



REGULISANJE POLITIČKOG OGLAŠAVANJA: KOMPARATIVNA STUDIJA UZ PROMIŠLJANJE SITUACIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI



Jean-Francois Furnemont
Deirdre Kevin

Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Saveta Evrope

REGULISANJE POLITIČKOG OGLAŠAVANJA: KOMPARATIVNA STUDIJA UZ PROMIŠLJANJE SITUACIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Autori:

Jean-Francois Furnemont

Deirdre Kevin

septembar 2020.

Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Saveta Evrope

**Regulisanje političkog oglašavanja:
Komparativna studija uz promišljanje o
situaciji u Jugoistočnoj Evropi**

Autori: Jean-Francois Furnemont i
Deirdre Kevin

Naziv publikacije u originalu,
na engleskom jeziku:
Regulation of political advertising:
A comparative study with reflections on
the situation in South-East Europe

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

© Savet Evrope, septembar 2020.

Sva prava zadržana. Dozvola data Evropskoj
uniji pod određenim uslovima. Nijedan
deo ove publikacije ne sme se prevoditi,
reprodukovati ili 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 pisanog odobrenja
Direktorata za komunikacije (F-67075
Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

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

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

Sadržaj

1. UVOD I KONTEKST OVE STUDIJE	5
2. STANDARDI I INICIJATIVE EVROPSKE UNIJE I SAVETA EVROPE	7
2.1. Evropska unija	7
2.2. Savet 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, SMERNICE I PREPORUKE	45
4.1. Uvod	45
4.2. Preporuke	45
4.2.1. Plaćeno političko oglašavanje van izbornog perioda	46
4.2.2. Definicije, identifikacija i poreklo političkog oglašavanja	48
4.2.3. Uticaji iz susednih zemalja na pitanja u vezi sa izborima	50
4.2.4. Ostala pitanja	51
4.3. Sažetak ključnih preporuka i smernica	53
5. ANEKS – ODGOVORI NA UPITNIK	55
5.1. Zakonski okvir i praksa u vezi sa zabranom da se vode političke kampanje van predizbornog perioda	55
5.2. Pravni okvir i praksa u vezi sa identifikacijom, poreklom i definicijom političkih oglasa	57
5.3. Pitanje nepostojanja razgraničenja između „redovnog“ i političkog oglašavanja	59

5.4. Pitanje uticaja medija i susednih zemalja tokom izbora i prelivanje preko platformi i prekogranično prelivanje	60
5.5. Postojanje inicijativa za rešavanje pitanja onlajn političkog oglašavanja	61
5.6. Političko oglašavanje i uticaj političkih stranaka kroz promenu 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

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Jugoistočnoj Evropi“ (JUFREX 2), pokrenut je radi unapređenja slobode izražavanja i slobode medija u skladu sa standardima Saveta Evrope i Evropske unije. Ovaj projekat se sprovodi 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 sudske 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 realizuju u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu,* u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji i određuje smer njihovih aktivnosti.

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

- ▶ kampanja političkih aktera van jasno utvrđenih perioda određenih za predizborne kampanje, kada merodavni propisi u nekim slučajevima ne dozvoljavaju političku kampanju van perioda određenih za predizborne radnje;
- ▶ pitanje valjane identifikacije i definisanja političkog oglašavanja, vrsta političkog oglašavanja, kao i identifikovanja onih koji ga kreiraju i nude;
- ▶ nepostojanje razgraničenja između „običnog” i političkog oglašavanja;
- ▶ uticaji medija iz susednih zemalja tokom izbora;
- ▶ prekogranično prelivanje i međuplatformsko prelivanje informacija o pitanjima koja se odnose na izbore i mešanje/uticaj političkih predstavnika iz susednih zemalja tokom izbora;
- ▶ političko oglašavanje i uticaj političkih stranaka koji se ogleda u promeni pravila oglašavanja za svaku predizbornu kampanju.

Na osnovu zaključaka sa ovog onlajn skupa, JUFREX tim je odlučio da podrži izradu ove studije koja se bavi pitanjem vođenja političkih kampanja i oglašavanja iz perspektive medijskih regulatornih tela, sa ciljem da korisnicima projekta pruži dragocene i primenljive savete i uputstva. U kontekstu pokrenutih pitanja ova studija takođe daje preporuke koje su zasnovane na evropskim standardima i najboljoj praksi u ovoj oblasti.

Da bi se omogućilo da se potpuno razumeju potrebe korisnika projekta, autori ove studije su pripremili spisak pitanja za medijska regulatorna tela koja učestvuju u JUFREX projektu, a njihove odgovore možete naći u Aneksu 1.

Jedna od tema kojom se bavi ova Studija je činjenica da u nekim zemljama nema zakonskih odredaba koje se odnose na zabranu plaćenog političkog oglašavanja van perioda predizborne kampanje. U većini

* Ova odrednica ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je s Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244. i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

1 Regionalni onlajn okrugli sto JUFREX: „Izbori, pandemija i dezinformacije” organizovan 3. jula 2020.

slučajeva plaćeno političko oglašavanje je zabranjeno u periodu od raspisivanja izbora do zvaničnog početka predizborne kampanje. Van tog perioda mahom se smatra da je dopušteno, ali ono podleže primeni istih onih pravila koja se odnose i na bilo koji drugi vid oglašavanja, uključujući ograničenja dužine oglasnih poruka. U nekim slučajevima se zabranjuje političko oglašavanje na javnom servisu, ali bez bilo kakvih sličnih propisa koji se odnose na privatne emitere.

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

Konačno, razni pravni okviri koji se odnose na predizborne kampanje u regionu analogni su po svojoj prirodi i ne uzimaju u obzir onlajn platforme. Neki primeri da se od medija koji žele da emituju političke oglase zahteva da se registruju (kao u Severnoj Makedoniji) nisu doveli do željenih rezultata zato što se ti zahtevi ne odnose na naloge na društvenim mrežama.

Kroz ovu studiju autori razmatraju sve teme i srodna pitanja koje su korisnici JUFREX projekta prepoznali kao relevantne, kao i evropske standarde i pravne okvire i prakse čitavog niza različitih i potencijalno relevantnih evropskih zemalja. Studija završava preporukama čiji je cilj da pruže podršku medijskim regulatornim telima da razviju odgovarajuće sektorske politike.

Treba istaći da ovaj region ima neke jedinstvene karakteristike koje proističu iz istorijske i jezičke bliskosti zemalja o kojima je reč. Ta specifičnost uzrokuje nekoliko važnih i izazovnih pitanja koja su ovde posebno naglašena. Studija, takođe, omogućava da se istraže mogućnosti za pronalaženje inovativnih odgovora na te izazove, u skladu sa evropskim standardima i najboljim praksama.

2. Standardi i inicijative Evropske unije i Saveta Evrope

2.1. EVROPSKA UNIJA

Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji (TEU)² utvrđuje da se EU „zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina.“

Kroz evoluciju svojih ugovora EU je postala „sve bliži savez“, što je nalagalo da se razvije evropsko zajedništvo i inkorporiraju demokratske vrednosti i vrednosti ljudskih prava u međusobne sporazume.

Zaštita i unapređenje evropskih vrednosti

U sklopu spoljnih aktivnosti i konkretnih odredaba Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, u članu 21. TEU utvrđuje se da (između ostalog) „2. Unija utvrđuje i sprovodi zajedničke politike i delovanje i nastoji da dostigne visok stepen saradnje na svim poljima međunarodnih odnosa sa ciljem da: [...] (b) učvrsti i potpomaže demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i načela međunarodnog prava.“³

U odnosu na postupke predviđene za kandidaturu za EU i pristupanje, države koje žele da pristupe Evropskoj uniji moraju da ispune takozvane kriterijume iz Kopenhagena, koji obuhvataju „stabilne institucije koje jemče demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina.“⁴

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 regiona i uspostavljanja područja slobodne trgovine. SAP utvrđuje zajedničke političke i ekonomske ciljeve iako se vrednovanje napretka temelji na osnovu zasluga svake zemlje pojedinačno. SAP je pokrenut u junu 1999. godine i dodatno osnažen na samitu u Solunu u junu 2003, kada su preuzeti elementi procesa pridruživanja. Neki od ključnih aspekata tog procesa obuhvataju saradnju i „dobrosusedsku“ politiku, što je odavno snažno zastupljeno u saradnji medijskih regulatornih tela u regionu.

Od kandidata i potencijalnih kandidata traži se da primenjuju pravne tekovine Evropske unije (EU *acquis*), uključujući poglavlje 10. koje se odnosi na informaciono društvo i medije, i koje (između ostalog) ima za cilj uspostavljanje „transparentnog, predvidljivog i delotvornog regulatornog okvira za javne i privatne emitere u skladu sa evropskim standardima.“⁵

Kada je reč o zemljama članicama EU, član 7. Ugovora o Evropskoj uniji, TEU utvrđuje proceduru na osnovu koje Savet EU može oceniti da li postoji jasan rizik od toga da države članice ozbiljno narušavaju vrednosti navedene u članu 2.⁶ Ta procedura omogućuje istragu i moguće kaznene mere, kao što

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

3 *Ibid.*, član 21.

4 Više detalja o tome vidi na veb-sajtu Evropske komisije – Evropska politika susedstva i proširenja.

5 Poglavlje 10. [pravnih tekovina EU](#).

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

je suspendovanje glasačkih prava. Za pokretanje istrage potrebna je saglasnost četiri petine članova Saveta. Za proceduru određivanja kaznenih mera potrebna je kvalifikovana većina. Ta procedura je pokrenuta protiv dve 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 funkcionisanje ustavnog i izbornog sistema i stanje slobode izražavanja.

Zaštita i unapređenje 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 radio-difuziju razvijena je kada je doneta Direktiva o televiziji bez granica (1987), koja je zatim ažurirana Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama (2010) i revidiranom Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama (AVMSD; Direktiva AVMS), u 2018.⁷ godini. Težište je stavljeno na utvrđivanje minimalnih standarda za regulisanje i zaštitu, kao i za promovisanje evropskih audio-vizuelnih aktivnosti, kako bi se osigurao slobodan protok audio-vizuelnih usluga širom Evrope.

U najnovijoj verziji, revidiranoj 2018. godine, na više mesta se pominje medijski pluralizam, na primer u članu 30. stav 2. u odnosu na regulatorne organe: „*Države članice obezbeđuju da nacionalni regulatorni organi ili tela svoja ovlašćenja izvršavaju nepristrasno i transparentno i u skladu s ciljevima ove direktive, naročito u skladu s medijskim pluralizmom, kulturnom i jezičkom raznolikošću, zaštitom potrošača, pristupačnošću, nediskriminacijom, pravilnim funkcionisanjem unutrašnjeg tržišta i unapređenjem poštene konkurencije.*”

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima iz 2000. godine (koja je stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma 2009. godine postala u potpunosti pravno obavezujuća u EU)⁸ uvela je svojim članom 11, u sferu aktivnosti Evropske unije i pitanja koja se odnose na slobodu izražavanja, slobodu medija i pluralizam: „*Sloboda izražavanja i informisanja. 1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu da se ima sopstveno mišljenje, primaju i saopštavaju informacije i ideje bez mešanja državnih organa 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.⁹ Ta studija, kako je opisano u njenom uvodnom delu: „*nastala je kao odgovor na rastuću zabrinutost Evropskog parlamenta i nevladinih organizacija u vezi sa medijskom koncentracijom i njenim mogućim posledicama po pluralizam i slobodu izražavanja.*”

Komisija je 2011. osnovala Ekspertsku grupu na visokom nivou za medijske slobode i pluralizam.¹⁰ Toj grupi je stavljeno u zadatak da Komisiji podnese izveštaj sa preporukama u pogledu poštovanja, zaštite, podrške i promovisanja pluralizma i slobode medija u Evropi. Ekspertska grupa na visokom nivou za medijske slobode i pluralizam je 2013. godine predstavila svoj završni izveštaj 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 jemčila suštinu prava koja su ugovorima zajemčena svim državljanima EU, naročito prava na slobodu kretanja i na predstavničku demokratiju. Veza između medijskih sloboda i pluralizma i, pre svega, demokratije opravdava ekstenzivniju nadležnost EU u pogledu tih osnovnih prava nego u pogledu drugih prava utvrđenih u Povelji EU o osnovnim pravima.*”¹¹

7 Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. novembra 2018. kojom se menja i dopunjuje Direktiva 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audio-vizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audio-vizuelnim medijskim uslugama) u pogledu promenljivog stanja na tržištu.

8 Povelja Evropske unije o osnovnim pravima. OJ C 326, 26.10.2012, str. 391–407 i <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.*

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 izveštaja bio je kontinuirani rad Centra za medijski pluralizam i medijske slobode, i od 2014. godine – razvoj Monitora medijskog pluralizma, instrumenta za merenje rizika kojima je izložen medijski pluralizam u državama članicama EU. Vredi ukazati na to da Monitor medijskog pluralizma sada obuhvata i Albaniju i Tursku kao zemlje kandidate za pristup EU. Stoga bi moglo biti korisno da se i druge države iz regiona Jugoistočne Evrope uključe u to istraživanje.

Generalni direktor Evropske komisije za proširenje je 2014. godine objavio Smernice za podršku EU u oblasti slobode i integriteta medija u zemljama proširenja, 2014–2020.¹² Te smernice su obuhvatale aktivnosti koje bi trebalo da doprinesu razvoju podsticajnog 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 povećanje kapaciteta i reprezentativnosti profesionalnih novinarskih organizacija.

Borba protiv informacijskog poremećaja

Evropska komisija je u martu 2018. godine objavila izveštaj o lažnim vestima i informacijskom poremećaju i u tom izveštaju iznela niz preporuka na osnovu onoga što je opisala kao pet stubova:

- „– pojačati transparentnost onlajn vesti, uključujući odgovarajuću razmenu i podelu podataka o sistemima koji omogućuju onlajn cirkulaciju uz poštovanje propisa o zaštiti privatnosti;
- promovisati medijsku i informacionu pismenost radi suprotstavljanja dezinformacijama i pomoći korisnicima da se uspešno kreću kroz digitalno medijsko okruženje;
- razvijati alate za osnaživanje korisnika i novinara kako bi mogli da se uhvate u koštac sa dezinformacijama i jačati pozitivno angažovanje informacionih tehnologija koje se brzo razvijaju;
- očuvati raznovrsnost i održivost evropskog informativnog medijskog ekosistema;
- promovisati kontinuirana istraživanja uticaja dezinformacija u Evropi kako bi se procenjivale mere koje preduzimaju različiti akteri i neprestano prilagođavati neophodne odgovore.“¹³

Važna inicijativa koja je iz toga proistekla jeste Kodeks dobre prakse EU o suzbijanju dezinformacija (u daljem tekstu: Kodeks), koji je utvrđen 2018.¹⁴ Kodeks je pripremljen 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 Grupacije evropskih regulatornih tela za audio-vizuelne medijske usluge (ERGA) u pogledu nadzora nad sprovođenjem tog kodeksa. Kodeks obuhvata pet oblasti:

- A.** Nadzor nad plasmanom oglasa (da bi se obezbedili prenosioci onlajn 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 identifikovali i zatvorili lažni nalozi i korišćenje odgovarajućih mehanizama za ukazivanje na botovske interakcije);
- D.** Osnaživanje potrošača (što je, s jedne strane, usmereno ka smanjenju rizika od „eho komora“ koje mogu predstavljati društveni mediji tako što će se korisnicima olakšati da otkriju različite novinske izvore koji zastupaju alternativna stanovišta i sami im pristupe, dok se, s druge strane, planiraju i sprovode u delo kampanje medijske pismenosti kao vid borbe protiv dezinformacija);
- E.** Osnaživanje istraživačke zajednice (da se pristup podacima na platformama obezbedi istraživačima koji su neophodni za stalni nadzor nad onlajn dezinformacijama).“

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 zahteva se da podnose izveštaje o napretku koji postižu u svakoj od ovih oblasti.

Kada je reč o B (transparentnost političkog oglašavanja), „svi oglasi trebalo bi da se jasno razlikuju od uredničkog sadržaja, u kakvoj god da su formi i bez obzira na medij koji se koristi. Oglas u mediju koji sadrži vesti ili urednički sadržaj mora biti prikazan i označen tako da je jasno vidljivo da je u pitanju plaćeni oglas. Potpisnici Kodeksa obavezuju se da će omogućiti da se jasno javno označi političko oglašavanje, što može da obuhvati identitet stvarnog naručioca i utrošene iznose, kao i da će uložiti razumne napore da osmisle kako da jasno označe „tematsko oglašavanje“.

Zaštita slobodnih i poštenih izbora

U septembru 2018, u svom govoru o stanju Unije, predsednik Žan-Klod Juncker (*Jean-Claude Juncker*) izjavio je sledeće: „Mi moramo zaštititi naše slobodne i poštene izbore. Upravo zbog toga Komisija danas predlaže nova pravila za bolju zaštitu naših demokratskih procesa od manipulacija iz trećih zemalja ili privatnih interesa.“

Taj set mera obuhvatio je sledeće¹⁵:

- „– Preporuka u vezi s mrežama za saradnju u oblasti izbora, transparentnošću na internetu, zaštitom od visokotehnoških bezbednosnih incidenata i borbom protiv kampanja dezinformisanja: države članice se podstiču da uspostave mrežu za saradnju relevantnih organa u oblasti nacionalnih izbora – kao što su organi zaduženi za sprovođenje izbora, visokotehnošku bezbednost i zaštitu podataka ili pravosudni organi i organi reda – kao i da odrede osobe za kontakt koje će učestvovati u mreži za izbornu saradnju na evropskom nivou.
- Preporuka da se poveća transparentnost u onlajn političkom oglašavanju i targetiranju.¹⁶ Evropske i nacionalne političke stranke, fondacije i organizacije koje su aktivne u političkim kampanjama trebalo bi da pruže informacije o svojim troškovima za onlajn oglašavanje u kampanji tako što bi jasno naznačile koja stranka ili politička grupa stoji iza političkih oglasa na internetu i objavljuju informacije o kriterijumima za targetiranje koji se koriste da bi se informacije plasirale građanima. Tamo gde se ta načela ne poštuju, države članice bi trebalo da primene nacionalne kaznene mere.
- Pretnje visokotehnoškoj bezbednosti: Nacionalne vlasti, političke stranke i mediji takođe bi trebalo da preduzmu mere za zaštitu svojih mreža i informacionih sistema od visokotehnoških bezbednosnih pretnji.
- Smernica za primenu propisa EU o zaštiti podataka. Ta smernica pomaže nacionalnim vlastima i evropskim i nacionalnim političkim strankama da u izbornom kontekstu primene obaveze o zaštiti podataka utvrđene propisima EU. Opšta uredba EU o zaštiti podataka primenjuje se od maja 2017. godine i ona obuhvata i sve evropske i nacionalne političke stranke i ostale aktere u izbornom kontekstu, kao što su brokeri podataka i platforme društvenih medija. U svetlu slučaja *Cambridge Analytica* i, šire gledano, u svetlu rastućeg uticaja mikrotargetiranja birača na osnovu njihovih ličnih podataka, Komisija podseća na obaveze o zaštiti podataka o ličnosti koje važe za sve aktere u evropskim izborima.
- Izmena zakona kako bi se pooštrila pravila o finansiranju evropskih političkih stranaka. Ciljana promena Uredbe iz 2014. o finansiranju stranaka omogućiće da se uvedu finansijske kazne za namernu povredu pravila o zaštiti podataka kako bi se uticalo na ishod evropskih izbora. Te sankcije će iznositi 5% godišnjeg budžeta evropske političke stranke ili fondacije o kojoj je reč. Kazne će odrediti telo nadležno za evropske političke stranke i evropske političke fondacije.

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

16 Preporuka od 12. septembra 2018. koja se odnosi na mreže saradnje u oblasti izbora, transparentnost na internetu, zaštitu od visokotehnoških bezbednosnih incidenata i borbu protiv kampanja dezinformisanja u kontekstu izbora za Evropski parlament.

- *Uredba o udruživanju resursa i stručnosti u oblasti visokotehnološke bezbednosti. Kako bi se držao korak sa visokotehnološkim pretnjama koje se neprestano razvijaju, Komisija predlaže da se formira Mreža centara za kompetenciju u domenu visokotehnološke bezbednosti kako bi se bolje opredeljivalo i koordiniralo trošenje sredstava koja su na raspolaganju za saradnju u oblasti visokotehnološke bezbednosti, istraživanja i inovacija na tom polju.*

Evropska komisija je 2020. osnovala Evropsku opservatoriju za digitalne medije (EDMO)¹⁷ u cilju „pokretanja i podržavanja rada nezavisne multidisciplinarnе zajednice koja je kadra da doprinese dubljem razumevanju pojave dezinformacija i da poveća društvenu otpornost na tu pojavu.”¹⁸

Konačno, Komisija je najavila da namerava da pokrene Evropski plan demokratske akcije kako bi pomogla poboljšanju otpornosti demokratija i njihovom hvatanju u koštac sa pretnjama od spoljnog mešanja u evropske izbore. Od 15. jula do 15. septembra 2020. Evropska komisija je organizovala javne konsultacije kako bi prikupila stavove građana o tom akcionom planu. Konsultacije su bile 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.¹⁹

Nova Direktiva o audio-vizuelnim medijskim uslugama i odstupanja od načela slobode prijema

Jedno od pitanja koje su pokrenuli predstavnici regulatornih tela odnosilo se na obim u kome se mediji iz susednih zemalja mešaju u proces nacionalnih izbora.

Novom, revidiranom Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama uveden je sistem „privremenog odstupanja” od načela slobode prijema usluga iz drugih zemalja članica. Prema članu 3. stav 2. to odstupanje primenjuje se na usluge pružanja radiodifuznog sadržaja koji je u suprotnosti s pravilima koja se odnose na zabranu podsticanja na nasilje ili mržnju (član 6. stav 1a), kao i pravilima o zaštiti maloletnika (član 6a 1) ili sadržaje koji počivaju na predrasudama ili predstavljaju ozbiljnu i tešku opasnost od negativnog uticaja na javno zdravlje. Član 3. (3) takođe dopušta takvo privremeno odstupanje „kada audio-vizuelni medijski sadržaj pružaoca medijske usluge koji je u nadležnosti druge države članice očigledno [...] dovodi u pitanje ili predstavlja ozbiljnu i veliku opasnost po javnu bezbednost, uključujući pitanja zaštite nacionalne bezbednosti i odbrane”.

Čitav taj postupak je vrlo detaljan i složen. Ostaje da se vidi da li će ili ne mešanje u izbore ili pokušaji da se utiče na ishod izbora ili šire dezinformacije – spadati u kategoriju onih usluga koje „dovode u pitanje ili predstavljaju ozbiljnu i veliku opasnost po javnu bezbednost, uključujući pitanja zaštite nacionalne bezbednosti i odbrane”.

Ilustrativni predmet u vezi sa ovom temom je bio je predmet Suda pravde Evropske unije (SPEU) formiran na osnovu zahteva jednog litvanskog suda za donošenje odluke o predmetu u kome je izrečena presuda u julu 2019. U tom predmetu se radilo o zahtevu koji je Litvanska komisija za radio i televiziju (LRTK) uputila Baltičkom medijskom savezu – da ograniči reemitovanje televizijskog kanala *NTV Mir Lithuania*, čiji se program emituje na ruskom jeziku, tako što će se on 12 meseci emitovati samo u okviru programskih paketa za koje se plaća dodatna naknada. Taj televizijski kanal je optužen za podsticanje mržnje. Ono što je tu zanimljivo jeste saopštenje Suda o „slobodi prijema” i o primenljivosti člana 3. Direktive AVMS²⁰:

„Prvo, priroda medijskih servisa i njihova važnost za demokratiju, obrazovanje i kulturu i korišćenje takvih izraza kao što su „sloboda prijema” i „ograničenje” koji su inspirisani članom 4. Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji podstakli su Sud da poveruje da je zakonodavac EU nameravao 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 funkcionisanju Evropske unije.

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

Drugo, nacionalna mera 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 konkretnom slučaju, SPEU insistira na činjenici da se tom nacionalnom merom koja, u celini, teži ostvarenju jednog od ciljeva javne politike, uređuju samo metodi distribucije programa bez suspendovanja ili zabranjivanja njihovog reemitovanja, a taj kanal i dalje emituje program u okviru programskih paketa koji se dodatno plaćaju. Stoga je SPEU zaključio da nije bila pokrenuta „druga kontrola“ i da mera države članice u kojoj se prima taj program ne spada u polje dejstva člana 3. Direktive AVMS.”

