni pristup biti djelotvoran kada je riječ o plaćenom političkom oglašavanju.

## 5.6. POLITIČKO OGLAŠAVANJE I UTICAJ POLITIČKIH STRANAKA KROZ PROMJENU PRAVILA O OGLAŠAVANJU ZA SVAKU PREDIZBORNU KAMPANJU

---

### Sjeverna Makedonija

Za predsjedničke izbore 2019. Izborni zakonik je izmijenjen tako da je propisano da se plaćeno političko oglašavanje plaća direktno iz državnog budžeta (što znači da se plaća novčanim sredstvima građana), a ta sredstva distribuiraju se preko Državne izborne komisije. Za te potrebe Agencija je bila dužna provesti kompletan nadzor nad svim plaćenim političkim oglasima i potvrditi da su oni emitirani kako bi Državna izborna komisija mogla platiti troškove emitiranja radiodifuznim kućama. To je dovelo regulatorno tijelo u položaj da se miješa u aspekt ekonomskog funkcioniranja radiodifuznih medija, što ne bi trebalo. Agencija smatra da je to problematična praksa i u svom Izvještaju o uravnoteženosti izvještavanja o izborima preporučila je da se ta odredba ukine.

Isto tako, za svaki izborni proces unose se izmjene u Izborni zakonik i mijenja se dužina onog dodatnog vremena emitiranja koje se odobrava za plaćeno političko oglašavanje, ali se isto tako mijenja i način raspodjele tog vremena. Došlo se dotle da se glavnina tog vremena zakonito daje parlamentarnim strankama, dok vanparlamentarne stranke ili nezavisni kandidati dobijaju svega nekoliko minuta (na primjer, za izbore u 2020. jedna mala parlamentarna stranka i 10 vanparlamentarnih stranaka natjecali su se za ukupno dvije minute u sat vremena – i to za sve te stranke, dok su dvije najveće parlamentarne stranke/koalicije koje su na vlasti dobijale šest minuta u sat vremena – svaka po tri minute uz mogućnost da iskoristi svih šest minuta ako se s tim saglasi druga stranka). Isto važi i za dvije najveće opozicijske stranke. A sve te izmjene su unošene do samog početka predizborne kampanje.



## 6. Bibliografija i izvori

---

Broadcasting Authority of Ireland/ Dublin City University/ FUJO (2019): *Elect Check 2019: A Report on Political Advertising Online during the 2019 European Elections*.

[https://fujomedia.eu/wp-content/uploads/2019/09/Elect-Check-2019-Report\\_Interactive-PDF-1.pdf](https://fujomedia.eu/wp-content/uploads/2019/09/Elect-Check-2019-Report_Interactive-PDF-1.pdf)

Broadcasting Authority of Ireland (2018): *Rule 27 Guidelines for Coverage of General, Presidential, Seanad, Local & European Elections*.

[https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm\\_uploads/2018/09/Rule27\\_ElectionGuide\\_vFinal\\_English.pdf](https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2018/09/Rule27_ElectionGuide_vFinal_English.pdf)

Broadcasting Authority of Ireland (2017): *General Commercial Communications Code*.

<http://www.bai.ie/en/download/131870/>

Broadcasting Authority of Ireland (2013): *Code of Fairness, Objectivity and Impartiality in News and Current Affairs*.

<http://www.bai.ie/en/download/129469/>

Cappello M. (ed.), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe, IRIS Special*, European Audio-visual Observatory, Strasbourg, 2017.

<https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/-/media-coverage-of-elections-the-legal-framework-in-europe>

Povelja Evropske unije o temeljnim pravima. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

Komitet ministara (2007): *Preporuka CM/Rec(2007)15 Komiteta ministara zemljama članicama o mjerama u vezi sa medijskim izvještavanjem o izbornim kampanjama*.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d)

Komitet ministara (1999): *Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara zemljama članicama o mjerama u vezi sa medijskim izvještavanjem o izbornim kampanjama, 9. septembar 1999*.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b)

Vijeće Evrope DGI (2017): *Informacijski poremećaj: Ka interdisciplinarnom okviru za istraživanje i kreiranje sektorske politike*. Autori Claire Wardle i Hossein Derakhshan.

