



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



**Jean-François Furnémont**  
**Deirdre Kevin**

---

Finansirano  
od strane Evropske unije i  
Savjeta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implementirano  
od strane Savjeta Evrope



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

Autori:

Jean-François Furnémont

Deirdre Kevin

Septembar 2020

---

Finansirano  
od strane Evropske unije i  
Savjeta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implementirano  
od strane Savjeta Evrope

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

Autori: Jean-Francois Furnemont i  
Deirdre Kevin

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

© Savjet Evrope, septembar 2020.

Sva prava zadržana. Dozvola izdata Evropskoj uniji pod određenim uslovima. Nijedan dio ove publikacije ne smije 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](mailto:publishing@coe.int)).

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

# Sadržaj

---

1. UVOD I KONTEKST OVE STUDIJE	5
2. STANDARDI I INICIJATIVE EVROPSKE UNIJE I SAVJETA EVROPE	7
2.1. Evropska unija	7
2.2. Savjet Evrope	12
3. STANJE U ODABRANIM ZEMLJAMA EU	19
3.1. Francuska	19
3.2. Irska	23
3.3. Ujedinjeno Kraljevstvo	29
3.4. Italija	34
3.5. Slovenija	39
4. ZAKLJUČCI, SMJERNICE I PREPORUKE	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 porijeklo političkog oglašavanja	48
4.2.3. Uticaji iz susjednih zemalja na pitanja u vezi sa izborima	50
4.2.4. Ostala pitanja	51
4.3. Sažetak ključnih preporuka i smjernica	53
5. ANEKS – ODGOVORI NA UPITNIK	55
5.1. Zakonski okvir i praksa u vezi sa zabranom da se vode političke kampanje van predizbornog perioda	55
5.2. Pravni okvir i praksa u vezi sa identifikacijom, porijeklom i definicijom političkih oglasa	57
5.3. Pitanje nepostojanja razgraničenja između „redovnog“ i političkog oglašavanja	59

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

# 1. Uvod i kontekst ove studije

**Z**ajednički projekat Evropske unije i Savjeta Evrope „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Jugoistočnoj Evropi“ (JUFREX 2), pokrenut je radi unapređenja slobode izražavanja i slobode medija u skladu sa standardima Savjeta 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, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji i određuje smjer njihovih aktivnosti.

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

- ▶ kampanja političkih aktera van jasno utvrđenih perioda određenih za predizborne kampanje, kada mjerodavni 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 to stvaraju i nude;
- ▶ nepostojanje razgraničenja između „običnog” i političkog oglašavanja;
- ▶ uticaji medija iz susjednih zemalja tokom izbora;
- ▶ prekogranično i međuplatformsko prelivanje informacija o pitanjima koja se odnose na izbore i miješanje/uticaj političkih predstavnika iz susjednih zemalja tokom izbora;
- ▶ političko oglašavanje i uticaj političkih stranaka koji se ogleda u promjeni pravila oglašavanja za svaku predizbornu kampanju.

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

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

Neka od pitanja koja su korisnici identifikovali obuhvataju činjenicu da u nekim zemljama nema zakonskih odredaba koje bi se odnosile na zabranu plaćenog političkog oglašavanja van perioda predizborne kampanje. U većini slučajeva plaćeno političko oglašavanje je zabranjeno u periodu od raspisivanja iz-

\* Ova odrednica ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je s Rezolucijom Savjeta bezbjednosti 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;

bora do zvaničnog početka predizborne kampanje. Van tog perioda mahom se smatra da je dopušteno, ali ono podliježe primjeni istih 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 bi se odnosili na privatne emitere.

Druga značajna oblast koja, kako je utvrđeno, izaziva zabrinutost u regionu jeste uticaj medija iz susjednih 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 primjeri da se od medija koji žele da emituju političke oglase zahtijeva da se registruju (kao u Sjevernoj Makedoniji) nisu doveli do željenih rezultata zato što se ti zahtjevi ne odnose na naloge na društvenim mrežama.

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

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



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

### 2.1. EVROPSKA UNIJA

Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji (TEU)<sup>2</sup> utvrđuje da se EU „zasniva na vrijednostima 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 zajedništvo, evropska pripadnost i inkorporiraju demokratske vrijednosti i vrijednosti ljudskih prava u međusobne sporazume.

#### Zaštita i unapređenje evropskih vrijednosti

U sklopu spoljnih aktivnosti i konkretnih odredaba Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike EU, u članu 21. TEU utvrđuje se da (između ostalog) „2. Unija utvrđuje i sprovodi zajedničke politike i djelovanje 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.“<sup>3</sup>

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

Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP) jeste politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu, koja je utvrđena u cilju konačnog učlanjenja tih zemalja u EU. Zemlje Zapadnog Balkana uključene su u progresivno partnerstvo u cilju stabilizacije 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 „dobrosusjedsku“ politiku, što je odavno snažno zastupljeno u saradnji medijskih regulatornih tijela u regionu.