SPEU je presudio da uvođenje privremenog ograničenja emitovanja ili reemitovanja televizijskog kanala iz druge države članice po osnovu javne politike, kao što je borba protiv podsticanja na mržnju – može biti opravdano. To pitanje će biti dodatno razmatrano u daljem tekstu (u odeljku 4) uz predlog da se uspostavi snažnija saradnja između regulatornih tela u regionu u pogledu promovisanja uzajamnog poštovanja pravila o medijskom izveštavanju o izborima i pravila o političkom oglašavanju, što može biti koristan pristup koji će omogućiti dalja poboljšanja u ovoj oblasti.

2.2. SAVET EVROPE

Kao evropska organizacija za zaštitu ljudskih prava i branilac vrednosti kao što su demokratija, ljudska prava i vladavina prava, Savet Evrope ima jednu od ključnih uloga u uspostavljanju 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 reč o pitanjima pravičnosti i nepristrasnosti, ravnomerne raspodele besplatnog vremena emitovanja ili mogućnosti da se kupi vreme emitovanja na ravnopravan i nediskriminatorni način, kao i u pogledu tretmana istraživanja javnog mnjenja i vrednosti “dana za razmišljanje” (dana predizborne tišine) neposredno pred izbore.

Komiteta ministara je 1999. usvojio Preporuku koja se tiče mera koje se odnose na medijsko izveštavanje o predizbornim kampanjama.²¹ Glavni cilj te preporuke bio je da se osigura da države članice ustanove okvire za medijsko izveštavanje o izborima koji će podržati načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti i doprineti slobodnim i demokratskim izborima. Komitet je preporučio da „vlade država članica razmotre načine za obezbeđivanje poštovanja načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izveštavanju medija o predizbornim kampanjama, kao i da razmotre mogućnost da mere za sprovođenje tih načela unesu u svoje zakonodavstvo ili sudsku praksu kada je to prikladno i u skladu sa ustavnim pravom.” Komitet je takođe naglasio slobodu medija, važnost uređivačke nezavisnosti i značajnu ulogu koju javni servisi imaju u obaveštavanju biračkog tela.

Kada je reč o polju primene te preporuke, Komitet je saopštio da „načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izveštavanju medija o predizbornim kampanjama treba da se primenjuju na izveštavanje o svim vrstama političkih izbora koji se održavaju u državama članicama, to jest na predsedničke, parlamentarne, regionalne i, tamo gde je to moguće izvesti, lokalne izbore i političke referendume.”

Ono što je tu takođe 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 primenjuju, tamo gde je to relevantno, na izveštavanje medija o izborima koji se održavaju u inostranstvu, naročito kada se ti mediji obraćaju građanima zemlje u kojoj se ti izbori održavaju.”

Ta preporuka odražava činjenicu da su štampani mediji uglavnom znatno manje regulisani nego radiodifuzni mediji zbog prihvaćene važnosti slobode štampe, kao i zbog činjenice da je tradicionalno mnogo štampanih medija povezano s različitim političkim ideologijama. U predlogu se naglašava da regulatorni okviri koji se odnose na izveštavanje medija o izborima „ne treba da zadiru ni u uređivačku nezavisnost

²¹ Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa medijskim izveštavanjem o predizbornim kampanjama, 9. septembar 1999.

listova ili časopisa, niti u njihovo pravo da izražavaju svoje političke sklonosti”, kao i da štampani mediji čiji su vlasnici javne vlasti treba da izveštavaju o izborima na „pravičan, uravnotežen i nepristrasan način.”

Preporuke u vezi sa emiterima radiodifuznih sadržaja, izveštavanjem o izborima, vestima i aktuelnim zbivanjima

Kada je reč o radiodifuznim medijima, Komitet je preporučio da „tokom predizbornih kampanja regulatorni okviri takođe treba da podstiču i olakšavaju pluralističko izražavanje mišljenja preko radiodifuznih medija. Uz strogo poštovanje uređivačke nezavisnosti radiodifuznih organizacija, ti regulatorni okviri takođe treba da predvide obavezu da se o predizbornim kampanjama izveštava na pravičan, uravnotežen i nepristrasan način u svim programima radiodifuznih organizacija. Ta obaveza treba da se odnosi kako na radiodifuzne organizacije javnog servisa, tako i na privatne radiodifuzne kuće u njihovim područjima emitovanja programa.”

U Preporuci se takođe naglašava da pravila o pravičnom, uravnoteženom i nepristrasnom izveštavanju o predizbornim kampanjama treba da se primenjuju i u vreme koje prethodi raspisivanju izbora. Redovne emisije u kojima se izveštava o vestima i aktuelnim zbivanjima treba da budu uređene regulatornim ili samoregulatornim okvirom koji osigurava da radiodifuzne organizacije budu „pravične, uravnotežene i nepristrasne u informativnim emisijama i emisijama posvećenim aktuelnim zbivanjima, uključujući emisije posvećene diskusiji, kao što su intervjui ili debate.”

Taj okvir, takođe, treba da obezbedi da „radiodifuzne organizacije ne obezbeđuju povlašćen tretman organima vlasti u takvim emisijama. Prema potrebi, države članice bi mogle da razmotre da li, tamo gde je to izvodljivo, vlasti koje su nadležne za nadzor nad izveštavanjem o izborima treba da budu ovlašćene da intervenišu kako bi se otklonili mogući propusti.”

Pored toga, u drugim emisijama „posebnu pažnju treba pokloniti onim sadržajima koji ne spadaju u informativne emisije i vesti i koji se ne odnose neposredno na predizbornu kampanju, ali takođe 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 dopušteno samo tokom predizbornog perioda (na primer u Italiji – samo za lokalne emitere – i u Nemačkoj) ili je potpuno zabranjeno (na primer u Irskoj, Francuskoj, Belgiji, Portugalu, Švajcarskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu).

U Preporuci iz 1999. navodi se da države članice u kojima je dopušteno plaćeno političko oglašavanje treba da obezbede da se prema svim političkim strankama i kandidatima „postupa na ravnopravan i nediskriminatoran način”. Na primer, 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”. Takođe je važna činjenica da „javnost treba da bude svesna da određena poruka predstavlja plaćeni politički oglas”. Na taj način se u toj preporuci naglašava važnost da se jasno identifikuje političko oglašavanje. Komitet je takođe preporučio da „države članice razmotre mogućnost da u svoje regulatorne okvire uvedu odredbu kojom bi se ograničio oglasni prostor koji političke stranke ili kandidati mogu da kupe.”

Zajemčeno besplatno vreme emitovanja i stranačke političke poruke

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

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

Komitet ministara je takođe 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 takođe moglo da se odnosi i na objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnjenja i „izlaznih anketa“. Kada je reč o ispitivanjima javnog mnjenja, regulatorni ili samoregulatorni okviri trebalo bi da osiguraju da izveštavanje o njihovim rezultatima obavezno obuhvati:

- „naziv političke stranke ili druge organizacije ili lica koje je naručilo i platilo istraživanje javnog mnjenja;
- identifikaciju organizacije koja je sprovela istraživanje i metodologiju koju je ona primenila;
- informaciju o uzorku i mogućoj grešci (odstupanju) u rezultatima istraživanja;
- datum i/ili period u kome je istraživanje sprovedeno.“

„Svako ograničenje kome bi države članice pribegle ako bi odlučile da zabrane objavljivanje/emitovanje rezultata istraživanja javnog mnjenja (o namerama 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 saopštenje o tome da „javne vlasti treba da se uzdrže od mešanja u aktivnosti novinara i drugih zaposlenih u medijima sa ciljem da utiču na izbore“, kao i da treba da zaštite novinare od „napada, zastrašivanja i drugih nezakonitih pritisaka na medije“.

Primena tih načela na nelinearne servise (audio-vizuelne servise na zahtev)

Ažurirana verzija Preporuke koja se odnosi na izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama objavljena je 2007. godine i u njoj su ponovo istaknuti standardi iz Preporuke donete 1999.²² Priznajući promene u medijskom okruženju, Komitet ministara je preporučio da „države članice primenjuju načela koja se odnose na izveštavanje radiodifuznih medija i pravila o „pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti“ na „nelinearne audio-vizuelne medijske servise javnih radiodifuznih servisa“. Pored toga, predloženo je da „javni radiodifuzni servisi mogu da obezbede političkim strankama kandidatima u predizbornom periodu besplatne termine za emitovanje i druge linearne audio-vizuelne medijske usluge i/ili odgovarajuće prisustvo na svojim nelinearnih audio-vizuelnim medijskim servisima“.

Kvalitetno novinarstvo

U Preporuci se takođe podstiču mediji da „razviju samoregulatorne okvire i inkorporiraju samoregulatorne profesionalne i etičke standarde koji se odnose na izveštavanje o predizbornim kampanjama, uključujući, između ostalog, poštovanje načela ljudskog dostojanstva i nediskriminacije. Ti standardi treba da odraze njihovu specifičnu ulogu i odgovornosti u demokratskim procesima“.

Pitanje zaštite medija i toga da javne vlasti treba da se uzdrže od mešanja u njihove aktivnosti dodatno je naglašeno time što je preporučeno da države članice treba da obezbede da „postoji delotvorno 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 Smernice za regulativu o političkim strankama

Evropska komisija za demokratiju putem prava – Venecijanska komisija – savetodavno je telo Saveta Evrope posvećeno ustavnim pitanjima. Uloga Venecijanske komisije ogleda se u davanju pravnih saveta

²² Preporuka CM/Rec(2007)15 Komiteta ministara državama članicama koja se odnosi na mere u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama.

državama članicama i, naročito, u pružanju podrške državama da usklade 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.²³ Kada je reč o jednakim mogućnostima, u tom kodeksu je pod tačkom 2.3 utvrđeno sledeće:

„aa. Ravnopravnost mogućnosti mora biti zajemčena svim strankama i kandidatima. To podrazumeva neutralan stav državnih organa, naročito kada je reč o:

- i. predizbornoj kampanji;*
- ii. izveštavanju medija, naročito izveštavanju javnih medija;*
- iii. javnom finansiranju stranaka i predizbornih kampanja.*

bb. *Zavisno od teme o kojoj je reč, ravnopravnost može biti striktna ili proporcionalna. Ako je u pitanju striktna ravnopravnost, prema svim političkim strankama postupa se istovetno bez obzira na njihovu trenutnu parlamentarnu snagu ili podršku koju uživaju u biračkom telu. Ako je u pitanju proporcionalna ravnopravnost, prema političkim strankama se mora postupati u skladu s rezultatima koje su ostvarile na izborima. Ravnopravnost, odnosno jednakost mogućnosti posebno se primenjuje u vezi s vremenom emitovanja na radiju i televiziji, javnim fondovima i drugim oblicima podrške.*

cc. *U skladu sa slobodom izražavanja, treba zakonom predvideti minimalni pristup audio-vizuelnim medijima u privatnom vlasništvu za potrebe predizborne kampanje i oglašavanja i to za sve učesnike izbornog procesa.*

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

ee. *Načelo ravnopravnosti može u određenim slučajevima voditi u ograničenje troškova političkih stranaka, naročito reklamnih troškova.”*

Venecijanska komisija je 2010. objavila i Smernice o regulisanju političkih stranaka.²⁴ Tu je naglašena potreba da izbori budu „pošteni, čisti i jasni” i u Smernici 8. navedeno da:

„novac u izborima mora biti zakonski regulisan kako bi se osiguralo da su predizborne kampanje:

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

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

Jasne: *kako bi se obezbedila 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. Subvencionisanje komunikacija predizbornih kampanja.*
- c. Izbornu tišinu neposredno pred izbore.*
- d. Medijsku regulativu, naročito u pogledu izdavanja dozvola za radiodifuzno emitovanje.*
- e. Pravila o političkom oglašavanju koja obuhvataju nepristrasnost, subvencije i besplatne termine za emitovanje.*
- f. Samoregulaciju i novinarsku etiku.”*

23 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) (2018): *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima – Smernice i Eksplanatorni izveštaj (Obrazloženje).*

24 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) (2010): *Smernice za regulisanje političkih stranaka, OSCE/ODIHR and Venice Commission.*

Hvatanje u koštac sa informacijskim poremećajem

U januaru 2017. Parlamentarna skupština Saveta Evrope izglasala je rezoluciju pod nazivom Onlajn mediji i novinarstvo: izazovi i odgovornost.²⁵ U toj rezoluciji se pozivaju države članice da:

- „– pokrenu diskusije o normama i mehanizmima koji su potrebni za sprečavanje rizika od iskrivljavanja informacija i manipulisanja javnim mnjenjem;
- priznaju u svom unutrašnjem pravnom poretku i praksi pravo na odgovor ili neki drugi ekvivalentan pravni lek koji omogućuje da se brzo isprave netačne informacije u onlajn i oflajn medijima;
- osiguraju da organi vlasti lako uđu u trag korisnicima onlajn medija koji prekrše zakon;
- uvrste medijsku pismenost u nastavne planove i programe u školama i podrže projekte usmerene ka podizanju svesti i ciljane programe obuke kojima je cilj unapređenje korišćenja onlajn medija u kritičkom duhu;
- sarađuju sa onlajn medijima i internet provajderima kako bi se utvrdile smernice inspirisane kodeksom ponašanja za suzbijanje nezakonitog govora mržnje onlajn – u skladu sa smernicama koje su Evropska komisija i vodeće internet kompanije dogovorile 31. maja 2016;
- razrade jasnija pravila o odgovornosti vlasnika internet sajtova za sadržaj koji na te sajtove plasiraju treća lica;
- staraju se da profesionalni informativni mediji poštuju svoje uređivačke 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;
- obezbede da korisnici onlajn medija budu informisani o tome kakve imaju mogućnosti u vezi sa pritužbama koje bi uputili onlajn novinarima, njihovim medijima ili njihovim strukovnim udruženjima;
- društveni mediji, pretraživači i agregatori vesti razviju standarde etičkog kvaliteta koji će se odnositi na transparentnost i dužnu pažnju koju mediji moraju ispoljavati i da osnaže i podstaknu svoje korisnike da pružiocima 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 („trolevi“), a ti mehanizmi treba da osnaže korisnike da se žale na takve troleve u nastojanju da ih isključe sa foruma;
- da se postaraju da oglašivači i kompanije za odnose sa javnošću identifikuju sopstveno prisustvo na internetu i svoj doprinos internet prisustvu drugih; naročito treba da obelodane javnosti ime lica, organizacije ili kompanije koja ih je angažovala 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 pružalaca usluga društvenih medija, u skladu sa uslovima njihovog rada.”

Krajem 2017. godine Savet Evrope je objavio opsežan izveštaj o informacijskom poremećaju.²⁶ U tom izveštaju je predstavljen širok dijapazon preporuka namenjenih tehnološkim kompanijama, nacionalnim vlastima, medijskim organizacijama, civilnom društvu, ministarstvima obrazovanja i fondacijama koje odobravaju bespovratne zajmove / grantove. Kada je reč o nacionalnim vladama, u tom izveštaju je istaknuto sledeće (sažeto):

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

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

- ▶ da naruče istraživanja kako bi mapirale informacijski poremećaj;
- ▶ da zakonski urede poslovanje mreža za oglašavanje;
- ▶ da zahtevaju transparentnost u vezi sa oglasima na Fejsbuku;
- ▶ da podrže medijske javne servise i lokalne medije;
- ▶ da obezbede naprednu obuku u domenu visokotehnološke (računarske, sajber) bezbednosti;
- ▶ da utvrde minimalni nivo vesti javnih servisa koje moraju biti objavljene na platformama.

Sloboda medija i demokratski izbori

Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2019. godine donela je Rezoluciju o slobodi medija kao uslovu za demokratske izbore.²⁷

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

„8.1. promovišu slobodno, nezavisno i pluralističko medijsko okruženje kao suštinski preduslov za borbu protiv dezinformacija i neprimerene propagande;

8.2. izbegnu medijsku koncentraciju i takođe obrate pažnju na problem unakrsnog vlasništva;

8.3. obavežu, tamo gde to već nije urađeno, javne i privatne radiodifuzne medije da o izbornim kampanjama izveštavaju pravično i nepristrasno, starajući se da opozicione stranke mogu da iskoriste uravnoteženo medijsko izveštavanje u emisijama posvećenim aktuelnoj situaciji i informativnim emisijama, a da pored te obaveze utvrde i odgovarajuće kazne tako što će ustanoviti neophodne mehanizme za nadzor i otklanjanje propusta da bi se u praksi osiguralo sprovođenje tih propisa;

8.4. strogo ograniče na minimum primenu mera kojima se ograničava sloboda izražavanja, tako da primena tih mera može biti dozvoljena ne samo onda kada je utvrđena zakonom i sprovedena u legitimnom cilju, već mora biti i neophodna u demokratskom društvu; to znači da takve mere ne smeju biti proizvoljne niti politički motivisane;

8.5. jemči svakoj stranci ili kandidatu koji su bili žrtve plasiranja lažnih informacija u medijima, uključujući internet, 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 obezbedila ravnopravnost političkih konkurenata, kao i svestan i slobodan izbor samih birača;

8.7. donesu stroga pravila o medijskom izveštavanju o aktivnostima vlasti kako bi se izbeglo da medijsko izveštavanje o svečanostima kojima prisustvuje ili koje organizuje vlada dovede do povlašćenog tretmana i neprimerene prednosti za stranke na vlasti i njihove kandidate na izborima;

8.8. jemče, tamo gde političke stranke i kandidati imaju pravo da kupe oglasni prostor u predizborne svrhe, ravnopravnost u smislu uslova i tarifa koje se fakturišu; u tom kontekstu, treba da postoji zahtev da plaćeni politički oglas bude lako prepoznatljiva kao takav;

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

8.10. jemče uredničku nezavisnost javnih medijskih servisa prekidajući svaki pokušaj da se utiče na njih ili da se oni transformišu u vladine medije: korišćenje javnih medijskih servisa za promovisanje određene političke stranke ili kandidata mora biti okvalifikovano kao nezakonita zloupotreba budžetskih sredstava;

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

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

8.11.1. da obezbede da sastav tih tela bude politički neutralan i zasnovan na medijskoj ekspertizi i kompetencijama;

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

Kada je reč o rizicima koje donose dezinformacije i neprimerena propaganda na internetu i u društvenim medijima u kontekstu izbora, Parlamentarna skupština Saveta Evrope je takođe pozvala države članice da učine sledeće:

9.1. da se uzdrže od širenja ili podsticanja širenja na internetu izjava, saopštenja o vestima za koje znaju ili osnovano mogu da pretpostave da predstavljaju dezinformacije ili neprimerenu propagandu;

9.2. da razviju konkretne regulatorne okvire za sadržaj na internetu u vreme izbora i da u te okvire unesu odredbe o transparentnosti koje se odnose na sponzorisan sadržaj objavljen na društvenim mrežama kako bi javnost bila svesna 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 vreme izbora;

9.4. postaraju se da kazne propisane za objavljivanje nezakonitog sadržaja ne budu tako preusmerene da podstaknu na autocenzuru prema mišljenjima političkih protivnika i kritičkim stavovima kao i da se krajnje mere, kao što je blokiranje čitavih veb-sajtova, IP adresa, portala ili mrežnih protokola primenjuju samo na najteže slučajeve, potpuno u skladu sa strogim uslovima utvrđenim u članu 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava;

9.5. obezbede posebnu obuku za tela koja upravljaju izbornim procesom i medijska regulatorna tela kako bi njihovi članovi mogli bolje da shvate novo medijsko okruženje, sve u cilju pojačane primene propisa o političkoj komunikaciji preko društvenih medija;

9.6. podstaknu sve aktere – uključujući internet posrednike, medije, civilno društvo i akademsku zajednicu – da promisle i razviju participativne inicijative koje treba da omoguće široj javnosti da stekne bolje razumevanje o opasnostima od dezinformacija i nedolične propagande na internetu i da zajednički tražaju za primerenim odgovorima na te pojave.

Krajem 2019. godine je Komitetu eksperata za medijsko okruženje i reformu (MSI-REF) stavljeno u zadatak da pripremi nacrt preporuke Komiteta ministara državama članicama o izornoj komunikaciji i medijskom izveštavanju o predizbornim kampanjama.²⁸

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

3. Stanje u odabranim zemljama EU

3.1. FRANCUSKA

Opšti pregled zakonskog i regulatornog okvira

Merodavno pravo obuhvata Izborni zakonik, Zakon od 6. novembra 1962. o predsedničkim izborima, Zakon od 7. jula 1977. o evropskim izborima ili referendumima, Zakon od 19. jula 1977. o predizbornim istraživanjima javnog mnjenja i Zakon od 20. septembra 1986. o slobodi komunikacija.²⁹

Pored *ad hoc* pravila koja Visoki savet za audio-vizuelne medije (*Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA*) donosi pred svake izbore, važi opšti zahtev da se poštuju pravila o pluralističkom izražavanju koja je CSA već doneo kao nacionalni regulatorni organ.³⁰ Ta pravila nalažu da se poštuju uravnoteženost, nepristrasnost i ravnopravnost. Osim predsedničkih izbora, gde kandidati dobijaju jednako vreme emitovanja, na ostalim izborima se vreme raspodeljuje prema ranijim izbornim rezultatima kandidata ili stranaka i naporima koji se ulažu kroz kampanje za pridobijanje pažnje i podrške javnosti. CSA definiše „ravnopravnost” u smislu vremena emitovanja 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 činitelja, između ostalog i na osnovu procenjene sposobnosti tog lica da vodi kampanju, kao i na osnovu ranijih izbornih rezultata i mesta koje zauzima na osnovu istraživanja javnog mnjenja. Ravnopravnost se definiše 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*).

Zabrana plaćenog političkog oglašavanja

U skladu sa članom 14. Zakona o slobodi komunikacija plaćeno političko oglašavanje je u svakom trenutku zabranjeno. Izborna tišina traje 24 sata pre početka izbora i u to vreme je zabranjeno da se prenose rezultati istraživanja javnog mnjenja. Pored toga, tokom predizbornih perioda zabranjeno je onlajn političko oglašavanje, u skladu sa članom 52. Izbornog zakonika, kojim se zabranjuje svako političko oglašavanje u štampanim medijima ili u bilo kom mediju za audio-vizuelnu komunikaciju (uključujući društvene mreže) tokom šest meseci koji prethodne prvom danu onog meseca u kome se održavaju izbori.

Regulatorni pristup i uloga CSA

Francuska, koja u toj oblasti ima znatno viši stepen regulative nego većina naprednih demokratija, uvela je razna formalna ograničenja kojima je cilj da se utiče na kvalitet prenetih poruka. Francuski propisi kojima se uređuje sadržaj prvenstveno su doneti da bi se smanjila prednost onog kandidata koji je trenutno nosilac funkcije za koju će se birati. Slede neki od primera različitih izbornih pravila koja je doneo CSA. Sva ta pravila zasnovana su na ustavnom načelu pluralizma, koje nastoji da obezbedi zastupljenost različitih mišljenja i izraza. Uloga CSA ogleda se u tome da obezbedi da se poštuje pluralističko izražavanje, naročito u političkim i opštim informativnim emisijama.

²⁹ Zakon od 20. septembra 1986. o slobodi komunikacija.

³⁰ Regulatorni okvir i praksa.

CSA je dužan da o dužini emitovanja izlaganja političkih predstavnika podnosi mesečne izveštaje predsedniku Narodne skupštine, predsedniku Senata i liderima političkih stranaka koje su zastupljene u Parlamentu. Pravila CSA koja su usvojena u januaru 2018, nakon izbora održanih 2017, omogućuju da se koherentnije i jednostavnije obračunava vreme izlaganja, tako da je dozvoljena jedna trećina ukupnog vremena izvršnoj vlasti, što obuhvata predsednika Republike, saradnike predsednika Republike i članove Vlade. Ostatak ukupnog vremena deli se prema načelu pravičnosti između političkih stranaka i pokreta koji široko izražavaju orijentacije zastupljene u nacionalnom političkom životu. Kriterijumi na koje se oslanja CSA obuhvataju rezultate predizbornih konsultacija, broj i kategoriju izabranih predstavnika, veličinu poslaničkih grupa ili rezultate istraživanja javnog mnjenja. Doprinos političkih stranaka političkoj debati takođe se uzima u obzir.