<https://rm.coe.int/information-disorder-report-version-august-2018/16808c9c77>

CSA (FR): internet stranica posvećena regulatornom okviru i praksi u pogledu zaštite pluralizma.

<https://www.csa.fr/Proteger/Garantie-des-droits-et-libertes/Proteger-le-pluralisme-politique>

CSA (FR): *Lutte contre les infox: le CSA publie son premier bilan*.

<https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Lutte-contre-les-infox-le-CSA-publie-son-premier-bilan>

Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Vijeća od 14. novembra 2018, o izmjeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) u pogledu promjenjivog stanja na tržištu.

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

EPRA (vijesti, 5. jul 2019): *SPEU: razjašnjenje obima člana 3. Direktive AVMS*.

[https://www.epra.org/news\\_items/cjeu-clarification-of-the-scope-of-article-3-of-the-avms-directive](https://www.epra.org/news_items/cjeu-clarification-of-the-scope-of-article-3-of-the-avms-directive)

Evropska komisija DG za proširenje (2014) *Smjernice za podršku EU medijskim slobodama i integritetu medija u zemljama u procesu proširenja, 2014–2020.*

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press\\_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity\\_210214.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf)

Evropska komisija (2018) *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation.*

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

Evropska komisija (2018): *Kodeks EU o praksi dezinformiranja.*

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

Evropska komisija (2018): *Preporuka od 12. septembra 2018. o mrežama saradnje u području izbora, transparentnosti na internetu, zaštiti od kibersigurnosnih incidenata i borbi protiv kampanja dezinformiranja u kontekstu izbora za Europski parlament.* C(2018) 5949.

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf)

Evropska komisija (saopštenje za štampu od 12. septembra 2018): *Stanje Unije 2018: Evropska komisija predlaže mjere za osiguravanje slobodnih i poštenih europskih izbora.*

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_5681](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681)

Evropska komisija (2020): *Javne konsultacije: Zaštita evropske demokratije od miješanja i manipulacija.*

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12506-European-Democracy-Action-Plan>

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) (2018): *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima – Smjernice i obrazloženje.*

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) (2010): *Smjernice za reguliranje političkih stranaka, čiji su autori OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija.*

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)

Evropski parlament (2018): *Završni izvještaj delegacije za posmatranje Opštih izbora u Bosni i Hercegovini (5–8. oktobar 2018).*

[http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7232d4aa-941a-4cd9-98ee-8db7aaa2671f/Bosnia\\_&\\_Herzegovina\\_EP\\_Report-7\\_Oct\\_2018.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7232d4aa-941a-4cd9-98ee-8db7aaa2671f/Bosnia_&_Herzegovina_EP_Report-7_Oct_2018.pdf)

Evropska unija (2016): *Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (TFEU) [2016] OJ C202/1.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

<https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/>

(France) Loi n° 86–1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)/ *Zakon od 20. septembra 1986. o slobodi komunikacija*

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068930/2020-09-27/>

(France) Loi n° 2018–1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information / *Zakon od 22. decembra 2018. o borbi protiv informacijskog poremećaja.*

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037847559&dateTexte=&categorieLien=id>

Vlada Irske (Novembar 2019): *Međuresorna grupa o sigurnosti izbornog procesa u Irskoj i o dezinformacijama – Izvještaj o napretku.*

<https://assets.gov.ie/39188/8c7b6bc1d0d046be915963abfe427e90.pdf>

Vlada UK (Avgust 2020): *Otvorene konsultacije – Transparentnost u digitalnom vođenju predizborne kampanje: tehničke konsultacije o digitalnim otiscima.*

<https://www.gov.uk/government/consultations/transparency-in-digital-campaigning-technical-consultation-on-digital-imprints>

Irski povjerenik za zaštitu podataka (2018): *Izbori i vođenje predizborne kampanje od vrata do vrata: zaštita podataka i elektronski marketing.*

<https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2018-11/Canvassing%20Elected%20Reps%20FINAL.pdf>

(Irska) Izborni zakon (1992, u verziji iz 2017).

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/section/140/enacted/en/html>

(Irska) Zakon o radiodifuziji (2009).