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

Kada je riječ o zemljama članicama EU, član 7. Ugovora o Evropskoj uniji, TEU utvrđuje proceduru na osnovu koje Savjet EU može ocijeniti da li postoji jasan rizik od toga da države članice ozbiljno naruša-

2 Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) [2016] OJ C202/1.

3 *Ibid.*, član 21.

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

5 Poglavlje 10. pravnih tekovina EU.

vaju vrijednosti navedene u členu 2.<sup>6</sup>. Ta procedura omogućava istragu i moguće kaznene mjere, kao što je suspendovanje glasačkih prava. Za proceduru istrage potrebna je saglasnost četiri petine članova Savjeta. Za proceduru određivanja kaznenih mjera potrebna je kvalifikovana većina. Ta procedura je pokrenuta protiv dvije države članice – Mađarske i Poljske – ali za sada nema jasnog ishoda. U slučaju Mađarske, među mnogim stvarima koje je Evropski parlament naveo kao razloge za zabrinutost, nalazilo se i 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 donijeta direktiva Televizija bez granica (1987), potom je ažurirana Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama (AVMSD, 2010) i revidiranom Direktivom AVMS u 2018.<sup>7</sup> 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 mjesta se pominje medijski pluralizam, na primjer u členu 30. stav 2. u odnosu na regulatorne organe: „*Države članice obezbjeđuju da nacionalni regulatorni organi ili tijela svoja ovlaštenja 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) 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 miješanja 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.<sup>8</sup> Ta studija (kako je opisano u njenom uvodnom dijelu) „*bila je dio trostepenog pristupa medijskom pluralizmu u Evropskoj uniji, i nastala je kao odgovor na rastuću zabrinutost Evropskog parlamenta i nevladinih organizacija u vezi sa medijskom koncentracijom i njenim mogućim posljedicama po pluralizam i slobodu izražavanja.*”

Komisija je 2011. osnovala Ekspertsku grupu na visokom nivou za medijske slobode i pluralizam.<sup>9</sup> Toj grupi je stavljeno u zadatak da Komisiji podnese izvještaj 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 izvještaj, koji je sadržao 30 preporuka. U prvoj među njima preporučuje se EU nadležnost u ovoj sferi: „*Preporuka 1: EU treba smatrati nadležnom da postupa radi zaštite medijskih sloboda i pluralizma na nivou države kako bi 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, prije svega, demokratije EU opravdava ekstenzivniju nadležnost EU u pogledu tih osnovnih prava nego u pogledu drugih prava utvrđenih u Povelji EU o osnovnim pravima.*”<sup>10</sup>

6 Prečišćena verzija Ugovora o Evropskoj uniji.

7 Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. novembra 2018. kojom se mijenja 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 promjenljivog stanja na tržištu.

8 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.*

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

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

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

Generalni direktor Evropske komisije za proširenje je 2014. godine objavio Smjernice za podršku EU u oblasti slobode i integriteta medija u zemljama proširenja, 2014–2020.<sup>11</sup> Te smjernice obuhvataju 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 izvještaj o lažnim vijestima i informacijskom poremećaju i u tom izvještaju iznijela niz preporuka na osnovu onoga što je opisala kao pet stubova:

- „– pojačati transparentnost onlajn vijesti, uključujući odgovarajuću razmjenu i podjelu podataka o sistemima koji omogućavaju onlajn cirkulaciju uz poštovanje propisa o zaštiti privatnosti;
- promovisati medijsku i informacionu pismenost radi suprotstavljanja dezinformacijama i pomoći korisnicima da se uspješno 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 procjenjivale mjere koje preduzimaju različiti akteri i neprestano prilagođavati neophodne odgovore.“<sup>12</sup>

Važna inicijativa koja je iz toga proistekla jeste Kodeks dobre prakse EU o suzbijanju dezinformacija (u daljem tekstu: Kodeks), koji je utvrđen 2018.<sup>13</sup> Kodeks se pojavio kao inicijativa u EU da se otkloni zabrinutost izazvana pojavom dezinformacija. U Akcionom planu, koji je tim povodom objavljen 5. decembra 2018., zatražena je pomoć Grupe evropskih regulatornih tijela za audio-vizuelne medijske usluge (ERGA) u pogledu nadzora nad sprovođenjem tog kodeksa. Kodeks obuhvata pet glavnih stubova na kojima počivaju aktivnosti:

- „**A.** Nadzor nad plasmanom oglasa (da bi se obezvrijedili 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, usmjereno 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 djelo kampanje medijske pismenosti kao vid borbe protiv dezinformacija);
- E.** Osnaživanje istraživačke zajednice (da se pristup podacima na platformama obezbijedi istraživačima koji su neophodni za stalni nadzor nad onlajn dezinformacijama).“

11 DG Enlargement (2014) [Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014–2020](#).

12 European Commission (2018) [Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation](#).

13 [EU Code of Practice on Disinformation](#).