Isto tako, CSA u svojoj proceni uzima u obzir celokupan program svakog radio ili televizijskog kanala, isto onako kao što radi i u predizborno vreme, a ti izveštaji se objavljuju tromesečno. CSA, ako je potrebno, uzima u obzir moguće izuzetne situacije u vezi sa aktuelnim događajem i spreman je da onda razmotri poštovanje političkog pluralizma tokom dovoljno dugih perioda.

Nadzor se takođe sprovodi tromesečno i tim nadzorom su obuhvaćene sve emisije, uzimajući u obzir programske cikluse. Sve radio i televizijske stanice,³¹ osim francusko-nemačkog kanala *Arte* i parlamentarnih kanala, dužne su da poštuju pravila koja je utvrdio CSA i da podnesu svoje izveštaje, a njihovu verodostojnost proverava tim CSA.

CSA je 4. januara 2011. utvrdio okvir na osnovu koga će se tretirati izborne vesti na radiju i televiziji u pogledu pristupa prostoru koji se omogućuje političkim ličnostima, tj. doneo je relevantne podzakonske akte. Te opšte odredbe se ažuriraju tokom svake predizborne kampanje dopunskim preporukama koje donosi CSA. U dopunskoj preporuci takođe se navode pružaoci medijskih usluga od kojih se zahteva da svake nedelje dostave svoje izveštaje CSA.

Pravila koje CSA utvrđuje za predizborni period, u celini uzev, primenjuju se tokom šest nedelja koje prethode izborima. Međutim, dužina tog perioda može se povećati ili smanjiti zavisno od specifičnosti samih izbora.

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

Ocena pojma pravičnosti zasniva se na reprezentativnosti kandidata, pre svega na rezultatima koje su kandidat ili politička stranka postigli na poslednjim održanim izborima i na njihovoj sposobnosti da pokažu konkretno angažovanje u kampanji (organizovanje 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 primenjuje se i na predsedničku kampanju i podrazumeva da vreme posvećeno izlaganjima kandidata i njihovih pristalica bude jednako.

U okviru svojih zadataka koje imaju kao javni servisi, *France Télévision* i *Radio France* emituju „Direktno predstavljanje”. Reč je o emisiji koja nudi besplatan prostor političkim strankama i sindikatima. Kroz tu emisiju oni mogu da upoznaju javnost sa svojim predlozima i da odjednom dopru do većeg broja gledalaca nego što bi mogli da ih sretnu na terenu. Ta emisija koju ne proizvode 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 definiše godišnji prostor rezervisan za tu emisiju, njene produkcione uslove i raspored njenog emitovanja 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 emituje, nisu moguće nikakve promene bez prethodnog odobrenja CSA.

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 radio-stanica (*France Inter*, *France Info*, *France Culture*, *Europe 1*, *RTL*, *BFM*, *RMC*, *Radio Classique*, *Sud Radio*) i četiri kanala namenjena isključivo vestima (*BFM TV*, *CNews*, *Franceinfo*, *LCI*); svi oni svakog meseca podnose izveštaje o vremenu emitovanja koje je svaka politička ličnost imala tokom meseca u njihovim programima.

Svaka politička grupa ima utvrđeno vreme emitovanja srazmerno broju svojih izabраниh predstavnika. Svi sindikati imaju isto vreme emitovanja. Žrebom se određuje redosled emitovanja priloga o sindikatima i strukovnim organizacijama.

Kada je reč o političkim strankama, redosled njihovog pojavljivanja odgovara redosledu elektronskog prijema zahteva upućenih CSA. Svake godine CSA utvrđuje ukupno vreme emitovanja i raspoređuje ga među onima koji na njega imaju pravo. To vreme se određuje proporcionalno za poslaničke grupe i ravnopravno za sindikate i strukovne organizacije. CSA takođe utvrđuje format emisija. U jednom vremenskom segmentu prikazuje se samo jedan akter. Na televiziji ti segmenti traju od dva do četiri minuta; na radiju traju pet minuta.

Tokom predizbornih kampanja ne emituju se emisije „Direktno predstavljanje“. Za svake izbore CSA donosi odgovarajuća podzakonska akta, nadzire poštovanje propisa i izveštava o tome u kojoj su meri propisi i pravila zaista poštovani.

Onlajn regulativa, izbori i informacijski poremećaj

Najnoviji zakon iz ove oblasti Francuska je donela 22. decembra 2018; to je Zakon o borbi protiv informacijskog poremećaja,³² kojim se utvrđuje novi spektar dužnosti obaveza za onlajn platforme, i tokom predizbornih perioda i van njih, uključujući obavezu da sarađuju sa regulatornim telom, da razvijaju lako dostupan i uočljiv sistem izveštavanja, kao i da primenjuju komplementarne mere, kao što je transparentnost algoritama i medijska pismenost. Zakonom je CSA ovlašćen za nadzor nad ispunjenjem navedenih obaveza.

Kandidati i političke stranke mogu da se obrate sudu tražeći pomoć za zaustavljanje „lažnih informacija“ u periodu od tri meseca pre izbora. Uvedeni su novi postupci za donošenje privremenog rešenja pred parničnim sudom koji rešava u stvarima iz domena Izbornog zakonika. Postupak može biti pokrenut na zahtev javnog tužioca ili bilo kog lica koje ima interesa za to i samo tokom predizbornog perioda. U tom kontekstu, sudija može da odredi, i to hitno (u roku od 48 sati) svaku srazmernu i neophodnu meru za obustavu širenja bilo kakvih navoda ili netačnih ili prevarnih tvrdnji za koje postoji verovatnoća da će se negativno odraziti na pravičnost predstojećeg glasanja, kada se ti navodi ili tvrdnje šire namerno, smišljeno ili automatizovano masovno u onlajn režimu preko nekog sredstva za javnu komunikaciju.

Tokom istog predizbornog perioda onlajn platforme moraju da pruže korisnicima poštene, jasne i transparentne informacije o identitetu fizičkog ili pravnog lica koje plaća promovisanje informativnog sadržaja u vezi sa debatom od opšteg interesa; takođe su dužne da korisniku pruže poštene, jasne i transparentne informacije o načinu na koji koriste njegove lične podatke u okviru promovisanja informativnog sadržaja povezanog sa debatom od opšteg interesa; pored toga, dužne su da obelodane podatke o iznosu naknade koji dobijaju u zamenu za promovisanje takvog informativnog sadržaja onda kada taj iznos prekoračuje utvrđeni prag.

U skladu s tim istim zakonom izmenjen je i Zakon o slobodi komunikacija kako bi CSA dobio dodatna ovlašćenja. Tako, tokom tri meseca koja prethode izboru predsednika Republike, opštim parlamentarnim izborima, izborima senatora, izborima poslanika za Evropski parlament i referendumima, ako uoči da neki servis koji podleže „konvenciji“ zaključenoj s pravnim licem koje kontroliše neka strana država ili koji je pod uticajem te države „namerno širi lažne informacije koje mogu negativno da se odraze na pravičnost izbora“, CSA ima ovlašćenje da naloži da se suspenduje distribucija tog servisa putem bilo kojih elektronskih komunikacionih usluga sve do završetka izbornih radnji. Takvu odluku CSA donosi u odnosu na sam servis o kome je reč, kao i na operatere koji distribuiraju taj servis, kao što su kablovski ili satelitski operateri, što znači da je ta mera primenljiva i na strane kanale čiji se program distribuira putem elektronskih komunikacija; u tom slučaju izdaje se odgovarajući nalog distributeru.

Van predizbornih perioda onlajn platforme su u obavezi da preduzimaju mere za sprečavanje širenja „lažnih vesti“, kao što je pristupačan sistem za korisničko izveštavanje, transparentnost u primeni algoritama, brisanje naloga sa kojih se šire lažne vesti, promovisanje informacija koje stižu od novinskih agen-

32 Zakon o borbi protiv informacijskog poremećaja.

cija i pružaoca medijskih usluga itd. Platforme su dužne da izveste CSA o tim merama. Osim toga, CSA ima ovlašćenje da nadzire način na koji platforme primenjuju te mere i da podnese izveštaj o njihovoj delotvornosti. 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 konvenciju³³ sa radio i televizijskim servisom kada postoji ozbiljan rizik da je reč o servisu koji krši određena načela (načelo ljudskog dostojanstva, pluralizma, zaštite maloletnika, očuvanja javnog reda, nacionalne odbrane, suštinskih interesa nacije). U konkretnom slučaju usluga koje su „*pod kontrolom ili pod uticajem strane države, CSA može da oceni svaki zahtev za potpisivanje konvencije tako što će uzeti u obzir sadržaj koji je objavljen putem drugih komunikacionih usluga/na platformama tog podnosioca zahteva ili njegovih ogranaka ili pravnog lica koje njega kontroliše*”.

CSA može, nakon što uputi formalno obaveštenje o tome, jednostrano da raskine „konvenciju” koja je zaključena u vezi sa uslugom:

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

Konačno, zakon posebno naglašava značaj 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 se bave nadzorom, razmenjuju informacije sa Ekspertskim odborom i deluju kao osobe za kontakt sa platformama. Osim toga, CSA je formirao Ekspertski odbor, u čiji je sastav ušlo 18 stručnjaka iz oblasti nauke, prava, ekonomije, tehnologije i etike. Projektni tim se redovno konsultuje sa Ekspertskim odborom i ima ovlašćenje da priprema predloge i izdaje mišljenja.

CSA je u maju 2019. izdao Preporuku platformama u vezi s merama za sprečavanje širenja lažnih informacija, kao i upitnik koji je takođe namenjen platformama i čiji je cilj da olakša prikupljanje traženih podataka. Platforme imaju obavezu da jednom godišnje izveštavaju o merama i metodima koje primenjuju u borbi protiv informacijskog poremećaja, a ti njihovi izveštaji su javno dostupni na veb-sajtu CSA. Kritičari su tvrdili da taj zakon može ugroziti demokratiju i predstavljati cenzuru štampe.³⁴

Tokom 2020. godine, CSA je podneo i prvi izveštaj o njegovom sprovođenju. Saopštenja samih onlajn platformi svedoče o značajnim i pojačanim naporima u borbi protiv širenja lažnih informacija. CSA je pozdravio visok nivo saradnje i spremnost koju je pokazala velika većina onlajn platformi, kao i kvalitet dijaloga koji je s njima uspostavljen. Iako postoji jasna svest o tome da ti zahtevi predstavljaju složeno pitanje, CSA je procenio da mere koje se primenjuju treba dodatno poboljšati. Sistem prijavljivanja koji je zastupljen na svim platformama ne dopušta uvek korisniku da lako identifikuje i prijavi pojavu lažnih informacija. Pored toga, sve platforme treba da budu u stanju da uspostave mehanizam za dalje praćenje statusa podnetih prijava, namenjen onima koji prijave pojavu lažnih informacija, kao i proceduru za podnošenje žalbe na odluke koje su donesene po osnovu podnetih prijava. CSA poziva platforme da razviju odgovarajuće instrumente u te svrhe.

CSA takođe poziva na veću transparentnost u ovoj oblasti. Naročito je potrebno da se navode pouzdani i iscrpni brožani podaci o prisustvu sadržaja za koje postoji verovatnoća 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 razumevanje cele te pojave i izazove koje ona nosi sobom. Pored toga, CSA snažno podstiče razvoj partnerskih odnosa između platformi i uglednih inicijativa za proveru verodostojnosti iznetih podataka, koji na primer omogućuju da se istakne njihov sadržaj.³⁵

33 „Konvencija” je pravni sporazum između CSA i pravnog lica koje posluje po osnovu dozvole za emitovanje 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 emitovanje.

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

35 CSA informativni veb-sajt (30. jul 2020): *Lutte contre les infox: le CSA publie son premier bilan*.

Glavni zaključci

- ▶ Ključna načela koja leže u osnovi pravila za izveštavanje 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 oglašavanje u štampi ili političko oglašavanje u bilo kom mediju za audio-vizuelnu komunikaciju (uključujući društvene mreže) tokom šest meseci koji prethode prvom danu onog meseca u kome se održavaju izbori.
- ▶ Nacionalni regulatorni organ CSA ima važnu ulogu u regulisanju izveštavanja o izborima u radiodifuznim medijima.
- ▶ To regulatorno telo obavlja ekstenzivan nadzor nad obimom vremena emitovanja koje dobijaju svi politički predstavnici, a od televizijskih kanala se traži da dostave CSA izveštaj o vremenu koje je izdvojeno za različite pojedince, stranke i grupacije. Svaka politička grupacija ima utvrđeno vreme emitovanja srazmerno broju svojih izabranih predstavnika.
- ▶ I sindikati i strukovne organizacije takođe imaju pravo na određeno vreme emitovanja koje im se odobrava.
- ▶ Pravila koja utvrdi CSA za predizborne periode uglavnom se primenjuju tokom šest nedelja koje prethode izborima.
- ▶ Francuska je 2018. donela dva zakona namenjena borbi protiv informacijskog poremećaja i tim zakonima su utvrđene obaveze za onlajn platforme, kako u predizbornim periodima, tako i van tih perioda; od onlajn platformi se zahteva da ustanove dostupne i vidljive sisteme prijavljivanja, transparentnost algoritama i promovisanje medijske pismenosti.
- ▶ Zakonom se takođe uvodi sistem po kome kandidati i političke stranke mogu uložiti žalbu sudu tražeći da donese rešenje o obustavi širenja „lažnih informacija“ u roku od tri meseca pre izbora.
- ▶ Od onlajn platformi zahteva se da tokom predizbornih perioda obezbede transparentnost u pogledu političkog oglašavanja, identifikaciju fizičkih ili pravnih lica koja plaćaju promovisanje, da korisniku obezbede transparentne informacije o načinu na koji koriste njegove lične podatke i da objave izveštaj o iznosima utrošenim na promovisanje.
- ▶ Izvan predizbornih perioda od onlajn platformi se zahteva da uvedu mere za suzbijanje lažnih vesti i da o svemu tome izveste CSA.
- ▶ CSA je takođe dobio ovlašćenje da odbije da zaključi „konvenciju“ sa radiodifuznom organizacijom kada postoji ozbiljna opasnost da je reč o organizaciji koja krši određena načela (ljudsko dostojanstvo, pluralizam, zaštita maloletnika, zaštita javnog poretka, nacionalne odbrane i osnovnih interesa nacije).
- ▶ Kada je reč o servisima koji su „*pod kontrolom ili pod uticajem neke strane države*“, CSA takođe može raskinuti „konvenciju“ onda kada takav servis podriva 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 izveštavanju o političkim pitanjima. U Zakonu o radiodifuziji iz 2009. godine (član 39. stav 1.) utvrđeno je da su radiodifuzne organizacije „*dužne da obezbede da sve vesti budu prenete na objektivan i nepristrasan način bez izražavanja stavova samog radiodifuznog servisa*“.³⁶

³⁶ Zakon o radio-difuziji iz 2009. (član 39. – Dužnosti radiodifuznih organizacija).

Irsko regulatorno telo – Radiodifuzna uprava Irske (*Broadcasting Authority of Ireland, BAI*) donosi „Kodeks pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vestima i izveštavanju o aktuelnim zbivanjima“ kako bi dao smernice u toj oblasti. Najnovija verzija tog kodeksa objavljena je 2013. godine i o njoj će biti reči u daljem tekstu.

Zakon takođe nalaže svakoj radiodifuznoj organizaciji da „osigura da način na koji se u radiodifuznom sadržaju izveštava o aktuelnim zbivanjima, uključujući pitanja koja su ili izvor javnih kontroverzi ili koja su predmet javne debate, bude pravičan prema svim zainteresovanim akterima“ i da, kada je reč o ulozi medijskih profesionalaca u tom procesu, „radiodifuzni sadržaj bude predstavljen na objektivan i nepristrasan način bez izražavanja ličnih stavova medijskih profesionalaca“.³⁷

Kada je reč o izbornim procedurama, izborni zakoni Irske ne uređuju sadržaj političkog oglašavanja ni sadržaj izbornog materijala, između ostalog ni sadržaj izbornih plakata za vreme vođenja predizbornih ili referendumskih kampanja ili van tih perioda i ne postoje nikakvi konkretni zahtevi u vezi sa onlajn oglašavanjem. Međutim, postoji zahtev za identifikaciju (utvrđen u član 140. Izbornog zakona iz 1992) da se „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“.³⁸ Postoje slične odredbe u zakonima kojima se uređuju održavanje referenduma, predsedničkih izbora, izbora za Evropski parlament i lokalnih izbora.

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

Zabrana plaćenog političkog oglašavanja

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 „usmereno ka ostvarivanju političkog cilja“. Zabrana se odnosi kako na oglašavanje u izveštavanju o referendumima, tako i na oglašavanje u izveštavanju o izborima. To je dodatno naglašeno u Opštem kodeksu komercijalnih komunikacija (GCCC), u kome je BAI naglasila koje su sve komercijalne komunikacije zabranjene.³⁹

Identifikacija političkog oglašavanja

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

Budući da radiodifuzne organizacije treba da osiguraju da nikako ne emituju političke oglase, BAI je utvrdila smernice u pogledu definisanja/identifikacije toga kako se prepoznaje politički oglas i te smernice sadrže tri činioca:

- ▶ „sadržaj oglasa;
- ▶ kontekst u kome je plasiran oglas;
- ▶ neposredni ili širi ciljevi oglašivača i celokupne te oglasne kampanje“.⁴⁰

Regulatorni dokumenti i mere regulatornog tela

Prema Zakonu o radiodifuziji iz 2009. godine irsko regulatorno telo dužno je da sačini kodeks koji treba da obezbedi sledeće:

37 *Ibid.*

38 Izborni zakon (1992, prema tekstu iz 2017).

39 Radiodifuzna uprava Irske, *Opšti kodeks komercijalnih komunikacija*.

40 BAI *Smernice za izveštavanje o opštim, predsedničkim, parlamentarnim, lokalnim i evropskim izborima, Pravilo 27.*

- „a) da sve vesti koje emituje radiodifuzna organizacija budu sačinjene i predstavljene na objektiv i nepristrasan način i bez izražavanja stavova samog radiodifuznog servisa,*
- b) da tretman aktualnih zbivanja u izveštavanju, uključujući pitanja koja ili predstavljaju izvor kontroverzi u javnosti ili su tema aktuelne političke debate, bude pravičan prema svim zainteresovanim akterima, kao i da se radiodifuzni sadržaj predstavlja na objektiv i nepristrasan način bez izražavanja stavova samog radiodifuznog servisa,*
- c) da radiodifuzna organizacija ne dovede nijednu političku stranku u nepravilno povlašćeni položaj kada raspoređuje vreme za emitovanje sadržaja političkih stranaka.“*

Kodeks pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vestima i izveštavanju o aktuelnim događajima⁴¹ koji je donela BAI ima sledeće ciljeve:

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

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

Kada je reč o izveštavanju o izborima i referendumima, Pravilo 47. Kodeksa nalaže radiodifuznim servisima da se povinuju smernicama i kodeksima koje pripremi BAI.⁴² Kako je utvrđeno u smernicama BAI o izveštavanju o opštim izborima,⁴³ „radiodifuzne organizacije obezbeđuju da oglašavanje ne sadrži nikakav materijal koji promovise kandidate, političke stranke ili izborne interese“.

Kada je reč o nepristrasnosti voditelja, „radiodifuzne organizacije treba da obrate pažnju na to da komentari koje voditelji programa iznose u medijima koji se ne emituju u audio-vizuelnom vidu, na primer u društvenim medijima, a odnose se na izborne interese, uključujući kandidate, mogu doprineti podrivanju pretpostavljene nepristrasnosti njihovog izveštavanja. To posebno važi onda kada te komentare daju prezenteri vesti i emisija koje su posvećene aktuelnim zbivanjima“.

Od radiodifuznih organizacija traži se da imaju utvrđene odgovarajuće politike i procedure za korišćenje priloga koji su objavljeni preko društvenih medija, na primer tako što će razraditi i primenjivati smernice za postupanje sa sadržajima sa društvenih medija. „Te sektorske politike i prakse moraju se primenjivati kada se u živom programu pominju društveni mediji u kontekstu izveštavanja o izborima; u takvim situacijama radiodifuzne organizacije moraju da se postaraju da sva pozivanja na društvene medije izneta u živom programu budu tačna, pravična, objektivna i nepristrasna.“

Kada je reč o istraživanjima javnog mnjenja i načinu na koji se ona koriste u sklopu izveštavanja o izborima, „izveštavanje mora biti praćeno informacijama koje će pomoći gledaocima/slušaoocima da razumeju važnost istraživanja javnog mnjenja. Informacije o detaljima kada je anketa sprovedena, ko ju je naručio i/ili ko je za nju platio, kompanija/organizacija koja ju je sproveda, broj ispitanika i njihova lokacija – sve to mora

41 BAI (2013): *Kodeks pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vestima i izveštavanju o aktuelnim događajima*.

42 Smernice se ne odnose na štampane medije, društvene medije niti onlajn štampani/audio-vizuelni sadržaj.

43 BAI: *Smernice za izveštavanje o opštim, predsedničkim, parlamentarnim, lokalnim i evropskim izborima, Pravilo 27*.

biti izneto u programu koji se direktno emituje". Od radio i televizijskih kuća zahteva se da poštuju moratorijum na izveštavanje o izborima od 14 časova na dan koji prethodi danu održavanja izbora i tokom celog izbornog dana do zatvaranja birališta.

Gledaoci i slušaoci koji veruju da programski materijal nije bio u skladu sa smernicama ili sa *BAI Kodeksom pravičnog, objektivnog i nepristrasnog izveštavanja u vestima i emisijama posvećenim aktuelnim zbivanjima* imaju pravo da upute žalbu regulatornom telu.

Audio-vizuelni materijal političkih stranaka

Sistem alociranja besplatnih termina emitovanja koristi se u periodima kada se vode predizborne i referendumne kampanje i ti termini se nazivaju „*audio-vizuelni materijal političkih stranaka*". U Zakonu o radiodifuziji iz 2009. (član 39. stav 2) utvrđeno je da radiodifuzna organizacija „*nije sprečena da emituje radiodifuzni sadržaj političkih stranaka ako ta radiodifuzna organizacija nije prilikom raspoređivanja vremena za emitovanje tih sadržaja nepravično dovela u povlašćeni položaj nijednu političku stranku*".

Prema smernicama *BAI*, iako radiodifuzne organizacije nemaju obavezu da emituju materijal političkih stranaka, one koji to žele da učine dužne su da se postaraju da termini emitovanja budu raspoređeni na ravnopravan način i da osiguraju da sav taj materijal bude emitovan u vreme koje obezbeđuje sličnu gledanost svih takvih sadržaja: „*Sličan tretman u emitovanju mora se obezbediti za sav materijal političkih stranaka i prilikom uvoda u emisiju i prilikom zaključivanja emisije. Pravo na takvo emitovanje 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 emitovanje materijala političkih stranaka odlučuju same radiodifuzne organizacije.*"

Javni radiodifuzni servis *RTÉ* sadrži u svojim Novinarskim smernicama i pravila kojima se uređuje izveštavanje o izborima.⁴⁴ *RTÉ* formira Grupu za nadzor izbora koja koordiniše izveštavanje o kampanjama i stara se o tome da ukupno izveštavanje *RTÉ* bude pravično prema svim strankama. Javni servis nastoji da uskladi izveštavanje sa brojem mesta koje je svaka stranka imala u Parlamentu pre 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 celog predizbornog perioda kako bi se na svim kanalima RTÉ emitovale tačne informacije o izveštavanju o izborima i kako bi se osiguralo da se postigne ravnoteža.*"

Audio-vizuelni servisi iz drugih jurisdikcija

Smernice za izveštavanje o izborima (o kojima je gore bilo reči) važe samo za radiodifuzne organizacije u jurisdikciji Republike Irske, a ne za druge servise čiji se program prima/emituje u Irskoj, a dozvole za emitovanje tog programa izdate su u Velikoj Britaniji i u Severnoj Irskoj ili u drugim državama.