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/section/39/enacted/en/index.html>

Katholieke Universiteit Leuven/ ICRI, Jönköping Međunarodna poslovna škola / MMTC, Centralnoevropski univerzitet / CMCS, Ernst & Young Consultancy Belgija (2009) *Nezavisna studija o pokazateljima medijskog pluralizma u državama članicama – Ka pristupu zasnovanom na riziku.* Luven: Katolički univerzitet.

[https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/final\\_report\\_09.pdf](https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/final_report_09.pdf)

Ofcom (2019): *Ofcom radiodifuzni kodeks (uz Kodeks za unakrsnu promociju i pravila za program koji se emitira na zahtjev).*

[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0016/132073/Broadcast-Code-Full.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0016/132073/Broadcast-Code-Full.pdf)

Ofcom (2017) *Pravila o sadržajima koje produciraju političke stranke i sadržajima koji se odnose na referendume, mart 2017.*

[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0035/99188/pprb-rules-march-2017.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0035/99188/pprb-rules-march-2017.pdf)

Ofcom (2016) *Smjernice, Poglavlje 6: Izbori i referendumi*

[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/25643/section6.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/25643/section6.pdf)

PSSE (2017): *Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Rezolucija 2143 (2017) Online mediji i novinarstvo: izazovi i odgovornost, 25. januar 2017.*

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23455&lang=2>

PSSE (2019) *Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Rezolucija 2254 (2019) Sloboda medija kao uslov za demokratske izbore.*

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25409&lang=en>

RTÉ (2012): *Novinarske smjernice RTÉ*

<https://www.rte.ie/documents/about/rte-journalism-guidelines-oct-2012-final.pdf>

RTV Slovenija Kodeks profesionalne i novinarske etike

<https://www.rtvlo.si/rtv/kdo-smo/zakoni-predpisi-in-dokumenti/pravilnik-o-poklicnih-standardih/475078>

(Slovenija) Zakon o predizbornoj i referendumskoj kampanji / Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK).

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749>

(Slovenija) Zakon o Radioteleviziji Slovenije (ZRTVS-1).

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4461>

(UK) Zakon o komunikacijama 2003.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

(UK) Izborna komisija (Jun 2018): *Digitalna predizborna kampanja – povećana transparentnost za birače.*

[https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf)

(UK) Nezavisna organizacija za standarde u štampi (IPSO): *Urednički kodeks*.  
<https://www.ipso.co.uk/editors-code-of-practice/>

### Ostale korisne internetske stranice/novinski izvori

BBC News (31.10.2019): *Twitter namjerava zabraniti svako političko oglašavanje*.  
<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50243306>

Euronews (22.11.2018): *Francuska usvojila kontroverzni zakon o „lažnim vijestima“*.  
<https://www.euronews.com/2018/11/22/france-passes-controversial-fake-news-law>

Evropska komisija – Evropska politika susjedstva i proširenja.  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en)

Internet stranica Evropskog opservatorija digitalnih medija (EDMO).  
<https://edmo.eu/>

Grupa Evropske komisije na visokom nivou za slobodu medija i pluralizam.  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/high-level-group-media-freedom-and-pluralism>

Facebook Business Help Centre.  
<https://www.facebook.com/business/help/167836590566506?id=288762101909005>

JUFREX regionalni online okrugli sto „Izbori, pandemija i dezinformiranje“, organiziran 3. jula 2020.  
<https://go.coe.int/wVMiw>

Open Democracy (Mišljenje, 22. decembar 2019): *Boris Džonson, Johnson made politics awful, then asked people to vote it away (Boris Johnson je prvo politiku učinio užasnom, a onda zatražio od ljudi da je odagnaju glasanjem)*.  
<https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/boris-johnson-made-politics-awful-then-asked-people-vote-it-away/>

Slovenija Inšpektorat za kulturo in medije.  
<https://www.gov.si/en/state-authorities/bodies-within-ministries/culture-and-media-inspectorate/>

Internet stranica slovenačke Izborne komisije.  
<https://www.dvk-rs.si/index.php/en>