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

Kada je riječ 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 vijesti 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 će se jasno označiti „tematsko oglašavanje“.*

## Zaštita slobodnih i poštenih izbora

U septembru 2018. u svom govoru o stanju Unije predsjednik Žan-Klod Juncker (*Jean-Claude Juncker*) izjavio je sljedeće: „*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 mjera obuhvatio je sljedeće<sup>14</sup>:

- „– *Preporuka u vezi s mrežama za saradnju u oblasti izbora, transparentnošću na internetu, zaštitom od visokotehnoloških bezbjednosnih 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, visokotehnološku bezbjednost 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.*<sup>15</sup> *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 objavile informacije o kriterijumima za targetiranje koji se koriste da bi se informacije plasirale građanima. Tamo gdje se ta načela ne poštuju države članice bi trebalo da primijene nacionalne kaznene mjere.*
- *Prijetnje visokotehnološkoj bezbjednosti: Nacionalne vlasti, političke stranke i mediji takođe bi trebalo da preduzmu mjere za zaštitu svojih mreža i informacionih sistema od visokotehnoloških bezbjednosnih prijetnji.*
- *Smjernica za primjenu propisa EU o zaštiti podataka. Ta smjernica pomaže nacionalnim vlastima i evropskim i nacionalnim političkim strankama da u izbornom kontekstu primijene obaveze o zaštiti podataka utvrđene propisima EU. Opšta uredba EU o zaštiti podataka primjenjuje se od maja 2017. godine i ona obuhvata sve evropske i nacionalne političke stranke i ostale aktere u izbornom kontekstu, kao što su brokeri podataka i platforme društvenih medija. U svijetlu slučaja Cambridge Analytica i, šire gledano, u svijetlu rastućeg uticaja mikrotargetiranja birača na osnovu njihovih ličnih podataka, Komisija podsjeća na obaveze o zaštiti podataka o ličnosti koje važe za sve aktere u evropskim izborima.*
- *Izmjena zakona kako bi se pooštrila pravila o finansiranju evropskih političkih stranaka. Ciljana promjena Uredbe od 2014. o finansiranju stranaka omogućice da se uvedu finansijske kazne za namjernu 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 riječ. Kazne će odrediti tijelo nadležno za evropske političke stranke i evropske političke fondacije.*

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

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

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

Evropska komisija je 2020. osnovala Evropsku opservatoriju za digitalne medije (EDMO)<sup>16</sup> u cilju „pokretanja i podržavanja rada nezavisne multidisciplinarnе zajednice koja je kadra da doprinese dubljem razumijevanju pojave dezinformacija i da poveća društvenu otpornost na tu pojavu.”<sup>17</sup>

Konačno, Komisija je najavila da namjerava pokrenuti Evropski plan demokratske akcije kako bi pomogla poboljšanju otpornosti demokratija i njihovom hvatanju u koštac sa prijetnjama od spoljnog miješanja 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 usredsrijeđene na tri glavna aspekta: (1) integritet izbora i političkog oglašavanja; (2) jačanje medijskih sloboda i medijskog pluralizma; (3) hvatanje u koštac sa dezinformacijama u EU.<sup>18</sup>

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

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

Novom revidiranom Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama uveden je sistem „privremene odstupanja” od načela slobode prijema usluga iz drugih zemalja članica. Prema članu 3. stav 2. to odstupanje primjenjuje se na usluge pružanja radiodifuznog sadržaja koji je u suprotnosti s pravilima o podsticanju na nasilje ili mržnju (član 6. stav 1a), kao i pravila o zaštiti maloljetnika (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 za javnu bezbjednost, uključujući očuvanje nacionalne bezbjednosti i odbrane”.

Cijeli taj postupak je vrlo detaljan i složen. Da li će ili ne miješanje u izbore ili pokušaji da se utiče na ishod izbora ili o širenju dezinformacija – spadati u kategoriju onih usluga koje „dovode u pitanje ili predstavljaju ozbiljnu i veliku opasnost da se dovede u pitanje javna bezbjednost, uključujući očuvanje nacionalne bezbjednosti i odbrane”, to ostaje da se vidi.

Ilustrativni slučaj u vezi s tim bio je predmet Suda pravde Evropske unije (SPEU) formiran na osnovu zahtjeva jednog litvanskog suda za donošenje odluke o prethodnom pitanju u kome je izrečena presuda u julu 2019. U tom predmetu se radilo o tome što je Litvanska komisija za radio i televiziju (LRTK) zatražila od Baltičkog medijskog saveza da ograniči reemitovanje televizijskog kanala *NTV Mir Lithuania*, čiji se program emituje na ruskom jeziku, tako što će se 12 mjeseci 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 primjenljivosti člana 3. Uredbe AVMS<sup>19</sup>:

*„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 povjeruje da je zakonodavac EU namjeravao da pruži posebno značenje izrazu „sloboda prijema”, koje će biti uže od značenja pojma koji proističe iz „ograničenja slobode pružanja usluga”, koji je utvrđen u članu 56. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.*

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

17 [Evropska komisija DG CONNECT](#).