Međutim, *BAI* je u svojim smernicama istakla da „*podstiče radiodifuzne organizacije sa sedištem van Republike Irske, čiji su servisi dostupni u Republici Irskoj i koji pokrivaju vesti i aktuelna zbivanja u Irskoj da, gde god je to primereno, imaju na umu ove smernice kada odlučuju o svom pristupu izveštavanju o izborima u Republici Irskoj.*"

Ostala pitanja

Kada je reč o korišćenju dece ili maloletnika u političkom oglašavanju (u ovom slučaju radi se o besplatno dodeljenom vremenu emitovanja za audio-vizuelni materijal političkih stranaka), to pitanje se ne uređuje u izbornim zakonima niti u kodeksima o izveštavanju elektronskih medija. U Kodeksu *BAI* o komercijalnim komunikacijama za decu⁴⁵ kada je reč o *posebnoj zaštiti dece*, utvrđuje se da je korišćenje dece kao lica koja podržavaju ili komentarišu proizvode ili usluge u komercijalnim komunikacijama za decu dopušteno samo za one proizvode i usluge za koje se razumno može očekivati da ih deca koriste i za koje su obično i sama zainteresovana. Prema *BAI Kodeksu pravičnog, objektivnog i nepristrasnog izveštavanja u vestima i emisijama posvećenim aktuelnim zbivanjima*, u pravilu 6. nalaže se da se *uvek mora ispoljiti posebna briga kada se intervjui s decom ili ranjivim licima uvrštavaju u sadržaj namenjen vestima ili izveštavanju o aktuelnim zbivanjima. U svim slučajevima pretežno načelo mora biti ono koje nalaže da se*

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

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

izbegne emitovanje materijala koji može delovati štetno ili pogubno po njihove interese. Po pravilu, pre emitovanja intervjua sa licem mlađim od 16 godina ili sa ranjivom osobom, onda kada je tema intervjua osetljiva 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 ta dozvola ne dobije. Odluka o emitovanju intervjua bez takvog dobijenog pristanka mora biti opravdana u javnom interesu”.⁴⁶

Pored toga, svaki gledalac koji veruje da su u izveštavanju o izborima ili prilikom emitovanja materijala političkih stranaka prekršena pravila koja se odnose na privatnost, zabranu uvrede ili nanošenje štete ili da su povređeni ukus i pristojnost (što je pokriveno drugim kodeksima i regulativom) može se žaliti regulatornom telu. Razume se, može se pretpostaviti da radiodifuzna organizacija takođe može odlučiti da ne emituje neki sadržaj ili da interveniše kod autora tog sadržaja ako smatra da on može da se kosi s pravilima koja se odnose na pitanja privatnosti, uvrede, nanošenja štete ili da povređuje ukus i pristojnost.

Štampani mediji i političko oglašavanje

Ne postoje nikakva ograničenja kada je reč o političkom oglašavanju u štampi. Međutim, Savet za štampu Republike Irske ima *Kodeks dobre prakse*, koji utvrđuje da kada je reč o vestima i informacijama, štampa u svakom trenutku „teži istinitosti i tačnosti”. U Kodeksu se takođe utvrđuje da „štampa ima pravo da snažno zastupa sopstvene stavove o temama o kojima izveštava i da komentari, glasine i nepotvrđeni izveštaji ne mogu biti prenošeni niti se o njima može izveštavati kao da predstavljaju činjenice”.⁴⁷

Onlajn političko oglašavanje

U Irskoj još nije uređeno pitanje onlajn političkog oglašavanja, ali postoje planovi da se to učini u budućnosti (vidi dalje u tekstu). Prethodni pokušaj u tom smislu preduzet je kada je podnet Predlog zakona o onlajn oglašavanju i društvenim medijima (Zakon o transparentnosti) 2017. godine, ali taj zakonski predlog nije prošao proceduru u nacionalnom Parlamentu pre no što je 2020. smenjena Vlada. Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti ima sve naglašeniju ulogu u regulisanju onlajn kampanja, u segmentu koji se odnosi na zaštitu podataka, i on izdaje smernice⁴⁸ svim političkim strankama u vezi sa onlajn marketingom i predstavljanjem tokom izbornih kampanja. Ključno pitanje ogledalo se u tome što komunikacije u kampanji ne smeju sadržati element slanja poruka ili imejlava ljudima koji nisu pristali da dobijaju takve poruke, i u tom procesu nikako se ne smeju koristiti podaci za kontakt dobijeni od trećih lica.

BAI je snažno uključena u aktivnosti koje obavlja ERGA (Grupa evropskih regulatora za audio-vizuelne medijske usluge) u ocenjivanju sprovođenja *Kodeksa dobre prakse EU u sprečavanju dezinformacija* (vidi odeljak 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 razdvojiti od drugih sadržaja (cilj je da se osigura da korisnici mogu jasno da prepoznaju političke oglase). Pored toga, neke od vodećih platformi (Gugl, Jutjub, Epl, Fejsbuk i Tviter) imaju svoja evropska sedišta u Irskoj, što upućuje na potrebu da se nacionalno regulatorno telo angažuje u radu sa tim kompanijama na širokom spektru pitanja koja privlače posebnu pažnju regulatornih tela.

U sklopu aktivnosti ERGA na oceni primene kodeksa, uspostavljena je saradnja sa Institutom „Budućnost novinarstva” (*Future of Journalism*) Gradskog univerziteta u Dablinu kako bi se kontrolisali politički oglasi na glavnim platformama – Fejsbuk, Tviter i Gugl – tokom perioda kampanje za evropske izbore 2019. U publikaciji *Elect Check 2019*,⁴⁹ koja je proistekla iz te saradnje, istraživači su zaključili: „Potrebne su jasne definicije toga šta predstavlja onlajn političko i tematsko oglašavanje, kao i dostupnost sveobuhvatnih i potpuno pristupačnih baza podataka kako bi se obezbedila transparentnost digitalnog političkog oglašavanja i vođenja predizbornih kampanja. Istraživanje se takođe suočilo s teškoćama zato što nije bilo moguće dobiti jasnu i celovitu sliku prirode i obima političkog oglašavanja na tri navedene platforme zbog nekonzistentnosti baza podataka.”

46 BAI (2013): *Kodeks pravičnog, objektivnog i nepristrasnog izveštavanja u vestima i emisijama posvećenim aktuelnim zbivanjima*.

47 *Kodeks dobre prakse* Saveta za štampu Republike Irske.

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

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

Grupa Irske vlade za bezbednost izbornog procesa u Republici Irskoj i dezinformacije

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

Najnoviji izveštaj Grupe iz 2019. godine⁵⁰ u zaključku daje nekoliko preporuka (ovde su ukratko rezimirane): osnivanje Izborne komisije kako je to predviđeno u Programu za partnersku Vladu; modernizacija postupka registracije birača; regulisanje transparentnosti onlajn političkog oglašavanja; reforma zakonodavnih odredaba koje se odnose na finansiranje predizbornih i referendumskih kampanja; podrška radu Komisije EU u suzbijanju onlajn dezinformacija; unapređenje inicijativa za pospešivanje medijske pismenosti u državi i jačanje mera za visokotehnološku bezbednost u vezi sa izbornim procesom.

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

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

Predlog za uređenje onlajn političkog oglašavanja

Predlaže se da se traženi propis odnosi na onlajn platforme kao prodavce ili posrednike u političkom oglašavanju i kupce političkih oglasa. Prodavcu bi bila nametnuta obaveza da utvrdi da li se na neki oglas odnosi taj propis. Onlajn platforma ili prodavac (ako ne sama onlajn platforma) treba da utvrde sledeće:

- „– sadržaj reklamnog oglasa, to jest da li se oglas odnosi na izbornu kampanju, predlog referenduma ili promoviše nekog kandidata ili političku stranku koja se kandiduje na izborima;
- da li je sadržaj politički: da li je korišćen algoritam za mikrotargetiranje;
- adresa oglašivača (poštanska adresa, veb i/ili imejl adresa).“

Pored toga, „onlajn 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 zahtevima koji se odnose na podatke koji moraju biti odštampani na svakom izbornom plakatu prema Izbornom zakonu:

- ime i adresa (poštanska adresa, veb ili imejl adresa, to jest pouzdani podaci za kontakt) lica ili subjekta koji su platili za onlajn političko oglašavanje;
- potvrdu o tome da je primenjeno algoritamsko targetiranje i opis ciljanog auditorijuma, odnosno kriterijume koji su primenjeni, kao i podatak o tome da li postoji ciljni spisak „po sličnosti“ (look alike);
- cena oglašavanja – taj zahtev treba da važi kako za izradu, tako i za distribuciju sadržaja;
- „metrika“ angažovanja (npr. broj pregleda koji bi bilo poželjno da ima oglas);
- dužina emitovanja oglasa;
- svi podaci treba da budu saopšteni u realnom vremenu.“

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

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

Glavni zaključci

- ▶ Glavni cilj na kome počiva regulativa o izveštavanju o vestima i aktuelnim zbivanjima, kao i o izborima jeste taj da se obezbede objektivnost, nepristrasnost, pravičnost i tačnost.
- ▶ Plaćeno političko oglašavanje zabranjeno je u radiodifuznim servisima u Irskoj.
- ▶ Da bi se izbeglo emitovanje takvih oglasa, *BAI* je sačinila smernice za radiodifuzne organizacije na osnovu kojih oni mogu da identifikuju plaćeno političko oglašavanje, to jest da utvrde kada je neki oglas možda usmeren ka ostvarenju političkog cilja.
- ▶ Iako ne postoji precizna zakonska definicija političkog oglašavanja, izraz „*ka ostvarenju 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, onlajn, bilbordi i slično). Štampa primenjuje Etički kodeks, u kome se navodi da „*u svakom trenutku teži istinitosti i tačnosti*”.
- ▶ Ostali mediji (kao što su bilbordi, poster, murali i slično) moraju prema važećem izbornom zakonu da sadrže podatke na svim posterima, dokumentima i slično u kojima se jasno identifikuje da je reč o promovisanju neke političke stranke ili kandidata ili određene političke pozicije na izborima ili referendumima.
- ▶ Tokom predizbornog perioda radiodifuzne organizacije mogu izdvojiti besplatno vreme za emitovanje materijala političkih stranaka sve dok nijednoj političkoj stranci prilikom alociranja termina za takvo emitovanje ne pružaju nepravičnu prednost, odnosno ne dovode je nepravično u povlašćeni položaj.
- ▶ Kada je reč o emitovanju audio-vizuelnog 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 vređanja i nanošenja štete, povredu ukusa ili pristojnosti. Postoji opšte pravilo u pogledu korišćenja dece u vestima i izveštavanju o aktuelnim zbivanjima. Radiodifuznoj organizaciji i/ili regulatornom telu može se uputiti žalba zbog načina izveštavanja o izborima.
- ▶ Pravila *BAI* ne odnose se na mnoge radiodifuzne organizacije koje su dozvolu za rad dobile u drugim državama, a usmerene 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 smernicama o izveštavanju o izborima i da te smernice poštuju.
- ▶ *BAI* ima važnu ulogu u proceni primene kodeksa EU o suzbijanju dezinformacija – u tom smislu što sprovodi istraživanje o onlajn političkom oglašavanju.
- ▶ Planirano je da se donese propis o onlajn političkom oglašavanju koji će zahtevati da se označi, identifikuje 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. (članovi 319. stav 2.(c) i (d), član 319. stav 8. i član 320),⁵¹ kao i Poveljom i Sporazumom BBC.⁵² Nacionalni regulatorni organ *Ofcom* odgovoran je za razvoj standarda u kreiranju programa u celini, kao i za to da obezbedi da sve vesti koje se emituju u televizijskim i radijskim programima budu predstavljene s dužnom nepristrasnošću i tačnošću.

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

52 [BBC Povelja i Sporazum.](#)

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

Zabrana plaćenog političkog oglašavanja

U radiodifuznim medijima zabranjeno je plaćeno političko oglašavanje.

Kada je reč 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 telo čiji su ciljevi u celosti ili uglavnom političke prirode ili koji je plasiran u ime tog tela;
- (b) oglas koji je usmeren ka ostvarenju političkog cilja;
- (c) oglas koji je u vezi s nekim industrijskim sporom.

(3) U smislu ovog člana pitanja političke prirode i politički ciljevi obuhvataju sledeće pojedinačne stavke:

- (a) uticanje na ishod izbora ili referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negde drugde;
- (b) postizanje promena zakona u celini ili delimično u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negde drugde, 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 negde drugde;
- (d) uticanje na politike ili odluke lica kojima su javne funkcije poverene na osnovu zakona Ujedinjenog Kraljevstva ili zakona neke zemlje ili teritorije van Ujedinjenog Kraljevstva;
- (e) uticanje na politike ili odluke lica kojima su funkcije poverene na osnovu međunarodnih sporazuma;
- (f) uticanje na javno mnjenje u vezi s temom koja u Ujedinjenom Kraljevstvu predstavlja predmet javnih polemika;
- (g) promovisanje interesa neke stranke ili druge grupe lica organizovane u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negde drugde radi ostvarenja političkih ciljeva.“

Britanska definicija političkog oglašavanja toliko je široko postavljena da obuhvata zabranu da se kupuje vreme emitovanja 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*⁵³ (radilo se o oglasnom materijalu 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 je da je zabrana koja je doneta u Ujedinjenom Kraljevstvu opravdana, prepoznavši opšti interes Ujedinjenog Kraljevstva da spreči da se politička diskusija zloupotrebi usled moći određenih grupa koje imaju neograničene finansijske resurse (vidi takođe diskusiju u Poglavlju 4).

Regulatorni kodeksi i Ofcom

Na osnovu Zakona o komunikacijama iz 2003. godine Ofcom je dužan da sačini Kodeks namenjen televiziji i radiju; taj kodeks sadrži standarde u vezi sa uredničkim sadržajima, sponzorstvom, plasiranjem proizvoda u televizijskim emisijama, pravičnošću i privatnošću.⁵⁴ To obuhvata 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 vesti, u svakom obliku, budu prenete s dužnom tačnošću i predstavljene s dužnom nepristrasnošću; takođe treba obezbediti da se ispune posebni zahtevi u pogledu nepristrasnosti koje postavlja navedeni zakon“.

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 Ofcom-a (uz Kodeks unakrsne promocije i pravila o emitovanju radiodifuznih programa na zahtev).

U smernicama *Ofcom*-a⁵⁵ može se naći bliže objašnjenje pojma „dužna nepristrasnost“: „Dužna nepristrasnost može se postići tokom određenog perioda, na primer u predizbornom periodu kroz „jasno povezane i blagovremene emisije“. Osim toga, dužna nepristrasnost tokom predizbornih kampanja ne znači da je potrebna uravnoteženost u nekom jednostavnom matematičkom smislu. U izveštavanju o izborima, radiodifuzne organizacije – ispunjavajući svoju obavezu da očuvaju dužnu nepristrasnost – treba da se opredele za konzistentan pristup proceni nivoa zastupljenosti koji će biti obezbeđen svim kandidatima. Radiodifuzne organizacije mogu imati uvid u sve merljive i objektivne dokaze verovatnog nivoa izborne podrške koju će dobiti određeni kandidat, kao i u relevantan politički kontekst, i to i može poslužiti kao element kada se donosi odluka o relativnom nivou „pokrivenosti“ različitih kandidata na jednim istim izborima.“ Pored toga, kandidati na izborima u Ujedinjenom Kraljevstvu i predstavnici ovlašćenih učesnika na referendumima u Ujedinjenom Kraljevstvu ne smeju se postaviti kao prezenteri vesti, kao voditelji intervjua ili voditelji bilo kakve emisije tokom predizbornog perioda.

Radiodifuzni kodeks *Ofcom*-a utvrđuje i moratorijum u tom smislu da sve diskusije i analize izbornih i referendumskih pitanja moraju prestati onog trenutka kad počnu izbori. Međutim, takve emisije i dalje mogu biti dostupne onlajn, jer usluge kao što su na primer Bi-Bi-Sijeve usluge na zahtev (*ODPS*), nemaju obavezu da uklone arhivski sadržaj sa sajta nakon što se otvore biračka mesta. Radiodifuzne organizacije, međutim, ne mogu da objave rezultate nijednog istraživanja javnog mnjenja na sam dan izbora ili održavanja referenduma sve dok se biračka mesta ne zatvore.

Audio-vizuelni materijal političkih stranaka

Budući da je plaćeno političko oglašavanje zabranjeno, političke stranke i kandidati mogu iskoristiti besplatno vreme emitovanja u formi svog audio-vizuelnog materijala.

Ofcom utvrđuje vrlo detaljna pravila o tim materijalima političkih stranaka.⁵⁶ Nasuprot irskim propisima po kojima radiodifuzne organizacije nisu u obavezi da obezbede besplatno vreme emitovanja (ali onda kada to vreme obezbede ne smeju pružiti povlašćeni položaj nekoj političkoj stranci ili kandidatu), u Ujedinjenom Kraljevstvu se od velikog broja licenciranih emitera traži da obezbede besplatno vreme emitovanja za audio-vizuelne materijale političkih stranaka („PPB“), za predizborni materijal političkih stranaka („PEB“) i za audio-vizuelni materijal namenjen referendumskoj kampanji („RCB“).⁵⁷

U Pravilima je takođe utvrđen minimum zahteva koje te radiodifuzne organizacije treba da ispune u pogledu određivanja dužine, učestalosti, alokacije i/ili programskog planiranja emitovanja audiovizuelnog materijala političkih stranaka ili referendumskog materijala. Termini za emitovanje predizbornih materijala političkih stranaka i audio-vizuelnih materijala političkih stranaka mogu biti alocirani samo političkim strankama koje se nalaze u registru Izborne komisije. Termini za audio-vizuelne materijale koji se odnose na referendumske kampanje mogu biti alocirani samo organizacijama koje Izborna komisija okvalifikuje kao učesnike u referendumu.

Kada je reč o dužini izveštavanja, „stranke i imenovane organizacije mogu izabrati jednu od sledećih dužina televizijskih priloga: 2'40", 3'40" ili 4'40". Kada je reč o radijskim priložima, stranke i druge organizacije koje su određene za to mogu izabrati bilo koju dužinu priloga do 2'30".“ Što se tiče planiranja emitovanja priloga, „Predizborni materijal političkih stranaka, audio-vizuelni materijali političkih stranaka i audio-vizuelni materijal namenjen referendumskoj kampanji na televiziji moraju biti emitovani između 17.30 i 23.00. Predizborni materijal političkih stranaka i audio-vizuelni materijal namenjen referendumskoj kampanji na radiju moraju biti emitovani između 6.00 i 22.00.“ Kada alociraju termine radiodifuzne organizacije, „postupaju prema sopstvenom sudu, na osnovu kriterijuma koji obuhvataju biračku podršku na prethodnim izborima i/ili aktuelnu podršku“. Upravni odbor *Ofcom*-a poverava Izbornom odboru da rešava sporove između radiodifuznih organizacija i političkih stranaka u pogledu alociranja/programskog planiranja emitovanja radiodifuznog materijala

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

56 *Pravila Ofcom-a o emisijama političkih stranaka vezanim za izbore i o referendumskim emisijama* (čiji su autori učesnici referenduma), mart 2017.

57 Zahtev se odnosi na većinu servisa *Bi-Bi-Sija*, 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 celo Ujedinjeno Kraljevstvo i komercijalne su prirode), kao i na njihove digitalne verzije (*Classic FM, Talksport i Absolute Radio AM*).

političkih stranaka i učesnika referenduma. Taj odbor rešava po žalbama čiji se podnosioci žale u vezi sa dužnom nepristrasnošću emisija posvećenih predizbornim/referendumskim kampanjama.

Ne postoje nikakva konkretna pravila o sadržaju tih audio-vizuelnih priloga političkih stranaka, osim što se oni ne smeju kositi sa onim pravilima utvrđenim u Radiodifuznom kodeksu koja se odnose na nanošenje štete i vređanje. Uopšte se ne pominje korišćenje dece ili maloletnika u takvim priložima političkih stranaka, niti u izveštavanju o političkim događajima. Postoje opšta pravila utvrđena u radiodifuznom kodeksu Ofcom-a koja (između ostalog) nalažu da su „radiodifuzne organizacije u obavezi da ispolje dužnu pažnju i da izbegnu nepotrebno izazivanje uznemirenosti ili anksioznosti učesnicima mlađim od 18 godina. To je potkrepljeno detaljnim smernicama o merama koje radiodifuzne organizacije treba da preduzmu da bi zaštitile maloletnike pre, tokom i posle produkcije i emitovanja tih priloga”.⁵⁸

Britanski radiodifuzni servisi koji su usmereni ka drugim državama ili koji su dostupni u drugim državama

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

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 opredeljena i svake novine sklone su da izraze podršku političkim strankama pre izbora ili saglasnost sa njihovim idejama. Zato se od novina ne traži da ispolje uravnoteženost u izveštavanju o izborima ili referendumima. Organizacija za standarde nezavisne štampe (*Independent Press Standards Organisation – IPSO*) ima Urednički kodeks dobre prakse,⁵⁹ u kome su utvrđene obaveze u pogledu tačnosti, poštovanja privatnosti i javnog interesa.

Onlajn političko oglašavanje

U Ujedinjenom Kraljevstvu nije zakonski uređeno onlajn političko oglašavanje. Međutim, Izborna komisija, koja uređuje finansiranje političkih stranaka, saopštila je da se ograničenje u pogledu potrošnje odnose na sve vrste oglašavanja, uključujući bilborde, veb-sajtove ili video-zapise koji se emituju na Jutjubu.⁶⁰

Izborna komisija je 2018. objavila izveštaj *Digital campaigning: Increasing transparency for voters*⁶¹ (*Vodjenje digitalnih predizbornih kampanja: Povećanje transparentnosti za birače*). Komisija je izrazila zabrinutost da „iako finansiranje onlajn kampanja ulazi u polje dejstva Zakona o izornoj potrošnji i donacijama, potrebno je više jasnoće kada je reč o tome ko, gde, kako i šta troši”.

Glavni ciljevi tih preporuka su sledeći: pomoći da se obezbedi da birači u Ujedinjenom Kraljevstvu budu čvrsto uvereni da se u digitalnim kampanjama poštuju sva britanska izborna pravila; povećati transparentnost digitalnih kampanja; pomoći da se spreči 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 obezbediti sledeće:

- ▶ Treba promeniti zakone da bi se u njih uneo zahtev da sav digitalni materijal mora imati jasno naznačeno obaveštenje o tome ko stoji iza kampanje i ko je njen tvorac.
- ▶ Treba izmeniti zakone kojima se uređuju pravila o izveštavanju o utrošku novca, uključujući dodatnu kategorizaciju potrošnje na razne vrste stavki i naročito na stavku koja ukazuje na troškove digitalnih kampanja.

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

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. (priređivač), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe (Medijsko izveštavanje o izborima: pravni okvir u Evropi)*, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2017.

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

- ▶ Oglasi na platformama društvenih medija koji se plasiraju za izbore i referendum u Ujedinjenom Kraljevstvu moraju biti označeni na način da se jasno vidi ko je izvor.
- ▶ Izborni zakoni bi trebalo jasno da utvrde da nije dopušteno da strane organizacije ili pojedinci troše novac za predizborne ili referendumske kampanje (u Ujedinjenom Kraljevstvu).

Britanska vlada je u avgustu 2020. saopštila da je započela proces otvorenih konsultacija o predlozima za postizanje veće transparentnosti onlajn političkih kampanja.⁶² Ti predlozi će značiti da političke stranke, oni koji vode kampanje i ostali moraju eksplicitno da pokažu ko su kada promovišu sadržaj kampanje u onlajn režimu. Konsultacije su održane od 12. avgusta do 11. novembra 2020. U njima je naglašeno sledeće:

„Trenutno se zahtevi 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“). Zahteva se da impresum na svim tim dokumentima obavezno sadrži sledeće:

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

U konsultacijama se ističe nekoliko predloga (ovde su sažeto prikazani):

- ▶ „Režim impresuma“ (objašnjen u prethodnom tekstu) treba da se proširi na sav digitalni izvorni materijal. To obuhvata, ali se ne ograničava na sledeće: pisane tekstove; video-snimke; digitalne postere ili banere; animirane ili pokretne slike; statične slike; audio-zapise. Vrste digitalnih platformi koje mogu sadržati takav materijal verovatno će biti sledeće: platforme društvenih medija; platforme za razmenu video-materijala; sadržaj veb-sajtova ili ekvivalentne aplikacije, veb-sajt oglašavanje; pretraživače; neke oblike imejla; digitalne striming servise; potkaste.
- ▶ Postoji predlog da se testira pristup kojim će se utvrditi da li na određene digitalne materijale treba primeniti ovaj režim.
- ▶ Postoji još jedan predlog u kome se ističe da treba obezbediti sledeće informacije: ime i adresu promotera materijala; kao i ime i adresu svakog lica u čije ime se materijal objavljuje (a koje nije promoter).