## O autorima

---

- ▶ **Jean-François Furnémont** je osnivač i generalni direktor *Wagner-Hatfield*, kompanije za istraživanje i konsalting koja globalno saraduje s međunarodnim organizacijama, ministarstvima i nezavisnim regulatornim tijelima. Kompanija *Wagner-Hatfield* je naročito aktivna u medijskom sektoru i sektoru digitalne ekonomije, a posebno je zainteresirana za pitanja koja se odnose na slobodu izražavanja i medijske slobode i pluralizam. Nekadašnji slobodni novinar i predstavnik jedne političke stranke, autor je nekoliko knjiga iz oblasti političkih nauka i publikacija o medijskoj politici i regulativi. Bio je generalni direktor (2003–2014) regulatornog tijela za audiovizuelne medije (CSA) frankofone zajednice u Belgiji. Također je bio aktivno uključen u Odbor Evropske platforme regulatornih tijela (EPRA), prvo kao njen potpredsjednik (2008–2011), a potom kao predsjednik (2011–2014). Ima diplomu iz novinarstva i studija komunikacije sa Slobodnog univerziteta u Briselu (*Université Libre de Bruxelles*) – ULB, stekao je zvanje mastera iz oblasti međunarodnih odnosa i evropske politike na Univerzitetu u Liegeu (*Université de Liège – ULG*) i zvanje mastera u oblasti javnih finansija sa Katoličkog univerziteta u Louvainu (*Université Catholique de Louvain – UCL*).
- ▶ **Deirdre Kevin** je kodirektor konsultantske kuće *Commsol*, koja vrši regulatorne i ekonomske analize tržišta digitalnih medija i telekomunikacija za klijente u Evropi, na Bliskom istoku i u sjevernoj Africi. Dok je radila u Evropskom audiovizuelnom opservatoriju (2008–2016) u žiži njezne pažnje bila su medijska tržišta i vlasništvo, a pripremala je izvještaje za Evropsku komisiju o medijskom tržištu i regulatornim pitanjima. Između 2004. i 2008. bavila se komparativnom analizom medijske regulative za različite klijente, uključujući medijske regulatore i Evropsku platformu regulatornih tijela (EPRA). U Evropskom institutu za medije (1998–2004) rukovodila je studijom o medijskom vlasništvu u EU za Odbor Evropskog parlamenta za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove. Također je radila u Stirling institutu za istraživanje medija u Škotskoj (1996–1998) na projektu koji je finansirao *ESRC*, a koji se bavio istraživanjem političkih komunikacija i demokratije u Ujedinjenom Kraljevstvu. Diplomirala je komunikacije na Gradskom univerzitetu u Dublinu, a potom stekla zvanje mastera u oblasti evropske ekonomije i javnih poslova na Univerzitetском koledžu u Dublinu i zvanje mastera iz evropskog prava (*LLM*) na Londonskom univerzitetu.



## Regionalni projekat Sloboda izražavanja i sloboda medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)

### Šta je cilj?

- ▶ Promovisanje slobode izražavanja i slobode medija u skladu sa evropskim standardima u ovom domenu;
- ▶ Unaprijeđenje primjene tih standarda angažovanjem niza aktera u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu\*, u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji, odgovornih za primjenu ovih standarda u okviru svog svakodnevnog posla, naime: sudija, tužilaca, advokata, policijskih službenika, predstavnika medijskih regulatornih tijela, profesora i studenata;
- ▶ Obezbjediđivanje platforme za regionalnu saradnju, diskusiju i razmjenu dobrih praksi.

### Ko ima koristi od ovog projekta?

- ▶ Institucije za obuku pravnih profesionalaca (Pravosudne akademije i Advokatske komore);
- ▶ Ministarstva unutrašnjih poslova;
- ▶ Medijska regulatorna tijela;
- ▶ Univerziteti;
- ▶ Sudije, tužioci, policijski službenici, advokati;
- ▶ Studenti;
- ▶ kroz osnaženu slobodu izražavanja i slobodu medija i bolje zaštićeno pravo na traženje, davanje i primanje informacija, građani ovog regiona mogu istinski da učestvuju u demokratskim procesima.

### Kako projekat funkcioniše?

- ▶ Projekat se oslanja na prethodni Regionalni zajednički program EU/Vijeće Evrope: „Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)“, koji je bio realizovan od 2016. do 2019. godine;
- ▶ Aktivnosti na jačanju kapaciteta različitih kategorija profesionalaca koriste inkluzivan pristup i omogućuju dijalog između različitih aktera i relevantnih, zainteresovanih strana;
- ▶ Jaka povezanost JUFREX Regionalnog projekta i JUFREX projekata u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu\*, u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji obezbjeđuje jačanje regionalne saradnje i razmenu dobrih praksi i iskustava.

\* Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244 i Mišljenjem Suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.



### **Koje rezultate očekujemo?**

- ▶ Pravni profesionalci – sudije, tužioci, advokati i policijski službenici unapređuju primjenu evropske Konvencije o ljudskim pravima, sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i ostalih evropskih standarda u oblasti slobode izražavanja;
- ▶ Profesionalni kapaciteti regulatornih tijela za elektronske medije su dodatno ojačani;
- ▶ Univerziteti doprinose povoljnom okruženju za slobodu izražavanja i slobodu medija.

### **Budžet projekta?**

- ▶ Ukupan budžet projekta je 740.000 evra;
- ▶ Budžet dodijeljen za sveukupni program Horizontal Facility iznosi oko 41 milion evra (85% finansira Evropska unija, a 15% Vijeće Evrope).

### **Kako dobiti više informacija?**

- ▶ Generalni direktorat I: Ljudska prava i vladavina prava:  
<https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/jufrex-2>
- ▶ Maja Stojanović, koordinatorka projekta, [Maja.STOJANOVIC@coe.int](mailto:Maja.STOJANOVIC@coe.int); +381 11 71 555 10
- ▶ Irena Drašković, asistentkinja projekta, [Irena.DRASKOVIC@coe.int](mailto:Irena.DRASKOVIC@coe.int), +381 11 71 555 15
- ▶ Marija Simić, koordinatorka za komunikacije programa Horizontal Facility, [Marija.SIMIC@coe.int](mailto:Marija.SIMIC@coe.int), +381 63 601 337
- ▶ Besnik Baka, koordinator za komunikacije programa Horizontal Facility, [Besnik.Baka@coe.int](mailto:Besnik.Baka@coe.int), +355 69 217 8430

## **O HORIZONTAL FACILITY ZA ZAPADNI BALKAN I TURSKU**

„Horizontalni facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022” je zajednička inicijativa Evropske unije i Vijeća Evrope koja omogućava korisnicima da sprovedu svoje reformske agende u oblasti ljudskih prava, vladavine prava i demokratije i da harmonizuju svoju praksu sa evropskim standardima, uključujući i tamo gde je to primijereno, u okviru procesa proširenja EU. Ovaj trogodišnji program pokriva aktivnosti u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji, Srbiji, Turskoj, kao i na Kosovu\*, a realizuje ga Vijeće Evrope od maja 2019. godine.







**M**ediji igraju ključnu ulogu u sprovođenju demokratskih izbora. Mediji pružaju strankama i kandidatima platformu za izražavanje njihovih političkih stavova, ali također pružaju raznovrsne i pluralističke informacije biračima, i služe kao mehanizam za praćenje aktivnosti države i svih političkih aktera.

Ova Studija se bavi pitanjem političke kampanje i oglašavanja iz perspektive medijskih regulatornih tijela i pruža korisne i primjenljive reference i smjernice za poboljšanja, u skladu sa evropskim standardima i najboljim praksama u ovoj oblasti.

*Ova Studija je pripremljena u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Vijeća Evrope „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022 i projekta „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)“. Izražena mišljenja predstavljaju odgovornost autora i nikako se ne mogu smatrati zvaničnim mišljenjima ni Evropske unije ni Vijeća Evrope. Ovaj nezvanični prevod se objavljuje uz podršku Evropske unije i Vijeća Evrope, ali pod isključivom odgovornošću prevodioca.*

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, uključujući sve države članice Evropske unije. Sve članice Vijeća Evrope potpisale su Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava, ugovor kojem je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadzire primjenu Konvencije u državama članicama.

**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Države članice Evropske unije odlučile su da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. One su zajedno izgradile prostor stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, istovremeno zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena dijeljenju svojih dostignuća i vrijednosti i sa zemljama i narodima van svojih granica.

**[www.europa.eu](http://www.europa.eu)**

Finansirano  
od strane Evropske unije  
i Vijeća Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano  
od strane Vijeća Evrope