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

19 Kako je o tome izvještavano na veb-sajtu EPRA (jul 2019.): [SPEU: razjašnjenje obima polja dejstva člana 3. Uredbe AVMS](#). Case Law C-622/17 [Baltic Media Alliance Ltd protiv LRTK](#).

*Drugo, nacionalna mjera ne predstavlja ograničenje „slobode prijema“ ako je to ograničenje opravdano opštim nastojanjem da se ostvari jedan od utvrđenih ciljeva javne politike i ne predstavlja drugu kontrolu sadržaja emisija, pored one kontrole koja se obavlja u državi članici iz koje potiče emiter. U ovom konkretnom slučaju, SPEU insistira na činjenici da se tom nacionalnom mjerom koja, u cjelini, 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 vidu programskih paketa koji se dodatno plaćaju. Stoga je SPEU zaključio da nije bila pokrenuta „druga kontrola“ i da mjera države članice u kojoj se prima taj program ne spada u polje dejstva člana 3. Direktive AVMS.”*

Rezultat je to što je SPEU 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 odjeljku 4) uz predlog da se uspostavi snažnija saradnja između regulatornih tijela u regionu u pogledu promovisanja uzajamnog poštovanja pravila o medijskom izvještavanju o izborima i pravila o političkom oglašavanju, što može biti koristan pristup koji će omogućiti dalje napredovanje.

## 2.2. SAVJET EVROPE

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

Bilo je nekoliko preporuka, rezolucija i mišljenja o medijima i izborima. U ogromnoj većini jurisdikcija postoje pravila koja odražavaju te standarde kada je riječ o pitanjima pravičnosti i nepristrasnosti, ravnomjerne raspodjele besplatnog vremena emitovanja ili mogućnosti da se kupi vrijeme emitovanja na ravnopravan i nediskriminatorski način, kao i u pogledu tretmana istraživanja javnog mnjenja i vrijednosti “dana za razmišljanje” (dana predizborne tišine) neposredno pred izbore.

Komitet ministara je 1999. usvojio Preporuku koja se tiče mjera koje se odnose na medijsko izvještavanje o predizbornim kampanjama.<sup>20</sup> Glavni cilj te preporuke bio je da se osigura da države članice ustanove okvire za medijsko izvještavanje o izborima koji će podržati načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti i doprinijeti slobodnim i demokratskim izborima. Komitet je preporučio da „vlade država članica razmotre načine za obezbjeđivanje poštovanja načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izvještavanju medija o predizbornim kampanjama, kao i da razmotre mogućnost da mjere 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 uredničke nezavisnosti i značajnu ulogu koju javni servisi imaju u obavještavanju biračkog tijela.

Kada je riječ o polju primjene te preporuke, Komitet je saopštio da „načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u izvještavanju medija o predizbornim kampanjama treba da se primjenjuju na izvještavanje o svim vrstama političkih izbora koji se održavaju u državama članicama, to jest na predsjedničke, parlamentarne, regionalne i, tamo gdje je to moguće 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 primjenjuju, tamo gdje je to relevantno, na izvještavanje 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 izvještavanje medija o izborima „ne treba da zadiru ni u uređivačku nezavisnost listova ili časopisa, niti u njihovo pravo da izražavaju bilo kakve svoje političke sklonosti”, kao

<sup>20</sup> Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara državama članicama o mjerama u vezi sa medijskim izvještavanjem o predizbornim kampanjama, 9. septembar 1999.

i da štampani mediji čiji su vlasnici javne vlasti treba da izvještavaju o izborima na „pravičan, uravnotežen i nepristrasan način.“

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

Kada je riječ 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 izvještava 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 izvještavanju o predizbornim kampanjama treba da se primjenjuju i u vrijeme koje prethodi raspisivanju izbora. Redovne emisije u kojima se izvještava o vijestima i aktuelnim zbivanjima treba da budu uređene regulatornim ili samoregulatornim okvirom koji osigurava da radiodifuzne organizacije budu „pravične, uravnotežene i nepristrasne u informativnim emisijama i emisijama posvećenim aktuelnim zbivanjima, uključujući emisije posvećene diskusiji, kao što su intervjui ili debate.“

Taj okvir takođe treba da obezbijedi da „radiodifuzne organizacije ne obezbjeđuju povlašćen tretman organima vlasti u takvim emisijama. Prema potrebi, države članice bi mogle da razmotre da li, tamo gdje je to izvodljivo, vlasti koje su nadležne za nadzor nad izvještavanjem 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 vijesti i koji nisu neposredno vezani za 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 ili dopušteno samo tokom predizbornog perioda (na primjer u Italiji – samo za lokalne emitere – i u Njemačkoj) ili je potpuno zabranjeno (na primjer u Irskoj, Francuskoj, Belgiji, Portugaliji, Švajcarskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu).