Ostali predlozi odnose se na mesto gde će se nalaziti impresum, pojavljivanje impresuma i ponovno objavljivanje izbornog materijala.

Važna je činjenica da se u predlozima takođe upućuje na to da se na izborni materijal primenjuje ovaj režim, bez obzira na zemlju iz koje se vrši promocija. Međutim, opšti zahtevi koji se odnose na informacije nisu onako detaljni kao zahtevi koji su utvrđeni u Francuskoj ili oni koji se predlažu u Irskoj, ili preporuke sadržane u Kodeksu EU o suzbijanju dezinformacija. U suštini, ono što ovom predlogu nedostaje jeste zahtev da se u oglas uvrste i detalji o oglasnim troškovima ili informacija o tome kojoj publici je oglas namenjen.

Glavni zaključci

- ▶ U Ujedinjenom Kraljevstvu za radiodifuzne organizacije uvek važe pravila koja se odnose na „dužnu nepristrasnost“ i „dužnu tačnost“, i koja „ne dozvoljavaju da se ističu stavovi i mišljenja o političkim pitanjima ili o industrijskim sporovima i pitanjima koja se odnose na tekuću javnu politiku“.
- ▶ Zabranjeno je plaćeno političko oglašavanje na radiodifuznim servisima u Ujedinjenom Kraljevstvu.
- ▶ Zakonom je utvrđena detaljna definicija političkog oglašavanja, tako da ona obuhvata oglašenje koji se odnose na političke organizacije, one koji pokušavaju da utiču na ishod izbora ili

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).*

referenduma, ili da izazovu promene 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.

- ▶ Političko oglašavanje nije zabranjeno u drugim medijima (štampa, onlajn, bilbordi i ostalo u otvorenom prostoru). Štampa primenjuje samoregulatorni kodeks. Ostalo oglašavanje u otvorenom prostoru (bilbordi, murali i slično) i štampani materijal prema izbornom zakonodavstvu 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 izveštavanje o izborima. U te dokumente spadaju Radiodifuzni kodeks, koji sadrži pravila o dužnoj nepristrasnosti i dužnoj tačnosti, kao i zabranu isticanja stavova i mišljenja, kao i pravila o izborima i referendumima.
- ▶ Budući da je plaćeno političko oglašavanje zabranjeno, političke poruke se šalju u besplatnim terminima za emitovanje audio-vizuelnog sadržaja koji pripremaju same političke stranke. Pravila *Ofcom*-a o emitovanju takvog materijala političkih stranaka i materijala koji se odnosi na referendume detaljno utvrđuju gde, kada, kako i ko može koristiti besplatno dodeljeno vreme emitovanja političkog audio-vizuelnog materijala.
- ▶ Izborna komisija ima važnu ulogu u regulisanju izbornog procesa i ona je saopštila da u izveštaje koje stranke podnose o sredstvima utrošenim u kampanji moraju biti sadržani i podaci o novcu potrošenom na digitalne medijske kampanje.
- ▶ Izborna komisija je takođe 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 i taj proces se naročito odnosi na zahtev da svako onlajn političko oglašavanje 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.⁶³

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 obezbeđivanje ravnopravnosti, nepristrasnosti i uravnoteženosti u izveštavanju o izborima. Izvršne odredbe (u vidu podzakonskih akata) donose dva zasebna tela: Parlamentarna komisija za nadzor („Komisija za javni medijski servis“) za *RAI*, i regulatorno telo *AGCOM* za privatne televizijske i radio-stanice.

Ta dva tela 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) i drugi koji se donosi neposredno pred svake izbore. *AGCOM* ima zadatak da nadzire kako poštovanje propisa koje je sam doneo, tako i poštovanje propisa koje je donela Komisija za javni medijski servis, ali samo kada je reč o nacionalnim radio i televizijskim kućama. Nadzor nad lokalnim radiodifuznim medijima poveren je nadležnom Regionalnom odboru za komunikacije (*CORECOM*).

Na informativne emisije primenjuju se uobičajeni regulatorni mehanizmi za obezbeđivanje nepristrasnosti i tačnosti. Kada je reč o emisijama posvećenim izborima, *RAI* za razliku od privatnih radiodifuznih organizacija ima veću odgovornost i više obaveza u pogledu izveštavanja o izborima, ali se i privatne radiotelevizijske kuće takođe mogu angažovati u emitovanju izbornih programa, kao što su emisije u kojima se odvijaju političke debate ili okrugli stolovi, uz obavezu da obaveste *AGCOM* o toj svojoj nameri, tako da se onda primenjuju ista pravila.

⁶³ Smatra se koregulatornim kodeksom, usvojenim nakon mišljenja *AGCOM*-a i usvojenim ministarskim dekretom. *AGCOM* je zadužen za obezbeđivanje pravilne primene Kodeksa.

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

Političke emisije i audio-vizuelni materijal političkih stranaka emituje se besplatno i ne uračunava se u dnevno ograničenje za emitovanja oglasa. U odredbama Zakona br. 28/2000 koje bi mogle biti zanimljive za ovu oblast utvrđuje se sledeće:

„Član 3.

(Političke poruke u vlastitoj produkciji⁶⁴)

1. Radio i televizijske stanice koje nude besplatan prostor za političke komunikacije u skladu sa članom 2. stav 3. mogu emitovati besplatne ili plaćene političke poruke snimljene u produkciji samih političkih aktera, koje se u daljem tekstu označavaju kao „poruke“.⁶⁵

2. Emitovanje 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 jednog i tri minuta 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 mesto u programskom rasporedu i emituju se u posebnim terminima za emitovanje, o kojima se obaveštava Komisija ili nadležno telo,⁶⁶ barem dve nedelje pre nego što prema programu treba da budu emitovane. 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 emituju prema članu 2. stav 3. u programu jednog emitera ili jedne iste mreže u istoj nedelji i u istim terminima emitovanja. U svakom danu emitovanja 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 telima za koje se organizuju izbori iz člana 1. stav 2. Opredeljivanje prostora u okviru svakog termina vrši se žrebom. Neiskorišćen prostor namenjen jednom političkom subjektu ne može se ponuditi drugom političkom entitetu. Svaka poruka može se emitovati 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 emituje“ ili „samostalna produkcija – plaćeno emitovanje spota“ i mora se tačno navesti ko je klijent.

8. Regulatorno telo i Komisija, svako u okviru svojih nadležnosti, utvrđuje rotacione kriterijume za korišćenje tokom jednog meseca emitovanja termina za prikazivanje spotova proizvedenih u samostalnoj produkciji i donosi sve dodatne propise neophodne za primenu pravila utvrđenih u ovom članu.

Član 4.

(Radio i televizijske političke komunikacije i radio i televizijske poruke proizvedene u sopstvenoj produkciji i korišćene u predizbornoj kampanji)

1. Od dana sazivanja predizbornih skupova,⁶⁷ radio-televizijske političke komunikacije odvijaju se u sledećim 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.

64 Reklamne političke poruke snimljene u produkciji samih političkih stranaka.

65 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 emituju u slučaju govora mržnje ili u slučajevima kršenja drugih zakonskih načela.

66 Preciznije rečeno, obaveštavaju se Komisija za javni medijski servis i AGCOM.

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

2. Komisija i Regulatorno telo posle uzajamnih konsultacija i svaki u svojoj nadležnosti uređuju raspoređivanje prostora za emitovanje između političkih aktera prema sledećim kriterijumima:

- (a)** što se tiče vremena između datuma raspisivanja izbora i datuma proglašenja kandidatura, vreme izdvojeno za emitovanje predizbornih poruka deli 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;
- (b)** što se tiče vremena između dana proglašenja kandidatura i dana završetka izborne kampanje, prostor za emitovanje deli se u skladu sa načelom jednakih mogućnosti između koalicija i konkurentnih lista koje su istakle svoje kandidate u biračkim jedinicama koji zanimaju barem četvrtinu birača, izuzev mogućeg prisustva političkih aktera koji zastupaju priznate jezičke manjine, uzimajući u obzir izborni sistem koji će biti primenjen i referentno područje;
- (c)** što se tiče vremena između prvog i drugog kruga glasanja ako postoji drugi krug glasanja, prostor predviđen za emitovanje deli se ravnopravno između dva kandidata koji su ušli u drugi krug;
- (d)** kod referenduma prostor za emitovanje deli 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 određen.

3. Od dana proglašenja kandidatura za izbore iz člana 1. stav 2. nacionalne radio i televizijske stanice mogu da emituju poruke (spotove) nastale u samostalnoj produkciji⁶⁸ u svrhu neposrednog predstavljanja lista i programa, u kojima nema međusobnog sučeljavanja kandidata, u skladu sa načinom koji su utvrdili Komisija i Regulatorno telo, na osnovu sledećih kriterijuma:

- (a)** prostor za poruke deli se između različitih političkih aktera pod istim uslovima, što se odnosi i na termine emitovanja;
- (b)** poruke se organizuju tako da ih samostalno uređuju politički akteri, emituju se besplatno i moraju biti dovoljno duge da omoguće motivisano predstavljanje programa ili političkog mišljenja, što obuhvata, na zahtev samih političkih aktera koji traže takvu vrstu predstavljanja, vreme između jednog i tri minuta za televizijske stanice i između 30 i 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 emitovana do četiri takva bloka predizbornih poruka;
- (d)** te poruke se ne uračunavaju u zakonom propisane oglasne kvote;
- (e)** svaka poruka može biti emitovana samo jednom u svakom predizbornom bloku;
- (f)** nijedan politički subjekt ne može uputiti više od dve 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 emitovati javni radiodifuzni servisi koji obezbeđuju neophodnu tehničku strukturu za realizaciju navedenih poruka.

5. Lokalne radio i televizijske stanice koje pristaju da besplatno emituju predizborne poruke iz samostalne produkcije, pod uslovima i na način opisan u članu 3, imaju pravo na to da im država refundira sredstva⁶⁹ u razmerama koje se utvrđuju 31. januara svake godine uredbom ministra za komunikacije u konsultacijama sa ministrom za trezor, budžet i ekonomsko planiranje. Radio-stanicama se dodeljuje barem jedna trećina ukupnog iznosa koji se godišnje izdvaja u te svrhe. Kada je ta odredba prvi put primenjena, naknada za emitovanje svake poruke nastale u samostalnoj produkciji bila je određena 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 deli se između regiona i autonomnih pokrajina Trento i Bolcano sraz-

68 Poruke, kako je gore navedeno.

69 To znači da je zakonom utvrđeno da lokalne televizijske i radio-stanice imaju pravo na refundiranje sredstava, kada celokupan 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.

merno broju registrovanih birača na biračkim spiskovima svake autonomne regije i pokrajine. Sredstva za stvarno iskorišćeno vreme emitovanja, o čemu zajednički svedoče emiter i politički subjekt, u roku od 90 dana po završetku svih izbornih radnji i u okvirima raspoloživih resursa emiteru isplaćuje region ako je emiter iz regiona koji za istraživanje i upravljanje prostorom za emitovanje koje nude emiteri koristi podatke Regionalnog komiteta za komunikacije, odnosno ako je emiter iz regiona koji koristi podatke Regionalnog komiteta za radiodifuzne usluge ako tamo takvo telo još nije konstituisano. U regionu Trentino-Alto Adiđe novčana sredstva u te svrhe obezbeđuju autonomne pokrajine koje koriste podatke pokrajinskih odbora za radiodifuzne usluge do formiranja novih tela saglasno Zakonu od 31. jula 1997, br. 249, član 13. stav 1.

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

11. Komisija i Regulatorno telo posle uzajamnih konsultacija i svako u okviru svojih nadležnosti utvrđuju teritorijalni opseg emitovanja poruka iz prethodnih stavova, uzimaju takođe u obzir važnost konsultacija o nacionalnoj teritoriji.”

Član 9.

Institucionalne komunikacije i obaveze u pogledu informisanja

1. Od početka predizborne kampanje do završetka svih izbornih radnji zabranjeno je da državna uprava obavlja komunikacione aktivnosti, osim onih koje se obavljaju u bezličnom obliku⁷⁰ i koje su neophodne za delotvorno obavljanje njihovih funkcija.

2. Javni i privatni radio i televizijski emiteri na zahtev nadležnih institucija obaveštavaju građane o modalitetima vremena glasanja i o tome kada se otvaraju, a kada se zatvaraju biračka mesta.

Za parlamentarne izbore, od zvaničnog saopštenja da će izbori biti održani do završetka glasanja, učešće kandidata, članova političkih stranaka i članova vlade, regionalnih saveta i regionalnih vlada u informativnim programima mora da bude ograničeno na neophodnu meru kako bi se ispunili zahtevi u pogledu nepristrasnosti i potpunosti informacija. AGCOM donosi posebna pravila za sve izbore koji se održavaju u Italiji. Takođe je zabranjeno da se izveštava o tim političkim subjektima i da oni učestvuju u drugim emisijama u određenom periodu. Pored pravila kojima se propisuje izborna tišina 24 sata pre otvaranja biračkih mesta, zabranjeno je da se 15 dana pre dana održavanja izbora objavljuju rezultati istraživanja javnog mnjenja.

AGCOM sprovodi nedeljni nadzor kako bi utvrdio uravnoteženost pristupa političkih subjekata i dobija izveštaje od samih političkih subjekata o tome, a interveniše i u vezi sa nalogima za rebalans koji se upućuju televizijskim stanicama. AGCOM može odrediti kazne, od naloga za suspendovanje emisije kojom se krši zakon, do naloga da se preduzmu mere za ispravljanje, uključujući nalog da se obezbedi emitovanje u posebnom terminu u okviru programa ako je neka stranka oštećena. Za razliku od drugih oblasti nadležnosti AGCOM, cilj zakonodavca nije kažnjavanje novčanim administrativnim kaznama, već vraćanje na poštovanje pravila igre, tj. vraćanje na načelo ravnopravnosti i uravnoteženosti za učestvovanje svih političkih subjekata. Finansijske kazne se primenjuju ukoliko se radi o ponovljenom kršenju naloga koje je izdao AGCOM.

Predizborne kampanje i onlajn mediji

Kada je reč o onlajn medijima, AGCOM je 2018,⁷¹ 2019.⁷² i 2020.⁷³ doneo „Smernice za jednak pristup onlajn platformama tokom predizborne kampanje”, što je samoregulatorna inicijativa Gugla i Fejsbuka. Smernice su posvećene sledećim pitanjima:

⁷⁰ To, pre svega, znači da kada se izveštava 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.

⁷¹ AGCOM „Smernice za jednak pristup onlajn platformama tokom predizborne kampanje 2018.”

⁷² Obaveze koje su preuzele kompanije operateri onlajn platformi da jemče jednak pristup svih političkih aktera digitalnim platformama tokom predizborne kampanje za izbore za članove Evropskog parlamenta u Italiji – 2019.

⁷³ Obaveze koje su preuzele kompanije operateri onlajn platformi da jemče jednak pristup svih političkih aktera digitalnim platformama u kampanjama za narodni referendum 20. i 21. septembra 2020.

1. **Ravnopravan tretman:** svim političkim subjektima, nepristrasno i pravično, pod istim uslovi-
ma zajemčen je pristup informacijama i instrumentima za političke komunikacije, primenom
transparentnih i nediskriminatornih metoda, kako su potpisali u Evropskom kodeksu ponaša-
nja;
2. **Transparentnost onlajn političkog oglašavanja:** potrebno je da se korisnici digitalnih plat-
formi obaveste o prirodi „izborne poruke“ i identitetu političkog subjekta koji je u datom sluča-
ju klijent. Te informacije moraju biti neposredno upisane u sam oglas;
3. **Mehanizmi za prijavljivanje ilegalnog sadržaja:** platforme se obavezuju da hitno i blagovre-
meno ispitaju svaki izveštaj koji im uputi AGCOM u skladu sa posebnom prethodno utvrđenom
procedurom kako bi uklonile određene sadržaje koji krše pravila izborne utakmice. Digitalne
platforme takođe obaveštavaju korisnike i političke subjekte o mehanizmima za prijavljivanje
sadržaja kojim se krše propisi o korišćenju digitalnih platformi ili sadržaja koji su u nekom dru-
gom smislu nezakoniti.
4. **Servisi i alati za proveru činjenica u predizbornom periodu:** na osnovu transparentnih i
rigoroznih kriterijuma biraju se partnerske organizacije za sve usluge i alate namenjene proveriti
činjenica. AGCOM preporučuje da platforme dostavljaju periodične izveštaje o primeni tih alata
i usluga i o načinima rada koji se u tom smislu primenjuju.
5. **Integritet usluga:** Platforme se obavezuju da koriste instrumente kojima je cilj preventivna
provera 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 vesti i
da o svemu tome obaveštavaju AGCOM.
6. **Institucionalna komunikacija:** Zabranjuju se institucionalne komunikacije u predizbornom
periodu, osim kada je ta komunikacija bezlična i neizbežna i ne može se odložiti; to važi i za ko-
rišćenje naloga institucija na društvenim mrežama preko kojih one šalju poruke javnosti, kao i
za institucionalnu komunikaciju. Stoga su digitalne platforme pozvane da izveste AGCOM kada
uoče svaku povredu ove zabrane. AGCOM takođe zadržava pravo da izvesti digitalne platforme
o kaznenim merama koje je preduzeo kada je dokazano da je povređena ta zabrana. Osim
toga, zabranjeno je da se na stranice naloga institucija postavljaju oglasne poruke.
7. **Zabrana saopštavanja rezultata istraživanja javnog mnjenja:** Tokom 15 dana pre dana odr-
žavanja izbora, uključujući dan za glasanje, zabranjeno je u skladu sa Zakonom br. 28/2000,
član 8. da se emituju rezultati predizbornih anketa.
8. **Izborna tišina:** Na dan koji prethodi izborima i na sam dan izbora onlajn platformama je za-
branjeno širenje predizborne propagande.

Glavni zaključci

- ▶ Italijansko zakonodavstvo kojim se uređuje pitanje ravnopravnog pristupa medijima tokom
predizbornih i referendumskih kampanja i u političkim komunikacijama podržava načela rav-
nopravnosti, nepristrasnosti i uravnoteženosti.
- ▶ Plaćeno političko oglašavanje dozvoljeno je u ograničenoj meri u predizbornom periodu samo
kod lokalnih emitera, a cena 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 regulisane u italijanskom zakonodavstvu. One moraju biti identifi-
kovane, mogu trajati između jednog i tri minuta na televiziji i od 30 do 90 sekundi na radio-sta-
nicama. Spotovima se ne mogu prekidati druge emisije, već se emituju u posebnim blokovima.
Te poruke se ne računavaju u dozvoljene oglasne kvote.
- ▶ Lokalni emiteri koji političke spotove napravljene u samostalnoj produkciji žele da emituju za
određenu naknadu moraju takođe ponuditi i besplatne termine za emitovanje političkih poruka.

- ▶ Pravilima je utvrđena izborna tišina 24 sata pred početak izbora, a objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnjenja zabranjeno je 15 dana pre dana izbora.
- ▶ Medijski regulator AGCOM od 2017. donosi smernice za samoregulaciju u oblasti ravnopravnog pristupa onlajn 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.⁷⁴ U suštini, iako je rad javnog medijskog servisa veoma detaljno regulisan 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 celokupan izborni postupak iako to ne čini u odnosu na medijsko izveštavanje. Zakon o predizbornoj i referendumskoj kampanji definiše kampanje u odnosu na političko oglašavanje na sledeći način:

„Član 1.

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

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

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

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

„(1) *Prilikom objavljivanja rezultata istraživanja javnog mnjenja i anketa o kandidatima, listama kandidata, političkim strankama i referendumskom pitanju tokom predizborne ili referendumske kampanje, izdavač medija mora navesti naziv ili prezime i registrovano sedište ili adresu naručioca, platioca i realizatora tog istraživanja, vreme 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 obezbedila transparentnost i objektivno informisanje javnosti.*

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

Prema članu 6. tog zakona sami mediji treba da odrede i objave pravila kojima se uređuje medijsko izveštavanje o izborima. Jedino javni medijski servis *RTV Slovenija* ima obavezu da obezbedi programsko vreme za kandidate i političke stranke. Svi radiodifuzni servisi mogu da obezbede vreme emitovanja kandidatima i strankama koje još nisu zastupljene u izabranim telima:

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

⁷⁴ Svi prevodi su nezvanični.

(2) Tokom predizborne kampanje Radio-televizija Slovenije odvaja programsko vreme za predstavljanje kandidata ili mišljenja o referendumskom pitanju u skladu sa onim odredbama Zakona kojima se uređuje rad Radio-televizije Slovenije, odnosno kojima se bliže uređuje pitanje političke propagande u programima Radio-televizije 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 propagandnih poruka i u skladu sa pravilima iz prvog stava ovog člana moraju obezbediti ravnopravnost organizatorima izbornih kampanja prilikom predstavljanja kandidata i njihovih programa. Posebni termini ili prostor mogu se obezbediti 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 telima lokalnih zajednica.”

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

„**(1)** Izdavači medija (koji su kao takvi identifikovani 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 telekomunikacionim porukama koje sadrže reklamni materijal za predizborne kampanje mora biti naveden identitet naručioca plasmana tog oglasa, odnosno takvog sadržaja. Na plakatima takođe mora biti naveden serijski broj.”

Prema tome, privatni radiodifuzni servisi dužni su da objave svoje planove i pravila svog izveštavanja o izborima. Takođe su dužni da prema svim strankama postupaju na ravnopravan način i da obezbede 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 tela koja su zadužena za sprovođenje tog zakona. Nadzor nad sprovođenjem članova 5–7. poveren 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 policijska služba lokalnih zajednica mogu izreći novčane kazne za prekršaje prema ovom zakonu u rasponu koji je njime propisan. Oni takođe mogu izreći kazne za prekršaje po hitnom postupku u iznosu većem od najnižeg propisanog iznosa novčane kazne.”

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

Javni radiodifuzni servis

Uređenje medijskog izveštavanja 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 delova programa koji su relevantni za izveštavanje o izborima i političkim događajima:

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

- priprema verodostojne i nepristrasne informativne emisije u kojima sveobuhvatno obaveštava o političkim zbivanjima u zemlji i inostranstvu, o važnim događajima u drugim evropskim zemljama, pogotovo državama članicama Evropske unije, kao i važnim svetskim temama, tako da predočen sadržaj omogućuje građanima Slovenije, Slovencima širom sveta, 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 istorijskim, sportskim, društvenim i ekonomskim događajima;
- proširuje vidike o svim ključnim pitanjima u funkcionisanju demokratskog društva;
- promoviše kulturu javnog dijaloga i obezbeđuje širok prostor za javnu debatu o problemima s kojima se društvo suočava;

Zakon takođe, u članu 5, uređuje pitanje novinarske etike na sledeći 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 celovitosti informacija;
- poštovati integritet i dostojanstvo ličnosti;
- poštovati načelo političke uravnoteženosti i pluralizma vizija sveta;
- poštovati načelo ustavnosti i zakonitosti prilikom izrade programskih sadržaja, uključujući zabranu da se promoviše kulturna, verska, seksualna, rasna, nacionalna ili druge forme netolerancije;
- obezbediti nepristrasne i sveobuhvatne informacije kako bi građani imali mogućnost da slobodno izraze svoja mišljenja;
- poštovati načelo političke nezavisnosti i autonomnosti novinara;
- osnaživati profesionalnu etiku novinara, dosledno praveći razliku između informacija i komentara u novinarskim priložima;
- štiti decu i mlade od sadržaja koji bi se mogli negativno odraziti na njihov psihički i fizički razvoj i poštovati univerzalne ljudske vrednosti.“

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 vreme 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 opredeljenje birača prilikom glasanja na izborima.

(4) RTV Slovenija može da objavljuje 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 vreme emitovanja programa svim političkim kandidatima i strankama na ravnopravnoj osnovi:

„(1) Tokom predizborne kampanje RTV Slovenija mora besplatno da stavi na raspolaganje deo 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 emitovanja i formulisanja sadržaja tih emisija poštuje načela iz člana 4. ovog zakona.

(2) Vreme namenjeno 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 namenjene i odvojene od emisija pomenutih u prethodnom stavu, tako da svakoj od tih stranaka i svakom nezavisnom kandidatu bude omogućeno uzajamno ravnopravno predstavljanje.

(4) Kandidatkinjama ili kandidatima za predsednicu ili predsednika Republike (u daljem tekstu: predsednik Republike) RTV Slovenija mora obezbediti jednako vreme i iste uslove za predstavljanje.

(5) Najkasnije 15 dana po raspisivanju izbora za predsednika Republike ili izbora za Državni zbor (Parlament) ili izbora za Evropski parlament ili lokalnih izbora RTV Slovenija mora da objavi informacije o načinu, formi, obimu i uslovima za predstavljanje kandidata, političkih stranaka i njihovih programa iz prvog stava člana – u 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 pre 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, verodostojnosti, odgovornosti, obima mišljenja, uravnoteženosti komunikacije i uravnoteženosti komunikacije u individualnoj emisiji. Treći deo tog kodeksa bavi se predizbornim kampanjama:

„3.1 Odnos prema Parlamentu i političarima

Ovo poglavlje ne odnosi se na dnevno informativno izveštavanje o aktuelnim događajima kako je bliže uređeno članom 8. Zakona o RTV Slovenije kao izuzetak („politička propaganda je dozvoljena tokom predizborne kampanje“), kao ni brojnih strukovnih i tehničkih (servisnih) emisija o izbornom zakonodavstvu i njegovoj primeni.

Za redovne informativne i druge emisije RTV Slovenije zabrana političke propagande važi i u vreme predizborne kampanje. Tu ostaju na snazi kriterijumi informativne vrednosti i umetničkog kvaliteta događaja uzimajući u obzir odredbe člana 4. Zakona o RTV Slovenije.

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

Redosled predstavljanja odlučuje se javnim žrebom.

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 da iskoriste mogućnost da se besplatno predstave to moraju pismeno da potvrde odgovornom uredniku odgovarajućih 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 obaveštava 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 da se besplatno predstave na RTV Slovenije.

Teletext RTV Slovenije ne objavljuje besplatno predstavljanje.

3.2 Suočavanje političkih stranak i kandidata

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

- Raspravu u tim emisijama vode i usmeravaju 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 celine.
- Novinari koji su domaćini predizbornih emisija moraju svakom učesniku omogućiti da iskoristi vreme u unapred 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 podrazumeva da je parlamentarnim i vanparlamentarnim strankama dopušteno da nastupaju u razmeri 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 predsednika Državnog zbora (Parlamenta) i podatke iz Centralnog registra Ministarstva unutrašnjih poslova. Samo kandidat sa liste pojedinačne stranke ili sa liste grupacije stranaka može da se pojavi u emisiji.
- Predizborne emisije se, po pravilu, odvijaju u živom programu, vreme za odgovore i replike je ograničeno; stranke koje ne iskoriste vreme za dogovoreno pojavljivanje u predizbornom sučeljavanju nemaju pravo na alternativni termin.
- Za emisije u kojima je predviđeno prisustvo publike svaka stranka dobija jednak broj mesta u publici, i te ulaznice može da podeli svojim istomišljenicima i članovima, ali ne višim funkcionerima ni svojim izbornim kandidatima.

3.3 Uravnoteženost izveštavanja u drugim emisijama tokom predizborne kampanje

- Tokom predizborne kampanje predstavnici stranaka i kandidati za mesto u Parlamentu ne mogu se pojaviti u drugim emisijama RTV Slovenije osim u onima koje su navedene u stavu 3.1. Kada izveštava o aktivnostima onih predstavnika stranaka i kandidata koji obavljaju državne ili javne funkcije, RTV Slovenija dosledno vodi računa o razgraničenju između njihovih državnih aktivnosti i njihovih predizbornih aktivnosti. Te odredbe primenjuju se dosledno do poslednjeg slova.
- Novinari i saradnici RTV Slovenija koji odluče da se kandiduju na izborima ili da učestvuju u predizornoj kampanji ne smeju da vode niti da uređuju emisije niti da snimaju autorske priloge tokom predizborne kampanje. Ako radnik RTV Slovenije na bilo koji način prekrši navedena ograničenja, automatski mu sledi 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, gde je političko oglašavanje zabranjeno van izbornog perioda.
- ▶ Od svih medija se traži da objave planove i pravila u vezi sa izveštavanjem o izborima.

- ▶ Pored toga, od svih medija se traži da prema strankama i kandidatima postupaju ravnopravno u pogledu objavljivanja njihovih poruka. Mediji takođe mogu izdvojiti besplatno vreme za političke stranke i njihove predstavnike. Javni medijski servis dužan je da obezbedi besplatno vreme emitovanja.
- ▶ 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 reč 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, smernice i preporuke

4.1. UVOD

Mediji imaju jednu od suštinskih uloga u odvijanju demokratskih izbora. Mediji pružaju strankama i kandidatima platformu za izražavanje političkih stavova, ali istovremeno pružaju i raznovrsne i pluralističke informacije biračima i mogu da posluže kao čuvar javnog interesa u odnosu na postupke vlasti i svih političkih aktera, šire gledano.

Savet Evrope ima jednu od ključnih uloga u utvrđivanju standarda na celom kontinentu. Dosad je Savet Evrope objavio nekoliko preporuka, rezolucija i mišljenja o medijima i izborima. Ogromna većina jurisdikcija/država ima utvrđena pravila koja odražavaju te standarde: kada je reč o pitanjima pravičnosti i nepristrasnosti; kada je reč o ravnopravnoj raspodeli besplatnog vremena emitovanja; ili kada je reč o mogućnosti da se kupi vreme emitovanja na ravnopravan i nediskriminatoran način; kada je reč o tretmanu istraživanja javnog mnjenja i kada je reč o vrednosti "dana za razmišljanje" (ili dana izborne tišine) neposredno pred izbore.

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

Važna je činjenica da standardi Saveta Evrope nalažu da države članice ustanove okvire za medijsko izveštavanje 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 da „vlade država članica ispituju načine da osiguraju poštovanje načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u medijskom izveštavanju o izbornim kampanjama i da razmotre donošenje mera za uvođenje tih načela u unutrašnje pravo ili praksu gde je to primereno i u skladu sa ustavnim pravom”.⁷⁵

U Evropskoj uniji, u septembru 2018. predsednik Žan-Klod Junker je saopštio da postoji potreba da se zaštite slobodni i pravični izbori u Evropskoj uniji. Mere koje je on naglasio obuhvataju i preporuku da se postigne veća transparentnost u onlajn političkom oglašavanju i targetiranju.⁷⁶ Aktivnosti koje se odvijaju u EU u velikoj meri su usredsređene na pitanja koja se odnose na onlajn političko oglašavanje, onlajn vođenje predizborne kampanje i problem dezinformisanja. Centar za medijski pluralizam i slobodu medija razradio je Monitor medijskog pluralizma, instrument za merenje opasnosti po medijski pluralizam u zemljama članicama EU. Vredi napomenuti da Monitor medijskog pluralizma sada obuhvata i zemlje kandidate kao što su Albanija i Turska i moglo bi biti korisno i za druge zemlje regiona da se priključe tom istraživačkom poduhvatu.

4.2. PREPORUKE

Sva pitanja koja su korisnici JUFREX projekta identifikovali u vezi s političkim oglašavanjem i izbornim pravilima koja se tiču medija razmatrana su u narednim stavovima u kojima su date i odgovarajuće preporuke.

75 Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara zemljama članicama koje se odnose na mere u vezi s medijskim izveštavanjem o izbornim kampanjama, 9. septembar 1999.

76 Preporuka od 12. septembra 2018. u vezi s mrežama za izbornu saradnju, onlajn transparentnosti, zaštitu od incidenata sa visokotehnoškom bezbednošću i borbu protiv kampanja dezinformisanja u kontekstu izbora za Evropski parlament.

4.2.1. Plaćeno političko oglašavanje van izbornog perioda

Pitanje plaćenog političkog oglašavanja u regionu čini se da se ne svodi na to da li treba i dalje dozvoljavati to oglašavanje ili ne treba, već kako na najbolji način pojačati pravni okvir i praksu koja se s tim u vezi preuzima. To nije slučaj u jednom broju evropskih zemalja, uključujući zemlje o kojima smo ovde podrobnije govorili, gde 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 političkih oglasa na onlajn platforme na društvenim mrežama, o čemu će biti govora u daljem tekstu, iako to još uvek nije pitanje koje je naročito snažno naglašeno u ovom regionu.

Kada se određuje treba li se opredeliti za to da se dozvoli ili pak zabrani plaćeno političko oglašavanje, važno je razmotriti sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava. Na primer ustanovljeno je da je povređen član 10. EKLJP (pravo na slobodu izražavanja) u slučaju u kome je jednom televizijskom kanalu izrečena novčana kazna zbog toga što je emitovao 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 doneta je i odluka u odnosu na opštu zabranu političkog oglašavanja u Švajcarskoj u predmetu *VgT Verein Gegen Tierfabriken protiv Švajcarske*, gde je jedna organizacija koja se zalaže za prava životinja pokušala da objavi svoj komercijalni spot na nacionalnoj televiziji protiv ekstenzivnog uzgajanja životinja. 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 sprečeno da finansijski moćne grupacije izvitopere javnu debatu i argumentaciju o tome i (b) radiodifuzni mediji moraju biti podvrgnuti 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 nevladina organizacija (NVO) koja se zalaže za prava životinja), ESLJP je presudio u korist opšte zabrane. Prihvatajući novu doktrinu „opštih mera“, ESLJP je bitno proširio polje slobodne procene država, mnogo više se oslanjajući na procenu domaćih vlasti o neophodnosti navedene mere. Rezonovanje ESLJP 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 onlajn režima, ESLJP uglavnom sledi logiku „šta važi oflajn, važi i onlajn“;⁷⁷ ali istovremeno uzima u obzir posebne odlike interneta. Sud je takođe priznao opštu brigu Ujedinjenog Kraljevstva da spreči da se deformiše politička diskusija usled 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 onlajn medije i onlajn platforme, delotvornost tih režima biva ozbiljno umanjena. Pravila se razlikuju od zemlje do zemlje i usklađena su sa lokalnim tržišnim uslovima, ali je jasno da će verovatno biti potrebno da se ozbiljno razmotre ograničenja za dopuštene troškove u kampanji, s obzirom na sadašnji zaokret ka onlajn potrošnji. U tom kontekstu, postoji rastuća tendencija u uređenju onlajn političkog oglašavanja koje inače zahteva najmanju transparentnost u smislu identifikacije takvog oglašavanja, identiteta onih koji oglašavaju i onih koji plaćaju za oglašavanje, 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 da zakonski uredi to pitanje.

Ustanovljeno je da jedno od problematičnih pitanja u regionu 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 (gde to postoji u relevantnom medijskom pravu) i na Kosovu* (gde je to određeno podzakonskim aktom Nezavisne medijske komisije – IMC). Nepostojanje jasne zabrane takve prakse u relevantnom zakonodavstvu verovatno je najbolje opisano u odgovo-

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

rima na upitnik pristiglim iz Bosne i Hercegovine, koji su, ako je suditi po odgovorima koji su stigli iz ostalih zemalja, primenljivi u celom regionu: „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 se u Bosni i Hercegovini često uočava da se „stvarna” predizborna kampanja završava čak i pre nego što je zvanično počela. Pravila kojima je uređen predizborni period obično se skrupulozno poštuju i veruje se da je do početka tog perioda većina političkih subjekata već obavila svoj posao.”

U nekim slučajevima, uključujući Bosnu i Hercegovinu i Severnu Makedoniju (gde se to odnosi na privatne radiodifuzne servise), problem pravnih nejasnoća u vezi s tim pitanjem „prevaziđen 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 deo resursa za političko oglašavanje dolazi iz državnog budžeta u smislu finansijskih izdvajanja koja se obezbeđuju za vođenje kampanje, i to su sredstva koja se stavljaju na raspolaganje nakon raspisivanja izbora. Sigurno je da veliki politički subjekti imaju značajne 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 i zahvaljujući tim većim sredstvima mogu da plate više vremena emitovanja u audio-vizuelnim medijima, pa predizborna trka postaje neravnopravna od samog početka, barem kada je reč o oglašavanju u tim medijima. To pitanje je, između ostalog, bilo jedan od ključnih elemenata zbog kojih su evropske zemlje (ovde predstavljene) odlučile da zabrane plaćeno političko oglašavanje. Na primer, u Italiji je političko oglašavanje besplatno, sem kada je reč o lokalnim emiterima u Italiji, 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 izveštava, i u Severnoj Makedoniji i smatra se problematičnom). U Nemačkoj je političko oglašavanje dozvoljeno samo tokom predizbornih kampanja, a cena za to je samo naknada troškova emiterima⁷⁸ (stoga su i tu cene niže nego za normalno oglašavanje).

Alternativni pristup plaćenom političkom oglašavanju jeste da se dodeli besplatno vreme emitovanja 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 emituju program i (u Francuskoj) informativne kanale, tj. one koji emituju samo vesti) ili u nekim slučajevima obaveze mogu biti veće za javne radiodifuzne servise.

Razmatranje opšte zabrane plaćenog političkog oglašavanja, kao što smo videli na primeru evropskih zemalja koje su ovde predstavljene, možda nije najpogodniji način za rešavanje pitanja koja su identifikovana u ovom regionu, naročito ako se ima na umu to da bi takva zabrana mogla dodatno ugroziti već teško postignutu ravnotežu u vezi s položajem medija u regionu, uključujući njihov ekonomski položaj.⁷⁹

Umesto toga, sugerise se da se revidira postojeće zakonodavstvo ili da se isprave podzakonski akti na način koji će jasno propisati da je plaćeno političko oglašavanje zabranjeno u bilo kom trenutku osim u vreme stvarnih predizbornih kampanja koje, širom regiona, traju otprilike 30 dana pre održavanja izbora. U Crnoj Gori taj period može da varira zato što za političku stranku/kandidata on počinje od trenutka kada njihovu kandidaturu potvrdi Izborna komisija.

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

79 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 obezbedi čitav niz vrsta političkih emisija, u skladu s načelima nepristrasnosti, tačnosti i uravnoteženosti. Odluka o ovom pitanju je deo 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 treba da vode računa o preporukama Saveta Evrope u ovoj oblasti. Tamo gde je dozvoljeno plaćeno političko oglašavanje, države članice treba da obezbede da se prema svim političkim kandidatima i strankama „postupa na ravnopravan i nediskriminatorni način“. Na primer u državama članicama u kojima je političkim strankama i kandidatima dozvoljeno da kupe oglasni prostor u izborne svrhe, regulatorni okviri treba da obezbede da „*mogućnost kupovine oglasnog prostora bude na raspolaganju svim strankama koje učestvuju u izornoj utakmici i to pod jednakim uslovima i po jednakoj tarifi*“. Komitet je takođe preporučio da „*države članice razmotre mogućnost da u svoje regulatorne okvire unesu odredbu kojom će ograničiti količinu prostora za emitovanje političkih oglasa koji određena partija ili kandidat može da kupi*“.

Isto tako, Evropska komisija za demokratiju putem prava – Venecijanska komisija – u svom *Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima* iz 2018.⁸⁰ naglasila je važnost jednakih mogućnosti, uključujući mogućnosti koje se odnose na medijsko izveštavanje – ta jednakost je ili striktna ili proporcionalna (srazmerno rezultatima postignutim na prethodnim izborima). Pored toga, Venecijanska komisija je istakla 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 reč o oglašavanju.

4.2.2. Definicije, identifikacija i poreklo političkog oglašavanja

Ako političko oglašavanje nije pravno definisano, to izaziva nedoumice i dvosmislenost u pogledu njegovog razumevanja i može izazvati pravnu nesigurnost. U regionu to pitanje je istaknuto kao problematično zbog toga što ima slučajeva preširoke definicije ili pozivanja na bilo koju drugu vrstu oglašavanja, a u isto vreme nema odredaba koje bi se odnosile na identifikaciju i poreklo političkog oglašavanja.

Nacionalne državne uprave su te koje treba da utvrde odredbe koje se odnose na definiciju, identifikaciju i poreklo političkog oglašavanja, ali u tom smislu se mogu izneti izvesne sugestije. Jedna od najiscrpnijih definicija političkog oglašavanja verovatno je ona koju nalazimo u *Zakonu američke Savezne države Vašington*, koji je 2020. ispravljen i dopunjen tako da utvrđuje sledeće: „*Političko oglašavanje obuhvata svako prikazivanje oglasnog materijala, novinskog oglasa, bilborda, znaka, brošure, članka, tabloidnog teksta, letka, pisma, radijsko ili televizijsko predstavljanje, 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 predizbornoj kampanji.*“

Pored toga što treba ukazati na sredstva pomoću kojih se sprovodi političko oglašavanje, podjednako je važno definisati 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 izdejtstvovati promene zakona ili uticati na sektorsku politiku ili odlučivanje, ili na zakonodavne procese, ili koji su u vezi s nekim industrijskim sporom. Zanimljivo je primetiti da je definicija političkog oglašavanja u Albaniji takođe prilično široka i obuhvata sve ono što: podržava interese političkih stranaka, političkih grupacija ili lidera koji teže ostvarenju političkih ciljeva; utiče na promene zakona; utiče na donošenje političkih ili upravnih odluka, utiče na razvoj javnog mnjenja u vezi s političkim pitanjima oko kojih su moguća sporenja.

U tom kontekstu, praksa koja je prisutna u regionu (kao i u mnogim drugim zemljama) a koja se odnosi na izabrane državne funkcionere koji koriste svoj položaj koji im pruža mnogobrojne mogućnosti za korišćenje besplatnog vremena emitovanja radi vođenja kampanje van predizbornih perioda u sopstvenim medijima, nacionalnim medijima, ali i u medijima susednih država ponekad biva delotvornija od bilo koje plaćene političke kampanje, ali ostaje van njenog okvira. Čak i kada se predstavljaju opozicija ili vanparlamentarni politički subjekti, vreme koje se njima posvećuje ne može se uopšte uporediti sa prostorom koji se izdvaja za izabrane funkcionere. Vreme koje se njima posvećuje shvatljivo je iz perspektive praćenja dnevne politike za koju postoji veliki interes javnosti.

80 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) (2018): *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima – Smernice i Eksplanatorni izveštaj*.

Tim pitanjima se bavi zakonodavni okvir koji se odnosi na nepristrasnost, uravnoteženost, tačnost i izveštavanje bez predrasuda, što su sve zakonske norme i načela koji su prisutni i u ovom regionu. Međutim, kada je reč o praksi poštovanja tih načela i naročito kada je reč o javnim medijskim servisima, u mnogobrojnim izveštajima ukazuje se na to da je situacija u nekim zemljama regiona daleko od zadovoljavajuće i da postoji snažna pristrasnost i politički uticaj na medije, pre svega kada je reč o javnim medijskim servisima.⁸¹ Koliko god to bilo teško, pružaoci medijskih usluga mogu da pokušaju da svedu na najmanju moguću meru dejstvo te „kampanje koja se vodi van vremena izbora” tako što će naglašavati sva ta pitanja gledaocima, pa će oni, zauzvrat, biti u stanju da formiraju sopstveni sud. Iako stroži zahtevi u pogledu ravnopravnosti, nepristrasnosti i uravnoteženosti ponekad mogu pomoći da se situacija popravi, ti zahtevi se ipak ne bave celinom problema, koji obuhvata lošu finansijsku situaciju u regionu, 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 izveštavanje, naročito u odnosu na izbore. Samoregulatorne i koregulatorne šeme 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 primer, u tom smislu su zanimljivi obimni samoregulatorni kodeksi javnog radiodifuznog servisa u Sloveniji.

Podjednako je važno i da se identifikuje političko oglašavanje zato što politički oglasi uvek treba da budu identifikovani kao takvi i nikako ne bi smeli da budu prikriveni kao vesti ili urednički sadržaj, pri čemu treba da su primenjena ista načela i ista ograničenja koja važe i za bilo koju drugu vrstu oglašavanja. Treba podsetiti na to da se Preporuka Saveta Evrope iz 1999. takođe bavila ovim pitanjem i u njoj je naročito naglašeno koliko je važno jasno identifikovati političko oglašavanje: javnost mora biti svesna da određena poruka predstavlja plaćeni politički oglas.

Postavlja se pitanje da li regulator treba da tretira oglašavanje koje ne ulazi u predizborni period i koje nije propisno označeno kao skriveno oglašavanje i da ga sagleda iz perspektive pravila koja važe za redovno oglašavanje.

U tom smislu, a takođe u vezi s pitanjem koje su neki korisnici JUFREX projekta pokrenuli u vezi s tim što ne postoji potpuna razlika između pravila političkog i pravila drugih vidova oglašavanja, trebalo bi naglasiti da neka načela zaista jesu istovetna, ali da bi bilo korisno razmotriti mogućnost da se donesu detaljniji propisi kojima bi se posebno uredilo pitanje političkih oglasa (kao što je zabrana da se koriste deca, o kojoj će kasnije biti više reči). Jedan dobar primer uočili smo u Severnoj Makedoniji, gde je Izbornim zakonom jasno propisana identifikacija plaćenog političkog oglašavanja budući da taj zakon sadrži zahtev da se političko oglašavanje jasno odvoji od svih ostalih vidova programskih sadržaja, da se takvi oglasi uvek označe kao plaćeni politički oglasi i da se uvek pomene stranka/koalicija koja je taj oglas naručila. Sličan zahtev za razgraničenje postoji i u Crnoj Gori.

Što se tiče porekla političkog oglašavanja, preporučuje da se jasno utvrdi obaveza da se navede poreklo 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. Sprovodljivost te odredbe je uslovljena identifikacijom i kontrolom poštovanja maksimalno dozvoljenih troškova za političko oglašavanje na osnovu načela „praćenja finansijskih tokova”. Potreba za jasnim pravnim odredbama koje se odnose kako na identifikaciju, tako i na poreklo 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 posledicama 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 spreči mogućnost da privatni interesi i moćne manjine mogu kontrolisati ishod pomoću zavere između medija i političara, ili tako što će kupiti uticaj na javno mnjenje. Preovlađujuća načela koja u takvim razmatranjima treba poštovati treba da poteknu iz međunarodnih standarda ljudskih prava koji nalažu da pravila budu nužna i srazmerna.

81 Za više detalja vidi [zapažanja posmatračke delegacije Evropskog parlamenta na opštim izborima u Bosni i Hercegovini](#) (5–8. oktobar 2018, Završni izveštaj). Vidi takođe [izveštaj Evropskog parlamenta o Srbiji](#).

4.2.3. Uticaji iz susednih 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 Saveta Evrope iz 1999. godine. Komitet je tada naglasio da načelo pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti „treba takođe da se primenjuje, tamo gde je to relevantno, na medije koji izveštavaju 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 ovog regiona. Blizina i istorijske i lingvističke veze u regionu, u kombinaciji sa činjenicom da ponude audio-vizuelnih medija obuhvataju kablovsku/IPTV distribuciju kanala iz susednih zemalja, predstavljaju elemente koji dovode do pojave situacija o kojima je bilo reči, u tom smislu da strani mediji vrše uticaj na izbore. Pored toga, dešava se da postoje pružaoci audio-vizuelnih medijskih usluga koji nisu osnovani u bilo kojoj državi korisnici, ali čiji su programi posvećeni nekima od tih zemalja tako da na primer postoji medijska grupa N1, osnovana u Luksemburgu i pod jurisdikcijom Luksemburga, čiji su programi usmereni ka Srbiji, Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj. Plaćeno političko oglašavanje, ali i druge emisije u vezi s programima postoje na tim kanalima iako nisu u jurisdikciji nijedne države u regionu. Kada je reč o Albaniji, regulator izveštava da politički entiteti u susednim jurisdikcijama u regionu (Kosovo* i Severna Makedonija) naručuju oglašavanje tokom svojih lokalnih i nacionalnih izbora na glavnim televizijskim kanalima u Albaniji čiji je program dostupan i kod njih.