U Preporuci iz 1999. navodi se da države članice u kojima je dopušteno plaćeno političko oglašavanje treba da obezbijede da se prema svim političkim strankama i kandidatima „postupa na ravnopravan i nediskriminatoran način“. Na primjer, u državama članicama u kojima je političkim strankama i kandidatima dopušteno da kupe oglasni prostor u predizborne svrhe, regulatorni okvir treba da bude takav da osigura da „mogućnost kupovine oglasnog prostora bude dostupna svim strankama koje učestvuju na izborima i to pod istim uslovima i na osnovu istih tarifa“. Takođe je važna činjenica da „javnost treba da bude svjesna 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.“

## Zajamčeno besplatno vrijeme 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. Raspodjeljivanje 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 riječ o ispitivanjima javnog mnjenja, regulatorni ili samoregulatorni okviri trebalo bi da osiguraju da izvještavanje 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 primijenila;
- uzorak i moguću grešku (odstupanja) u rezultatima istraživanja;
- datum i/ili period u kome je istraživanje sprovedeno.“

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

Važan aspekt te preporuke jeste i saopštenje o tome da „javne vlasti treba da se uzdrže od miješanja 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“.

## Primjena tih načela na nelinearne servise (audio-vizuelne servise na zahtjev)

U toku 2007. objavljena je ažurirana verzija Preporuke koja se tiče mjera u vezi sa izvještavanjem medija o predizbornim kampanjama i i tada su ponovo istaknuti standardi iz Preporuke donijete 1999.<sup>21</sup> Priznajući promjene u medijskom okruženju, Komitet ministara je preporučio da „države članice primjenjuju načela koja se odnose na izvještavanje radiodifuznih medija i pravila o „pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti“ na „nelinearne audio-vizuelne medijske servise javnih radiodifuznih servisa“. Pored toga, predloženo je da „javni radiodifuzni servisi mogu da obezbijede političkim strankama kandidatima u predizbornom periodu besplatne termine za emitovanje i druge linearne audiovizuelne medijske usluge i/ili odgovarajuće prisustvo na svojim nelinearnim 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 izvještavanje 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 miješanja u njihove aktivnosti dodatno je naglašeno time što je preporučeno da države članice treba da obezbijede da „postoji djelotvorno i očigledno razgraničenje između ostvarivanja kontrole nad medijima i odlučivanja u pogledu medijskog sadržaja i vršenja političke vlasti ili uticaja“.

## Dobra praksa u pogledu održavanja izbora i Smjernice za regulativu o političkim strankama

Evropska komisija za demokratiju putem prava – Venecijanska komisija – savjetodavno je tijelo Savjeta Evrope posvećeno ustavnim pitanjima. Uloga Venecijanske komisije ogleda se u davanju pravnih savje-

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



ta državama članicama i, naročito, u tome da pomogne državama koje žele 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.<sup>22</sup> Kada je riječ o jednakim mogućnostima, u tom kodeksu je pod tačkom 2.3 utvrđeno sljedeće:

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

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

**bb.** *Zavisno od teme o kojoj je riječ, ravnopravnost može biti striktna ili proporcionalna. Ako je u pitanju striktna ravnopravnost, prema svim političkim strankama postupa se istovjetno bez obzira na njihovu trenutnu parlamentarnu snagu ili podršku koju uživaju u biračkom tijelu. 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 primjenjuje u vezi s vremenom emitovanja na radiju i televiziji, javnim fondovima i drugim oblicima podrške.*

**cc.** *U skladu sa slobodom izražavanja, treba zakonom predvidjeti 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 oglasnih troškova.”*

Venecijanska komisija je 2010. objavila i Smjernice o regulisanju političkih stranaka.<sup>23</sup> Tu je naglašena potreba da izbori budu „pošteni, čisti i jasni” a u Smjernici 8 navedeno je da:

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

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

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

**Jasne:** *kako bi se obezbijedila 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. Samoregulativu i novinarsku etiku.”*

22 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) (2018): *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima – Smjernice i Eksplanatorni izvještaj (Obrazloženje)*.