Pomenuta pitanja, po pravilu, se ne javljaju u drugim evropskim zemljama. Politički subjekti nemaju običaj da vode kampanju van svoje zemlje i ima sasvim malo primera političara iz jedne zemlje koji se pojavljuju na medijima u susednim zemljama. To se pitanje pojavljuje u drugim situacijama gde su zemlje primaoci kanala koji su usmereni ka njima iz drugih jurisdikcija. Zato se to pitanje pojavljuje u Smernicama za izveštavanje o izvorima irskog regulatora. BAI je u Smernicama istakao da podstiče radiodifuzne organizacije van svoje jurisdikcije čiji su programi dostupni u Republici Irskoj i koji pokrivaju vesti i aktuelnu situaciju u Irskoj da vode računa o Smernicama gde god je to primereno onda kada donose odluke o načinu pristupa izveštavanju o izborima u Republici Irskoj.

U Zakonu o komunikacijama (2003) u Ujedinjenom Kraljevstvu u odredbama kojima se zabranjuje političko oglašavanje pominje se i potencijalni uticaj političkog oglašavanja u drugim jurisdikcijama. Tako se na primer u članu 321. utvrđuje sledeće: „Reklamni oglas se kosi sa zabranom političkog oglašavanja ako: (a) utiče na ishod izbora ili referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu ili drugde, (b) dovodi do promena u zakonu, u celini ili delimično, u Ujedinjenom Kraljevstvu ili drugde ili na neki drugi način utiče na zakonodavni proces u bilo kojoj zemlji ili na bilo kojoj teritoriji.“

Pored toga, dešava se da na primer belgijski ili švajcarski mediji izveštavaju o francuskim istraživanjima javnog mnjenja o izbornim rezultatima u vreme kada je takvo izveštavanje zabranjeno u Francuskoj. Trenutno se glavna pitanja u vezi sa izborima u većini država članica EU odnose na rad onlajn medija i društvenih mreža, o čemu će biti više reči u daljem tekstu.

Pomenuta praksa u ovom regionu bi delimično mogla da se rešava tešnjom saradnjom medijskih regulatora, i to ne samo regulatora iz ovog regiona već i onih iz država u kojima je sedište medijskih servisa o kojima je ovde reč (ako je i kada je to potrebno). To je takođe važno ako se žele izbeći situacije u kojima se od distributera zahteva da spreče emisije kanala iz susednih zemalja jer su takvi postupci problematični iz perspektive prava na slobodu izražavanja i slobodnog transnacionalnog protoka audio-vizuelnih usluga. U tom smislu i imajući na umu izvanrednu saradnju regulatora pod okriljem projekata Saveta Evrope, kako bilateralno, tako i multilateralno, preporučujemo da se razmotri mogućnost pružanja podrške osnivanju jedne neformalne „radne grupe“ koja bi redovno razmenjivala mišljenja o tim pitanjima, pratila praksu koja se primenjuje drugde i omogućavala kvalitetnu razmenu ideja, prakse i zakonodavnih i regulatornih mera.

Kao inspiracija koja proističe iz revidirane Direktive o audio-vizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) u vezi sa uvođenjem mehanizama odstupanja od obaveza po osnovu načela zemlje porekla u pogledu promovisanja evropskih dela iz člana 13. stav 2,⁸² to bi moglo biti problematično sa stanovišta usklađe-

82 AVMSD predviđa mogućnost da se odstupa od načela zemlje porekla i nametanja obaveze pružaocima medijskih usluga koji nisu u jurisdikciji određene države članice da finansijski doprinesu proizvodnji evropskih dela. Ta odredba se zaista transponuje u zakonodavstvo jednog broja država članica EU, pa je, na primer, u tom pogle-

nosti te odredbe s međunarodnim standardima koji se odnose na pravo na slobodu izražavanja. Vredi napomenuti da su neke zemlje, kao što je Tunis, otišle i korak dalje i zabranile kandidatima da u kampanji koriste bilo koji strani medij. Ovde je važno naglasiti da plaćeno političko oglašavanje, barem jednim delom, potiče od poreskih obveznika, pa se stoga uvođenje ograničenja za aktivnosti političkih subjekata i njihovih pristalica može smatrati srazmernim i opravdanim. To bi isključilo pitanje dvojnog državljanstva i prava na glasanje u susednim zemljama, što je jedinstvena pojava koja se ne može rešavati domaćim zakonodavnim merama budući da se tu radi o izborima u drugoj zemlji. Praksa RAK (Regulatorna agencija za komunikacije u Bosni i Hercegovini) čini se da predstavlja mogući pristup rešavanju tih pitanja jer se tu plaćeno političko oglašavanje političkih subjekata iz susednih zemalja tretira kao oglas i potpada pod opšta pravila o oglašavanju. Takođe bi bilo korisno videti šta se u vezi s tim pitanjem dešava u EU u kontekstu preporuke o transparentnosti političkog oglašavanja s obzirom na proklamovanu strategiju EU da, između ostalog, bolje zaštiti demokratske procese od manipulacije trećih zemalja ili privatnih interesa.

Kao što je razmotreno u Odeljku 2, revidiranom AVMSD uveden je sistem „privremenih odstupanja“ od načela slobode da se primaju usluge iz drugih država članica, pa u članu 3. stav 3. takođe dopušta da se privremeno odstupi od te slobode „*ako se audio-vizuelnom medijskom uslugom koju pružalac medijskih usluga pruža u jurisdikciji druge države članice očigledno [...] dovodi u pitanje ili (ako ta usluga) predstavlja ozbiljan i težak rizik za javnu bezbednost, uključujući zaštitu nacionalne bezbednosti i odbrane.*“

Kao što je ranije istaknuto, Sud pravde Evropske unije je (u julu 2019) odgovarajući na zahtev za odluku o prethodnom pitanju koji je dobio od jednog litvanskog suda u vezi sa ograničenjem distribucije programa jednog stranog kanala saopštio sledeće: „*Nacionalna mera 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 merom koja, u celini, teži ostvarenju jednog od ciljeva javne politike, uređuju samo metodi distribucije programa, a da se ne suspenduje ili zabranjuje njihovo reemitovanje i taj kanal i dalje emituje program u vidu programskih paketa koji se dodatno plaćaju. Stoga je SPEU zaključio da nije bila pokrenuta „druga kontrola“ i da mera države članice u kojoj se taj program prima ne spada u polje dejstva člana 3. Direktive AVMS.*“

Nije jasno da li bi se mešanje u demokratski proces u drugoj zemlji preko medija moglo okvalifikovati kao pretnja nacionalnoj bezbednosti. Kao što je gore već istaknuto, preporučuje se da se pojača saradnja između regulatornih tela u regionu kako bi se promovisalo uzajamno poštovanje pravila o medijskom izveštavanju o izborima i poštovanje pravila o političkom oglašavanju, što bi mogao biti koristan pristup za dalja poboljšanja u ovoj oblasti. Važno je naglasiti da pojava političkih subjekata u emisijama pružalaca medijskih usluga iz susednih zemalja, čime se zaobilaze pravila, potpada pod „kišobran“ etike i ne bi mogla biti rešavana nijednom zakonodavnom merom koja se smatra legitimnom i usklađenom s načelom slobode izražavanja i slobodnog protoka audio-vizuelnih medijskih usluga. Podrazumeva se da je za izbegavanje takve prakse potrebno da postoji određeni nivo političke zrelosti i demokratizacije.

4.2.4. Ostala pitanja

Neke od zemalja korisnica JUFREX projekata pokrenule su pitanje korišćenja maloletnika u političkom oglašavanju. U načelu, u regionu je zabranjeno da se maloletnici koriste u političke svrhe, kao što je slučaj i u drugim zemljama. Budući da neki uključivanje maloletnika u političko oglašavanje smatraju zloupotrebom, postoji zabrana manipulisanja decom u te svrhe,⁸³ što je u skladu sa ustaljenom evropskom praksom. Na osnovu analiziranih studija slučaja može se zaključiti da se to pitanje ne pominje

du uočen zanimljiv razvoj događaja u frankofonoj zajednici u Belgiji. Konkretno, nacrtom zakona predložena je diferencijacija između internih i eksternih medijskih usluga, gde se eksterne medijske usluge definišu 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 koji su namenjeni javnosti u frankofonom regionu ili frankofonom gledalištu u bilingvalnom regionu Brisel-Prestonica kako bi ostvarili prihod od komercijalnih komunikacija ili prihod od korisnika tog tržišta. Ti pružaoci usluga treba da budu u obavezi da finansijski doprinesu finansiranju lokalne audio-vizuelne produkcije.

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

neposredno u kodeksima niti u propisima kojima se uređuje pitanje izveštavanja o izborima ili „političkim porukama” ili „materijalima političkih stranaka”.

Međutim, postoji čitav niz propisa i kodeksa koji daju uopštene smernice o upotrebi dece u proizvodnji programa ili u oglašavanju. Jedan primer nalazimo u Kodeksu BAI o pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vestima i izveštavanju o aktuelnim zbivanjima u Republici Irskoj, koji nalaže da se „*uvek posveti posebna pažnja kada se intervjui sa decom ili sa ranjivim licima uključuju u vesti ili sadržaje o aktuelnim zbivanjima. U svakom takvom slučaju, načelo koje preteže mora biti ono koje nalaže da se izbegne emitovanje materijala koji bi mogao delovati nepravično ili štetno po njihove interese. Pristanak roditelja, staratelja ili pravnog zastupnika mora se, po pravilu, dobiti pre nego što se emituje bilo kakav intervju sa detetom mlađim od 16 godina ili sa ranjivom osobom kada je tema o kojoj je reč osetljivo ili ozbiljno pitanje i gde bi emitovanje bez pristanka moglo biti smatrano nepravičnim. Odluka o emitovanju intervjua i bez takvog dobijenog pristanka mora biti opravdana javnim interesom*”.⁸⁴

Jedno pitanje koje korisnici nisu posebno izrekli, ali koje je zaista uočeno u mnogim izveštajima o regionu ili izveštajima koji stižu iz samog regiona odnosi se na uticaj onlajn medija i društvenih mreža u izbornom procesu.⁸⁵

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

Teme koje se odnose na onlajn 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 auditorijuma. Skandal sa organizacijom *Cambridge Analytica* koji je pogodio referendum *Brexit 2016*, američki predsednički izbori 2016, vojska za tastaturom Rodriga Duterte, razni agenti koji širom sveta koriste internet kako bi propagirali različite agende – sve su to samo primeri pitanja koja se otvaraju u vezi sa izbornim procesima. Efekti dezinformacija plasiranih onlajn i na društvenim mrežama teško se mogu izmeriti, ali su jasno vidljivi tokom aktuelne globalne zdravstvene krize. Izvestan 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”,⁸⁶ u kojoj su praćene glasine u vezi sa virusom COVID-19 i teorije zavere na onlajn platformama, uključujući veb-sajtove agencije za proveru činjenica, Fejsbuk, Tviter i onlajn 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.

Teško je delotvorno meriti uticaj kampanja dezinformisanja pred izbore/referendume na same te izbore, ali su ti događaji očigledno doprineli da se dezinformisanje smatra jednom od taktika u „informacionom ratovanju”, a ne samo medijskom pojavom; birači se tu svesno zbujuju, a njihove zablude su namerno prouzrokovane.⁸⁷

Dok smo u Drugom odeljku ove studije predstavili inicijative Evropske unije i Saveta Evrope da bismo u narednom odeljku govorili o nekima od nacionalnih inicijativa, ovde ćemo se pozabaviti praksom samih društvenih mreža koje primenjuju različite pristupe. Tviter je proglasio da je zabranjeno političko oglašavanje.

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

85 Za više detalja vidi na primer izveštaj „*Dezinformacije u onlajn sferi. Slučaj Bosne i Hercegovine*”, koji je, pod okriljem projekta koji u Bosni i Hercegovini finansira EK povodom poslednjih opštih izbora 2018, sačinila platforma Raskrinkavanje (Raskrinkavanje.ba), platforma za proveru verodostojnosti činjenica kojom upravlja udruženje građana *Zašto ne* (CA Why Not), iz Sarajeva.

86 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*”.

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

šavanje,⁸⁸ ali to nisu uradile druge mreže. U pravilima Fejsbukove zajednice koja se odnose na „oglas o društvenim pitanjima, izborima ili politici” ti oglasi se identifikuju 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 mestu gde je oglas plasiran; ili koji podležu regulisanju kao političko oglašavanje”. Oglašivači koji su zainteresovani za plasiranje takvih oglasa treba da sprovedu postupak autorizacije oglasa, a zahtevi u okviru tog postupka razlikuju se od jedne do druge zemlje.⁸⁹

Zbog načina na koji je Fejsbuk postupao u slučaju dezinformacija ili govora mržnje, uključujući njegov odobravajući pristup postovima američkog predsednika Trampa kojima je dezinformisao korisnike, mnogo oglašivača je odlučilo da se povuče iz plasiranja oglasa na društvenim mrežama, što je znatno pogodilo Fejsbuk i što se može razumeti iz perspektive brojnih izazova koji postoje u današnjem svetu. Gledano iz perspektive američkih predsedničkih izbora 2020. teško je proceniti da li će ti koraci zaista imati neko održivo dejstvo. U svakom slučaju, budući da politička pitanja koja pokreću društveni mediji postaju u sve većoj meri naglašena u globalnim okvirima, naročito u domenu izbornih problema i dezinformisanja / pogrešnog informisanja / zlonamernog informisanja, bilo bi korisno da se to pitanje dublje ispita. Naročito valja ukazati na to da je pitanje društvenih mreža i izbora izuzetno kontroverzno, na šta je ukazano i na već pomenutim regionalnim diskusijama organizovanim pod okriljem JUFREX projekta i stoga nema potrebe da o tome ovde detaljnije govorimo. Ono što, međutim, treba naglasiti jeste da se tendencija u evropskim državama sve više prevodi u ravan zakonodavnih akata i primere tih akata mogli smo videti u ovde predstavljenim primerima iz Evrope. Sektorska politika koja se koristi i primenjuje (mada se to i dalje pretežno radi preko automatizovanih sistema) na društvenim mrežama 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 meri takva sektorska politika deluje u korist ili na štetu demokratskih procesa, a izbori su primarni primer i osnovno načelo demokratskog funkcionisanja.

Očigledno je da su zakonodavstvo i regulatorni okviri u regionu prilično analogni u delu koji se odnosi na izbore, pa se stoga sugerše da se oni dalje unapređuju i da se omogući suočavanje sa postojećim izazovima u onlajn sferi. U prethodnom tekstu već je ukazano na neke od sugerisanih pristupa, ali ovde treba naglasiti da demokratski izbori nisu mogući tamo gde pravni okvir za izbore onemogućava ili postavlja prepreke govorima u predizbornim kampanjama i slobodnom izražavanju poruka. Ograničena ili sužena ovlašćenja medijskih regulatora u onlajn svetu ne treba da ih spreče da donesu strategije i uključe se u rešavanje pitanja u toj oblasti na osnovu mandata koji imaju za promovisanje pluralizma i pravičnosti informisanja, ali, šire gledano, i na osnovu svoje moralne obaveze prema medijskoj etici. Kao što se može videti širom Evrope, samoregulatorne i koregulatorne inicijative su (zasad) uobičajene (vidi na primer italijansku inicijativu). Međutim, u bliskoj budućnosti očekuju se i zakoni u Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

4.3. SAŽETAK KLJUČNIH PREPORUKA I SMERNICA

- ▶ Ključna načela koja leže u osnovi pravila za izveštavanje 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 ili je malo verovatna 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 (takođe i u Italiji i Nemačkoj). Idealno bi bilo da ili medijsko pravo ili izborna zakonodavstva budu ažurirani

88 BBC News (31. oktobar 2019): [Twitter to ban all political advertising \(Tviter namerava da zabrani svako političko oglašavanje\)](#).

89 [Facebook Business Help Centre](#).

tako da se ograniči političko oglašavanje van perioda izbora. Tamo gde 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 Saveta Evrope kako bi se obezbedilo da se prema svim političkim kandidatima i strankama postupa „na ravnopravan i nediskriminatoran način“, uključujući i to da „mogućnost da se kupi oglasni prostor treba da bude dostupna svim učesnicima u izbornoj utakmici pod jednakim uslovima i po jednakoj tarifi“.
- ▶ Propisi treba da sadrže jasne definicije političkog oglašavanja kako bi se utvrdio opseg dejstva pravila. Moguće je (i verovatno je to racionalno) uključiti sve medijske oblasti (kao što je to slučaj u američkoj definiciji). Takođe je moguće primeniti 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 promovise neku političku stranku ili političkog kandidata.
- ▶ Standardi Saveta 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 da kupe. Propisima o neplaćenim političkim porukama u mnogim zemljama (Francuska, Italija, Ujedinjeno Kraljevstvo) uvedene su i definisane granice u pogledu količine besplatnog vremena emitovanja tokom izbora.
- ▶ Presudno je važna potreba da se valjano identifikuju političko oglašavanje i političke poruke. To je naglašeno u standardima Saveta Evrope: „Treba omogućiti javnosti da bude svesna da određena poruka predstavlja plaćeni politički oglas“. U praksi to takođe obuhvata i detaljne podatke o tome ko je plasirao oglas.
- ▶ Pitanje koje izaziva veliku zabrinutost u regionu jeste pitanje potencijalnog uticaja stranih medija na nacionalne izbore. Kako je naznačeno u odeljku 2, Evropska komisija je pokrenula strategiju i predložila nova pravila za bolju zaštitu demokratskih procesa od manipulacija kojima pribegavaju treće zemlje ili privatni interesi. Kako je prethodno objašnjeno, ključni pristup za koji se mogu opredeliti regulatorna tela u regionu verovatno je pristup koji počiva na saradnji i diskusiji. Stoga je izvanredno polazište preporuka da se razmotri mogućnost da se formiraju neformalne „radne grupe“ koje bi redovno razmenjivale mišljenja o tim pitanjima, pratile praksu drugde i pribegavale kvalitetnoj razmeni ideja, prakse i zakonskih odredaba i regulatornih mera.
- ▶ Takva radna grupa bi takođe mogla da radi na izradi zajedničkog kodeksa (zakonskog ili podzakonskog) u vezi s političkim oglašavanjem; te odredbe bi se mogle primenjivati na njihove licencirane emitere. Ako bi se standardi u ovoj oblasti uskladili u celom regionu, to bi doprinelo saradnji između regulatornih tela i borbi protiv problema mešanja.
- ▶ U mnogim evropskim zemljama težište zabrinutosti u vezi s političkim oglašavanjem sada je prebačeno na onlajn političko oglašavanje. U Evropi se to pitanje detaljno razmatra. U studijama koje su ovde predstavljene to pitanje je takođe analizirano. U nekim jurisdikcijama primenjuje se samoregulatorni pristup (Italija), dok u drugim jurisdikcijama nastoje da zakonskim putem uredi to pitanje (što je već učinjeno u Francuskoj, a mogućnost se razmatra i u Irskoj i u Ujedinjenom Kraljevstvu). Važno je da regulatorna tela u regionu, moguće je i preko regionalne radne grupe, takođe uzmu u obzir sva ta pitanja i rade zajedno na njihovom rešavanju.
- ▶ S obzirom na razmere inicijativa na evropskom nivou, takođe je izuzetno važno da se regulatorna tela u regionu postaraju da se uključe u sve te diskusije i da nastoje da obezbede da njihove zemlje postanu deo raznih postojećih istraživačkih mreža posvećenih ovoj temi – kao što su Monitor medijskog pluralizma ili Evropska digitalna opservatorija.

5. Aneks – Odgovori na upitnik

Korisnicima JUFREX projekta je podeljen upitnik kako bi se na osnovu njihovih odgovora izgradila bolja slika o pitanjima koja su oni identifikovali kao značajna u vezi sa ovom temom. Odgovori su dostavljeni kako bi se dobile reference za zakonodavni okvir i praksu u regionu.⁹⁰

5.1. ZAKONSKI OKVIR I PRAKSA U VEZI SA ZABRANOM DA SE VODE POLITIČKE KAMPANJE VAN PREDIZBORNOG PERIODA

Albanija

Zakon br. 97/2013 „O audio-vizuelnim medijima u Republici Albaniji“ uređuje u izmenjenoj i dopunjenoj verziji pitanje političkog i institucionalnog oglašavanja. U skladu sa odredbama tog zakona u vanizbornim situacijama zabranjeno je da se emituje oglasni materijal u političke svrhe (član 41. stav 2). Pored toga, zabranjeno je i da se direktno stimuliše ili izaziva zbrka u institucionalnom oglašavanju u vezi sa identifikacijom institucija na osnovu odlika političkih stranaka.

Što se tiče emitovanja takvog sadržaja tokom predizbornih kampanja, članovi 39. i 40. navedenog zakona predviđaju sledeće: „Tokom predizborne kampanje emisije sa političkim oglasima emituju se u skladu sa odredbama Zakona br. 10 019, od 29. decembra 2008, o izmenama i dopunama Izbornog zakona Republike Albanije i Zakona br. 8580, od 17. februara 2000, o političkim strankama, takođe u izmenjenoj i dopunjenoj verziji.“⁹¹ 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 izveštavanje o izornoj kampanji na javnoj televiziji i radio-programima, kao i na privatnim televizijskim kanalima. (članovi 81, 82, 83. i 84). Takođe smo obavešteni da je Izborni zakon izmenjen u julu 2020. godine, kao i da se izmene i dopune tog zakona odnose na medijske subjekte.

U poslednje tri godine nije identifikovan nijedan slučaj emitovanja političke propagande. To je odraz činjenice da audio-vizuelni mediji poštuju zakonske zahteve. U međuvremenu, do 2017. godine bilo je identifikovanih slučajeva povreda tog zakona tako da je Agencija za audio-vizuelne medije (AMA) izdala 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 pre dana izbora. Prema Pravilima o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu između dana raspisivanja izbora i dana održavanja izbora (koja je usvojila Centralna izborna komisija), u periodu koji protekne od saopštenja o raspisivanju izbora (barem 150 dana pre samog dana izbora) do zvaničnog početka kampanje (30 dana pre dana izbora) zabranjen je svaki plaćeni politički oglas u radiodifuznim medijima ili bilo kakav drugi vid plaćenog oglašavanja političkih subjekata. Jedini izuzetak od tog pravila jeste informacija kojom se obaveštavaju članovi organa političkih subjekata i statutarni organi o rasporedu internih sastanaka organa tih političkih subjekata i statutarnih organa.

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

91 Zakon br. 91/2017 „O izmeni Zakona br. 97/2013 „O audio-vizuelnim medijima u Republici Albaniji.“

Za razliku od plaćenog političkog oglašavanja u predizbornom periodu, koje je jasno regulisano, ne postoje nikakve konkretne odredbe ni u izbornom zakonodavstvu, ni u propisima Regulatorne agencije za komunikacije (RAK) koji bi se konkretno bavili plaćenim političkim oglašavanjem u predizbornom periodu. Plaćeno političko oglašavanje van tog perioda se, prema tome, smatra dozvoljenim, ali podleže istim onim pravilima kojima podleže i svaki drugi vid oglašavanja, uključujući sve odredbe koje se odnose na ograničenje trajanja. Odredbe o izveštavanju elektronskih medija o izbornoj kampanji dodatno su pojačane zahvaljujući RAK. To što ne postoje pravila kojima se uređuje političko oglašavanje van predizbornog perioda može predstavljati problem sa stanovišta nepristrasnosti i jednakih mogućnosti, posebno ako se ima na umu da u Bosni i Hercegovini često može da se uoči da je „stvarna” predizborna kampanja započeta i pre nego što je zvanično počela. Pravila o predizbornom periodu obično se veoma pomno poštuju i veruje se da je većina političkih subjekata do tada već završila svoj posao.

Kosovo*

Ne postoji zabrana da se vodi politička kampanja van predizbornog perioda. Međutim, na osnovu Uredbe Nezavisne medijske komisije (IMC) o audio-vizuelnim komercijalnim komunikacijama, konkretno na osnovu članova 2.2. i 14.6. tog zakona, zabranjeno je političko oglašavanje van predizbornog perioda. Član 2.2. glasi kako sledi: Političke komercijalne poruke dozvoljene su samo tokom izbornih kampanja, u skladu s relevantnim važećim zakonima i uredbama. Član 14. tačka 6: Oglašavanje političkih stranaka, koalicija i nezavisnih članova predstavničkih tela zabranjeno je osim tokom perioda izborne kampanje u skladu sa konkretnim aktom. Pitanja koja se odnose na zabranu da se vode predizborne političke kampanje treba da budu obuhvaćena i Zakonom o izborima.

Crna Gora

Političko oglašavanje je definisano kao oglašavanje, tokom predizborne kampanje, subjekata koji učestvuju na izborima (samo oni koji su registrovani kod Izborne komisije kao učesnici na izborima).

Severna 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 predizborne kampanje (osim kada je reč o pozivima za podršku nezavisnim kandidatima, i to je strogo regulisano). Postoji niz pravila za političko oglašavanje u kampanji (to je utvrđeno Kodeksom), ali nema gotovo ničega o političkom oglašavanju van samog izbornog procesa. Zakon o audio i audio-vizuelnim 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 audio-vizuelnim medijskim uslugama odnosi i na popularizaciju neke ideje. Međutim, kada dođe do emitovanja, moraju biti poštovana pravila koja važe za komercijalno oglašavanje.

Srbija

Kada je reč 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, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužan da poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje, a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije.

Kada je reč o podzakonskim aktima, regulatorno telo je donelo Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje, u kome se političko oglašavanje tokom predizborne kampanje definiše na sledeći 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 emitovanje svojih političkih oglasnih poruka u programu, a ne postoje tehnički uslovi da se njihovi interesi zadovolje u celosti, javni medijski servis je dužan da vreme namenjeno političkom oglašavanju raspodeli na podnosiocima izbornih lista ili kandidate srazmerno njihovoj iskazanoj zainteresovanosti. Na način emitovanja 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 emitovanja oglasne poruke odgovoran je javni medijski servis.“

Prema tome, kao što možemo da vidimo iz gornje odredbe, Republika Srbija dopušta političko oglašavanje samo u vreme predizborne kampanje i zabranjuje ga van predizborne kampanje. S tim u vezi, bilo bi poželjno da se napravi komparativni pregled načina na koji susedne zemlje i države članice EU uređuju pitanje političkog oglašavanja, tj da se vidi da li one dopuštaju političko oglašavanje ili ga ne dopuštaju 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 na političko oglašavanje, a ne na bilo koji drugi tip političke kampanje. Regulator je u praksi imao slučaj kada je politički oglas političke stranke koja na izborima nije učestvovala emitovan sve vreme predizborne kampanje. S tim u vezi, bilo bi poželjno da se napravi i opšti pregled u vezi s tim pitanjem, tj. da se utvrdi kako je to uređeno u uporednom pravu (susedne zemlje i države članice EU).

Kada je reč o relevantnoj praksi regulatornog tela u Republici Srbiji, bilo je slučajeva u kojima su određeni pružaoci medijske usluge prekršili pomenutu zakonsku odredbu i tako omogućili prednost nekim političkim opcijama. Zabeležen je i slučaj kada je jedan pružalac medijske usluge emitovao političke oglase pre nego što su izbori zvanično raspisani, i regulatorno telo je to kaznilo.

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

Albanija

U skladu sa izmenama 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 promenu zakona, na neku političku ili administrativnu odluku ili kada utiče na razvoj javnog mnjenja u vezi sa političkim pitanjima oko kojih se mogu voditi sporovi.

Pored toga, taj zakon povezuje oglas sa naručiocima kada se određuje da li je neki oglas politički. Sem toga, 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 promene radi zaštite sopstvenih ciljeva;
- svako drugo lice ili grupa koji podržavaju konkretan politički projekat ili program.

Bosna i Hercegovina

Političko oglašavanje se definiše kao „emitovanje i objavljivanje oglasa, javnih poziva, video-spotova ili bilo kog drugog tipa promovisanja političkog subjekta“. Zakon utvrđuje da narudžbine za plaćeno političko oglašavanje moraju doći neposredno od političkih entiteta ili preko pravnih ili privatnih lica koja su ti

politički entiteti ovlastili. Međutim, ne postoje pravila koja bi se odnosila na identifikaciju porekla oglasa. Od medija se zahteva da obezbede jednake uslove za plaćeno političko oglašavanje svih političkih stranaka, što podrazumeva da cene 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 da plate više termina za emitovanje u medijima, te je stoga izborna utakmica neravnopravna od samog početka, barem u delu koji se odnosi na oglašavanje u medijima. To je očigledno i iz izveštaja koje su emiteri dužni da podnesu Regulatornoj agenciji za komunikacije, jer se u tim izveštajima vidi da vreme koje je određeno za emitovanje političkih oglasnih sadržaja uglavnom koriste velike političke stranke, dok ostale stranke ili vrlo malo koriste to vreme, i to samo u nekoliko medija, ili ga uopšte ne koriste. Gore navedena definicija političkog oglašavanja je vrlo široka i ona može obuhvatiti praktično sve – debatan emisije sa „zakupljenim“ učešćem, plaćeno pojavljivanje gostiju u najgledanijim emisijama i u najgledanijim terminima, s najpopularnijim domaćinima emisije itd. Budući da Zakon ne govori detaljno o dozvoljenoj dužini individualnih vrsta političkih oglasa, nego samo uopšteno određuje granicu na najviše 30 minuta nedeljno za javne i 60 minuta nedeljno 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 porekla 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, pre svega njegovo Poglavlje VIII, koji 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. Pre izbora, na osnovu odredaba Zakona o izborima, Nezavisna medijska komisija (IMC) donosi smernice za izbore i kroz te smernice daje uputstvo nosiocu licence o tome kako da se ponaša tokom izbornog perioda. Zakon o izborima precizira samo da politička reklamna poruka ne može trajati više od dva minuta i da određeno vreme i prostor za besplatno emitovanje treba pružiti političkim strankama. Ne postoji, međutim, nijedan propis koji bi se odnosio na opštu dužinu vremena političkog oglašavanja, naročito na sponzorstvo nad političkim programima (skupovi, mitinzi itd.). Uzimajući u obzir da postoje mnogi politički subjekti koji učestvuju na izborima, obaveze medija u pogledu besplatnog oglašavanja svih političkih subjekata, kao i zahtev da se izdvoji besplatan prostor za emitovanje poruka političkih subjekata, ispostavlja se da najveći deo vremena koji je posvećen javnosti ispunjava programski sadržaj političke prirode.

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

Crna Gora

Ne postoji zabrana da se oglašavaju politički subjekti 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 kakvo drugo oglašavanje (kvote, standardi).

Severna 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 nevladina organizacija (NVO) platila oglas kojim se šalje poruka koju politička stranka nije mogla da emituje u tom trenutku, ali se to ne stavlja u istu kategoriju. Na primer 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 želela da emituje pomenuta politička stranka, ali nije postojala nikakva očigledna veza s tom strankom, tako da je oglas o kome je reč morao da bude emitovan u vreme kada se inače emituju komercijalni oglasi – a ne kada se emituju politički oglasi (za svake izbore postoji, prema Izbornom zakoniku, dodatno vreme za političke oglase pored onih redovnih 12 minuta na sat koliko je prema

Zakonu o audio i audio-vizuelnim medijskim uslugama dopušteno za komercijalne oglase). Pravila za identifikovanje 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 emitovanje). Izvan izbornog procesa ta pravila nisu upisana u Zakon o audio i audio-vizuelnim medijima – ali regulatorno telo podstiče emitere da identifikuju stranku koja je naručila emitovanje političkih oglasa.

Srbija

Ovde 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, i to naročito u slučajevima u kojima je pružalac audio-vizuelno medijskih usluga koji emituje oglas, u stvari, strani pružalac medijske usluge. Prema članu 20. Zakona o oglašavanju prenosilac oglasne poruke i oglašivač snose zajedničku odgovornost, što predstavlja dodatnu teškoću koja stoji na putu da se identifikuje oglašivač.

5.3. PITANJE NEPOSTOJANJA RAZGRANIČENJA IZMEĐU „REDOVNOG“ I POLITIČKOG OGLAŠAVANJA

Albanija

Zakonom su utvrđeni kriterijumi 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, s jedne strane reč o sadržaju koji podrazumeva određene političke ciljeve (npr. vršenje uticaja da bi se isposlovala neka zakonska promena itd.) ili je, s druge strane, u pitanju oglas čije je emitovanje 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 kriterijumi za razgraničenje. Međutim, u praksi, emiteri, po pravilu, identifikuju plaćeni politički oglas kao takav, barem ukoliko se radi o reklamnim spotovima i oni se tipično emituju u blokovima koji su od ostalog sadržaja odvojeni jasnim pauzama i označeni kao „politička propaganda“. Isto tako, ako se politički oglasi pojave u emisijama ili ako se direktno promovišu, to se obično označava kao „zakupljeni termin“ iako, na šta je ovde već ukazano, to nije uvek slučaj. Na primer, tokom predizborne kampanje 2018. zabeležen je slučaj jednog emitera koji je u svom planu političkih emisija (takav plan elektronski mediji moraju da dostavljaju Regulatornoj agenciji za komunikacije (RAK) svake nedelje tokom perioda izborne kampanje) najavio emisiju identifikovanu 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 emitovanje netačnog sadržaja kojim se gledaoci dovode u zabludu.

Kosovo*

Prema Uredbi Nezavisne medijske komisije (IMC) o audio-vizuelnim komercijalnim komunikacijama, opšta pravila koja važe za redovno oglašavanje primenljiva su i za političke oglase kada je reč o njihovom sadržaju. U skladu sa zakonom o izborima i u skladu sa smernicama IMC u vezi sa izborima, politički oglas treba da bude identifikovan kao takav, a to obaveštenje treba da sadrži i detalje o tome da li je reč o besplatnom emitovanju, koja je politička stranka odgovorna za to emitovanje, kao i koja organizacija ili lice su naručili ili platili emitovanje.

Severna Makedonija

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

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 reč o važećim pravilima. Republika Srbija ima Zakon o oglašavanju, kojim se uređuje komercijalno oglašavanje, ali koji se isto tako primenjuje na političko oglašavanje. Član 9. važećeg Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje utvrđuje da se na način emitovanja i sadržaj političke oglasne poruke primenjuju odredbe propisa kojima se uređuje oblast televizijskog i radijskog oglašavanja. Tako se na primer Zakon o oglašavanju odnosi i na dužinu političkih oglasa, pravila o istinitosti sadržaja, korišćenje podataka o ličnosti, 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 I SUSEDNIH ZEMALJA TOKOM IZBORA I PRELIVANJE PREKO PLATFORMI I PREKOGRANIČNO PRELIVANJE

Albanija

Kada se u susednim jurisdikcijama u regionu (Kosovo* i Severna Makedonija) održavaju lokalni ili parlamentarni izbori, razni politički subjekti naručuju emitovanje oglasa u glavnim televizijskim kućama u Albaniji. To se događa zato što glavne albanske televizijske kuće imaju pravo na emitovanje i pravo pristupa tim tržištima i prate ih gledaoci u tim državama. To se, međutim, ne događa sa drugim albanskim susedima 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, usmerene političke kampanje iz tih zemalja. Regulatorna agencija za komunikacije često dobija pitanja od emitera u njenoj jurisdikciji da li im je dozvoljeno da emituju plaćene političke oglase političkih subjekata iz susednih zemalja. Budući da to pitanje, na šta je već ukazano, nije regulisano van predizbornog perioda, i budući da se Zakon o izborima primenjuje samo na izbore u Bosni i Hercegovini i bosansko-hercegovačke političke subjekte, nema prepreka da se takvi oglasi emituju, već je samo potrebno slediti ista ona pravila koja se moraju slediti i za sve druge oglase.

S druge strane, mediji iz susednih zemalja, čiji se programi prate u Bosni i Hercegovini, takođe mogu da izveštavaju o izbornim pitanjima. Nije neuobičajeno da se visokorangirani političari iz Bosne i Hercegovine pojave kao gosti u emisijama emitera iz tih 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 rešavanju tog pitanja vodio bi kroz tešnju saradnju između medijskih regulatornih tela u regionu. Do sada su regulatorna tela iz regiona ostvarivala dobru saradnju u vezi sa mnogim pitanjima od zajedničkog interesa, uključujući medijsko izveštavanje o izborima u prekograničnom kontekstu.

Kosovo*

Postoji uticaj medija iz susednih zemalja, naročito tokom perioda predizborne tišine, kada izvesni 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 da nalože distributerima da ne emituju te kanale (određena emisija / vreme emitovanja ili da ih uklone sa spiska) ako se sadržajem tih emisija krše važeći zakoni u vezi sa očuvanjem nacionalnog interesa i opštom bezbednošću.

Severna Makedonija

Postojala je jedna situacija kada su predizbornu tišinu prekršili mediji iz susjednih zemalja koji su za Severnu Makedoniju reemitovali sadržaje preko kablovskih provajdera. Godine 2016/2017. predstavnici tri političke stranke Albanaca u Severnoj Makedoniji pregovarali su i konačno potpisali (u januaru 2017) dokument u kome su izneli 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 predsednik albanske Vlade, pa je izvešteno 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 korišćen u nacionalističkom kontekstu. Takođe postoje brojni primeri da su izjave političara iz Grčke, Bugarske, Srbije, sa Kosova* u kojima su oni govorili o svojim odnosima sa Severnom Makedonijom uticali na politički dijalog u Makedoniji. Razume se, 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 pružalaca audio-vizuelnih medijskih usluga na nacionalne izbore, kako onih iz susjednih zemalja, tako i onih koji su registrovani u državama članicama EU, a čiji je program usmeren ka Republici Srbiji. U praksi, tokom poslednjih izbora, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) je sproveo nadzor nad dva strana pružaoce audio-vizuelnih medijskih servisa: N1 i NovaS (licence za rad izdalo im je regulatorno telo u Luksemburgu, a ciljna zemlja im je Republika Srbija). Jedino što je REM mogao da učini bilo je da apeluje na sve strane pružaoce audio-vizuelnih medijskih usluga da poštuju pravila o vođenju političke kampanje i ponašanju 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 REŠAVANJE PITANJA ONLAJN POLITIČKOG OGLAŠAVANJA

Albanija

Pokrenuta je inicijativa za promenu Zakona br. 97/2013 „O audio-vizuelnim medijima u Republici Albaniji” kako bi se njime obuhvatile i onlajn medijske aktivnosti u sektoru nadležnosti regulatora audio-vizuelnih medija, i to nije bila inicijativa medijskog regulatornog tela, AMA.

Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini je problem to što je njen Izborni zakon prilično zastareo, barem kada je reč o pravilima o medijskom izveštavanju o izborima. Ta pravila važe samo za radiodifuzne i štampane medije, što znači da njima nisu obuhvaćene razne onlajn platforme i drugi mediji. Stoga uopšte nije regulisano političko oglašavanje onlajn medija. Zbog veoma složene političke situacije u Bosni i Hercegovini naročito je osetljivo pitanje donošenja bilo kakvih amandmana na Izborni zakon.

Kosovo*

Budući da jurisdikcija Nezavisne medijske komisije (IMC) ne uređuje onlajn platforme, ostaje na nadležnim telima da rešavaju 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.

Severna Makedonija

U Severnoj Makedoniji ne postoje takve akcije, ali je pitanje aktuelno. Naime, za parlamentarne izbore 2020. mediji koji su želeli da emituju političke oglase morali su da se upišu u registar kod Državne iz-

borne komisije. Bilo je slučajeva kada se radiodifuzne organizacije nisu same prijavile za taj registar, ali su imale svoje veb-sajtove u onlajn registrima ili su objavljivale političke oglase na svojim stranicama na Fejsbuku (za koje niko nije nadležan). Međutim, danas postoji potreba da se to pitanje reši – postoji registar onlajn medija koji vode Udruženje novinara i samoregulatorno telo Savet za medijsku etiku, ali je to relativno nov registar i još uvek se ulažu naponi da on nađe sebi odgovarajuće mesto u medijskom okruženju pa stoga nije poznato da li će takav samoregulatorni pristup biti delotvoran kada je reč o plaćenom političkom oglašavanju.

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

Severna Makedonija

Za predsedničke izbore 2019, Izborni zakonik je promenjen 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 da sprovede kompletan nadzor nad svim plaćenim političkim oglasima i da potvrdi da su oni emitovani kako bi Državna izborna komisija mogla da plati troškove emitovanja radiodifuznim kućama. To je dovelo regulatorno telo u položaj da se meša u aspekt ekonomskog funkcionisanja radiodifuznih medija, što ne bi trebalo. Agencija smatra da je to problematična praksa i u svom Izveštaju o uravnoteženosti izveštavanja o izborima preporučila je da se ta odredba ukine.

Isto tako, za svaki izborni proces unose se promene u Izborni zakonik i menja se dužina onog dodatnog vremena emitovanja koje se odobrava za plaćeno političko oglašavanje, ali se isto tako menja i način raspodele tog vremena. Došlo se dotle da se glavovina tog vremena zakonito daje parlamentarnim strankama, dok vanparlamentarne stranke ili nezavisni kandidati dobijaju svega nekoliko minuta (na primer, za izbore u 2020. jedna mala parlamentarna stranka i 10 vanparlamentarnih stranaka zajedno su konkurisali za ukupno dva minuta na sat – i to sve te stranke, dok su dve najveće parlamentarne stranke/koalicije koje su u vlasti dobijale šest minuta na sat – svaka po tri minuta uz mogućnost da iskoristi svih šest minuta ako se s tim saglasi druga stranka). Isto važi i za dve najveće opozicione stranke. A sve izmene 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

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

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 osnovnim 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 merama u vezi sa medijskim izveštavanjem o izbornim kampanjama*.

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d

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

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b

Savet Evrope DGI (2017): *Informacioni besporedak: Ka interdisciplinarnom okviru za istraživanje i kreiranje politike*. Autori Claire Wardle i Hossein Derakhshan.

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

CSA (FR): veb-sajt posvećen 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 Saveta od 14. novembra 2018, kojom se menja Direktiva 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima, podzakonskim aktima i upravnim propisima u državama članicama o pružanju audio-vizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audio-vizuelnim medijskim uslugama) s obzirom na izmenjeno stanje na tržištu.

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

EPRA (vesti, 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

Evropska komisija DG proširenje (2014) *Smernice 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

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 dezinformisanja.*

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

Evropska komisija (2018): *Preporuka od 12. septembra 2018. o mrežama za izbornu saradnju, onlajn transparentnosti, zaštiti od incidenata u pogledu visokotehnoške bezbednosti i borbi protiv kampanja dezinformisanja u kontekstu izbora za Evropski parlament.* C(2018) 5949.

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 mere za obezbeđivanje slobodnih i pravičnih evropskih izbora.*

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681

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

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

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) (2018): *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima – Smernice i Eksplanatorni izveštaj.*

[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 putem prava (Venecijanska komisija) (2010): *Smernice za regulisanje političkih stranaka, čiji su autori OEBS/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 izveštaj 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

Evropska unija (2016): *Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju 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 bezbednosti izbornog procesa u Irskoj i o dezinformacijama – Izveštaj 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 poverenik 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 radio-difuziji(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

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

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

Ofcom (2016) *Smernice, Odeljak 6: Izbori i referendumi*

https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/25643/section6.pdf

PSSE (2017): *Parlamentarna skupština Saveta Evrope, Rezolucija 2143 (2017) Onlajn 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 Saveta 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 smernice RTÉ*

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

RTV Slovenija Kodeks profesionalne i novinarske etike

<https://www.rtv.slo.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

(UK) Nezavisna organizacija za standarde u štampi (IPSO): *Urednički kodeks.*

<https://www.ipso.co.uk/editors-code-of-practice/>

Ostali korisni vebsajtovi/novinski izvori

BBC News (31. oktobar 2019): *Twitter namerava da zabrani svako političko oglašavanje.*

<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50243306>

Euronews (22.11.2018): *Francuska usvojila kontroverzni zakon o „lažnim vestima“.*

<https://www.euronews.com/2018/11/22/france-passes-controversial-fake-news-law>

Evropska komisija – Evropska susedska politika i proširenje.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

Veb-sajt Evropske opservatorije 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 onlajn okrugli sto „Izbori, pandemija i dezinformisanje“, organizovan 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 Džonson je prvo politiku učinio užasnom, a onda zatražio od ljudi da je odbace).*

<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/>

Veb-sajt 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 telima. Kompanija *Wagner-Hatfield* je naročito aktivna u medijskom sektoru i sektoru digitalne ekonomije, a posebno je zainteresovana za pitanja koja se odnose na slobodu izražavanja i medijske slobode i pluralizam. Nekadašnji slobodni novinar i predstavnik jedne političke stranke, on je autor nekoliko knjiga iz oblasti političkih nauka i publikacija o medijskoj politici i regulativi. Bio je generalni direktor (2003–2014) regulatornog tela za audio-vizuelne medije (CSA) frankofone zajednice u Belgiji. Takođe je bio aktivno uključen u Odbor Evropske platforme regulatornih tela (EPRA), prvo kao njen potpredsednik (2008–2011) i potom kao predsednik (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 Liježu (*Université de Liège* – ULG) i zvanje mastera u oblasti javnih finansija sa Katoličkog univerziteta u Luvenu (*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 severnoj Africi. Dok je radila u Evropskoj audio-vizuelnoj opservatoriji (2008–2016) u žiži njene pažnje bila su medijska tržišta i vlasništvo i pripremala je izveštaje 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 tela (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. Takođe 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 Univerzitetskom 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 ovoj oblasti;
- ▶ Unapređenje primene tih standarda angažovanjem niza aktera u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu*, u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, odgovornih za primenu ovih standarda u okviru svog svakodnevnog posla, naime: sudija, tužilaca, advokata, policijskih službenika, predstavnika medijskih regulatornih tela, profesora i studenata;
- ▶ Obezbeđivanje platforme za regionalnu saradnju, diskusiju i razmenu dobrih praksi.

Ko ima koristi od ovog projekta?

- ▶ Institucije za obuku pravnih profesionalaca (Pravosudne akademije i Advokatske komore);
- ▶ Ministarstva unutrašnjih poslova;
- ▶ Medijska regulatorna tela;
- ▶ 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/Saveta 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, Severnoj Makedoniji i Srbiji obezbeđuje 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, tužioc, advokati i policijski službenici unapređuju primenu Evropske konvencije o ljudskim pravima, sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i ostalih evropskih standarda u oblasti slobode izražavanja;
- ▶ Profesionalni kapaciteti regulatornih tela za elektronske medije su dodatno ojačani;
- ▶ Univerziteti doprinose povoljnom okruženju za slobodu izražavanja i slobodu medija.

Budžet projekta?

- ▶ Ukupan budžet projekta je 740.000 eura;
- ▶ Budžet koji je opredeljen za program Horizontal Facility iznosi oko 41 milion evra (85% od tih sredstava obezbeđuje Evropska unija, dok 15% obezbeđuje Savet Evrope).

Kako dobiti više informacija?

- ▶ Generalni direktorat I: Ljudska prava i vladavina prava, Savet Evrope:
<https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/jufrex-2>
- ▶ Maja Stojanović, koordinatorka projekta, Maja.STOJANOVIC@coe.int; +381 11 71 555 10
- ▶ Irena Drašković, asistentkinja projekta, Irena.DRASKOVIC@coe.int; +381 11 71 555 15
- ▶ Marija Simić, koordinatorka za komunikacije programa Horizontal Facility, Marija.SIMIC@coe.int, +381 63 601 337
- ▶ Besnik Baka, koordinator za komunikacije programa Horizontal Facility, 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 Saveta 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 primereno, u okviru procesa proširenja EU. Ovaj trogodišnji program obuhvata aktivnosti u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji, Srbiji, Turskoj, kao i na Kosovu*, a sprovodi ga Savet Evrope od maja 2019. godine.

Mediji igraju ključnu ulogu u sprovođenju demokratskih izbora. Mediji obezbeđuju strankama i kandidatima platformu za iznošenje svojih političkih stavova, ali takođe 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 tela i pruža korisne i primenljive reference i smernice za poboljšanja, u skladu sa evropskim standardima i najboljim praksama u ovoj oblasti.

Ova Studija je pripremljena u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Saveta 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 Saveta Evrope. Ovaj nezvanični prevod se objavljuje uz podršku Evropske unije i Saveta Evrope, ali pod isključivom odgovornošću prevodioca.

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Saveta Evrope