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

## Hvatanje u koštac sa informacijskim poremećajem

U januaru 2017. Parlamentarna skupština Savjeta Evrope izglasala je rezoluciju pod nazivom Onlajn mediji i novinarstvo: izazovi i odgovornost.<sup>24</sup> U toj rezoluciji države članice pozivaju se da:

- „– pokrenu diskusije o normama i mehanizmima koji su potrebni za sprečavanje rizika od izobličavanja informacija i manipulisanja javnim mnjenjem;
- priznaju u svom unutrašnjem pravnom poretku i praksi pravo na odgovor ili neki drugi ekvivalentan pravni lijek koji omogućava 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 usmjerene ka podizanju svijesti i ciljane programe obuke kojima je cilj unapređenje korišćenja onlajn medija u kritičkom duhu;
- sarađuju sa onlajn medijima i internet provajderima radi utvrđivanja smjernica koje bi bile inspirisane Kodeksom ponašanja za suzbijanje nezakonitog govora mržnje onlajn, koji su dogovorile Evropska komisija i vodeće internet kompanije 31. maja 2016;
- razrade jasnija pravila o odgovornosti vlasnika internet sajta za sadržaj koji na taj sajt plasiraju treća lica;
- staraju se da profesionalni informativni mediji poštuju svoje uredničke standarde i u formama u kojima su prisutni na internetu, uključujući vlastite medijske sadržaje, oglašavanje, sadržaje koje plasiraju treća lica, kao i sadržaje koje stvaraju sami korisnici, kao što su povratne informacije ili komentari korisnika;
- obezbijede da korisnici onlajn medija budu informisani o tome kakve imaju mogućnosti u vezi sa pritužbama koje bi uputili onlajn novinarima, njihovim medijima ili njihovom strukovnom udruženju;
- društveni mediji, pretraživači i agregatori vijesti 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 („trolovi“), a ti mehanizmi treba da osnaže korisnike da se žale na takve trolove 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 objelodane 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 pružaoca usluga društvenih medija, u skladu sa uslovima njihovog rada.“

Krajem 2017. godine Savjet Evrope je objavio opsežan izvještaj o informacijskom poremećaju.<sup>25</sup> U tom izvještaju je predstavljen širok dijapazon preporuka namijenjenih tehnološkim kompanijama, nacionalnim vlastima, medijskim organizacijama, civilnom društvu, ministarstvima obrazovanja i fondacijama koje odobravaju bespovratne zajmove / grantove. Kada je riječ o nacionalnim vladama, u izvještaju je istaknuto sljedeće (sažeto):

- ▶ da naruče istraživanja kako bi mapirale informacijski poremećaj;
- ▶ da zakonski uredе poslovanje mreža za oglašavanje;

24 Parlamentarna skupština Savjeta Evrope, Rezolucija 2143 (2017) *Onlajn mediji i novinarstvo: Izazovi i odgovornost*, 25. januar 2017.

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

- ▶ da zahtijevaju transparentnost u vezi sa oglasima na Fejsbuku;
- ▶ da podrže medijske javne servise i lokalne medije;
- ▶ da obezbijede naprednu obuku u domenu sajber (računarske) bezbjednosti;
- ▶ da utvrde minimalni nivo vijesti iz javnih servisa koje moraju biti objavljene na platformama.

## Sloboda medija i demokratski izbori

Parlamentarna skupština Savjeta Evrope donijela je Rezoluciju o slobodi medija kao preduslovu za demokratske izbore u 2019. godini.<sup>26</sup>

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

- „8.1. promovišu slobodno, nezavisno i pluralističko medijsko okruženje kao suštinski preduslov za borbu protiv dezinformacija i neprimjerene propagande;*
- 8.2. izbjegnu medijsku koncentraciju i takođe obrate pažnju na problem unakrsnog vlasništva;*
- 8.3. obavežu, tamo gdje to već nije urađeno, javne i privatne radiodifuzne medije da o izbornim kampanjama izvještavaju pravično i nepristrasno, starajući se da opozicione stranke mogu da iskoriste uravnoteženo medijsko izvještavanje 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 primjenu mjera kojima se ograničava sloboda izražavanja, tako da primjena tih mjera 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 mjere ne smiju 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 obezbijedila ravnopravnost političkih konkurenata, kao i svjestan i slobodan izbor samih birača;*
- 8.7. donesu stroga pravila o medijskom izvještavanju o aktivnostima vlasti kako bi se izbjeglo da medijsko izvještavanje o svečanostima kojima prisustvuje ili koje organizuje vlada dovede do povlašćenog tretmana i neprimjerene prednosti za stranke na vlasti i njihove kandidate na izborima;*
- 8.8. jemče, tamo gdje 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 zahtjev da plaćeni politički oglas bude lako prepoznatljiv kao takav;*
- 8.9. obezbijede 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 okarakterisano kao nezakonita zloupotreba budžetskih sredstava;*
- 8.11. pojačaju operativne kapacitete regulatornih tijela koja moraju biti nezavisna od političkih i ekonomskih sila; u tom smislu:*
  - 8.11.1 da obezbijede da sastav tih tijela bude politički neutralan i zasnovan na medijskoj ekspertizi i kompetencijama;*

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

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

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

- 9.1.** *da se uzdrže od širenja ili podsticanja širenja na internetu izjava, saopštenja o vijestima za koje znaju ili osnovano mogu da očekuju da predstavljaju dezinformacije ili neprimjerenu propagandu;*
- 9.2.** *da razviju konkretne regulatorne okvire za sadržaj na internetu u vrijeme izbora i da u te okvire unesu odredbe o transparentnosti koje se odnose na sponzorisani sadržaj objavljen na društvenim mrežama kako bi javnost bila svjesna ko je izvor koji finansira izbornu oglašavanje ili plasiranje bilo kakve druge informacije ili mišljenja;*
- 9.3.** *utvrde jasnu pravnu odgovornost za kompanije koje upravljaju društvenim medijima na kojima se objavi nezakonit sadržaj i štetan po kandidate ili na kojima se prekrše osnovna pravila o medijskom komuniciranju u vrijeme izbora;*
- 9.4.** *postaraju se da kazne propisane za objavljivanje nezakonitog sadržaja ne budu tako preusmjerene da podstaknu na autocenzuru prema mišljenjima političkih protivnika i kritičkim stavovima, kao i da se krajnje mjere, kao što je blokiranje cijelih veb-sajtova; IP adresa, portala ili mrežnih protokola, primjenjuju samo na najteže slučajeve, potpuno u skladu sa strogim uslovima utvrđenim u članu 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava;*
- 9.5.** *obezbijede posebnu obuku za tijela koja upravljaju izbornim procesom i medijska regulatorna tijela kako bi njihovi članovi mogli bolje da shvate novo medijsko okruženje, sve u cilju pojačane primjene propisa o političkoj komunikaciji preko društvenih medija;*
- 9.6.** *podstaknu sve aktere – uključujući internet posrednike, medije, civilno društvo i akademsku zajednicu – da razviju participativne inicijative koje treba da omoguće široj javnosti da stekne bolje razumijevanje o opasnostima od dezinformacija i neprimjerene propagande na internetu i da zajednički tragaju za primjerenim 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 izbornoj komunikaciji i medijskom izvještavanju o predizbornim kampanjama.<sup>27</sup>

---

27 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

Mjerodavno pravo obuhvata Izborni zakonik, Zakon od 6. novembra 1962. o predsjedničkim izborima, Zakon od 7. jula 1977. o evropskim izborima ili referendumima, Zakon od 19. jula 1977. o predizbornim istraživanjima javnog mnjenja i Zakon od 20. septembra 1986. o slobodi komunikacija.<sup>28</sup>

Pored *ad hoc* pravila koja Visoki savjet za audio-vizuelne medije (*Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA*) donosi pred svake izbore, važi opšti zahtjev da se poštuju pravila o pluralističkom izražavanju koja je CSA već donio kao nacionalni regulatorni organ.<sup>29</sup> Ta pravila nalažu da se poštuju uravnoteženost, nepristrasnost i ravnopravnost. Osim predsjedničkih izbora, gdje kandidati dobijaju jednako vrijeme emitovanja, na ostalim izborima se vrijeme raspodjeljuje 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 činilaca, između ostalog i na osnovu procijenjene sposobnosti tog lica da vodi kampanju, kao i na osnovu ranijih izbornih rezultata i mjesta koje zauzima na osnovu istraživanja javnog 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 prije početka izbora i u to vrijeme 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 mjeseci koji prethode prvom danu onog mjeseca 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 prenijetih poruka. Francuski propisi kojima se uređuje sadržaj prvenstveno su donijeti da bi se smanjila prednost onog kandidata koji je trenutno nosilac funkcije za koju će se birati. Slijede neki od primjera različitih izbornih pravila koja je donio CSA. Sva ta pravila zasnovana su na ustavnom načelu pluralizma, koji nastoji da obezbijedi zastupljenost

<sup>28</sup> Zakon od 20. septembra 1986. o slobodi komunikacija.

<sup>29</sup> Regulatorni okvir i praksa.

različitih mišljenja i izraza. Uloga CSA ogleda se u tome da obezbijedi da se poštuje pluralističko izražavanje, naročito u političkim i opštim informativnim emisijama.

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

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

Nadzor se takođe sprovodi tromjesečno i tim nadzorom su obuhvaćene sve emisije, uzimajući u obzir programske cikluse. Sve radio i televizijske stanice,<sup>30</sup> osim francusko-njemačkog kanala *Arte* i parlamentarnih kanala, dužne su da poštuju pravila koja je utvrdio CSA i da podnesu svoje izvještaje, a njihovu vjerodostojnost provjerava tim CSA.

CSA je 4. januara 2011. godine utvrdio okvir na osnovu koga će se tretirati izborne vijesti na radiju i televiziji u pogledu pristupa radio-talasima koji se omogućava političkim ličnostima, tj. donio je relevantne podzakonske akte. Te opšte odredbe se razarađuju tokom svake predizborne kampanje dopunskim preporukama koje stižu iz CSA. U dopunskoj preporuci takođe se navode mediji od kojih se zahtijeva da svake nedjelje dostave svoje izvještaje CSA.

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

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

Ocjena pojma pravičnosti zasniva se na reprezentativnosti kandidata, prije svega na rezultatima koje su kandidat ili politička stranka postigli na posljednjim održanim izborima i na njihovoj sposobnosti da pokažu konkretno 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 primjenjuje se i na predsjedničku kampanju i podrazumijeva da vrijeme posvećeno izlaganjima kandidata i njihovih pristalica bude jednako.

U sklopu svojih zadataka koje imaju kao javni servisi, *France Télévision* i *Radio France* emituju „Direktno predstavljanje”. Riječ 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 promjene bez prethodnog odobrenja CSA.

30 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 namijenjena isključivo vijestima (*BFM TV*, *CNews*, *Franceinfo*, *LCI*); svi oni svakog mjeseca podnose izvještaje o vremenu emitovanja koje je svaka politička ličnost imala tokom mjeseca u njihovim programima.

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

Kada je riječ o političkim strankama, redosljed njihovog pojavljivanja odgovara redosljedu elektronskog prijema zahtjeva upućenih CSA. Svake godine CSA utvrđuje ukupno vrijeme emitovanja i raspoređuje ga među onima koji na njega imaju pravo. To vrijeme se određuje proporcionalno za poslaničke grupe i ravnopravno za sindikate i strukovne organizacije. CSA takođe utvrđuje format emisija. U svakom vremenskom segmentu prikazuje se samo jedan akter. Na televiziji ti odsječci 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 izvještava o tome u kojoj su mjeri propisi i pravila zaista poštovani.

### Onlajn regulativa, izbori i informacijski poremećaj

Najnoviji zakon iz ove oblasti Francuska je donijela 22. decembra 2018; to je Zakon o borbi protiv informacijskog poremećaja,<sup>31</sup> kojim se utvrđuje novi spektar dužnosti i obaveza za onlajn platforme, i tokom predizbornih perioda i van njih, uključujući obavezu da sarađuju sa regulatornim tijelom, da razvijaju lako dostupan i uočljiv sistem izvještavanja, kao i da primjenjuju komplementarne mjere kao što je transparentnost algoritama i medijska pismenost. Zakonom je CSA ovlašćen za nadzor nad ispunjenjem navedenih obaveza.

Kandidati i političke stranke mogu da se obrate sudiji tražeći pomoć za zaustavljanje „lažnih informacija“ u periodu od tri mjeseca prije izbora. Uvedeni su novi postupci za donošenje privremenog rješenja pred parničnim sudijom suda koji rješava u stvarima iz domena Izbornog zakonika. Postupak može biti pokrenut na zahtjev javnog tužioca ili bilo kog lica koje ima interesa za to i samo tokom predizbornog perioda. U tom kontekstu, sudija može da odredi, i to hitno (u roku od 48 sati) svaku srazmjernu i neophodnu mjeru za obustavu širenja bilo kakvih navoda ili netačnih ili prevarnih tvrdnji za koje postoji vjerovatnoća da će se negativno odraziti na pravičnost predstojećeg glasanja, kada se ti navodi ili tvrdnje šire namjerno, 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 koji se odnosi na debatu 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 objelodane podatke o iznosu naknade koji dobijaju u zamjenu za promovisanje takvog informativnog sadržaja onda kada taj iznos prekoračuje utvrđeni prag.

U skladu s tim istim zakonom izmijenjen je i Zakon o slobodi komunikacija kako bi CSA dobio dodatna ovlašćenja. Tako, tokom tri mjeseca koja prethode izboru predsjednika Republike, opštim parlamentarnim izborima, izborima senatora, izborima poslanika za Evropski parlament i referendumima, ako uoči da neki servis koji podliježe „konvenciji“ zaključenoj s pravnim licem, koje kontroliše neka strana država ili koji je pod uticajem te države, „namjerno 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 uslugasve do završetka izbornih radnji. Takvu odluku CSA donosi u odnosu na sam servis o kome je riječ, kao i na operatere koji distribuiraju taj servis, kao što su kablovski ili satelitski operateri, što znači da je ta mjera primjenljiva 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 mjere za sprečavanje širenja „lažnih vijesti“, kao što je pristupačan sistem za korisničko izvještavanje, transparentnost u primjeni al-

31 [Zakon o borbi protiv informacijskog poremećaja.](#)

goritama, brisanje naloga sa kojih se šire lažne vijesti, promovisanje informacija koje stižu od novinskih agencija i pružaoca medijskih usluga itd. Platforme su dužne da izvijeste CSA o tim mjerama. Osim toga, CSA ima ovlaštenje da nadzire način na koji platforme primjenjuju te mjere i da podnese izvještaj o njihovoj djelotvornosti. Kada to čini, CSA može da uputi određene preporuke platformama kako bi one pojačale svoje aktivnosti na tom planu.

Osim toga, CSA može odbiti da zaključi konvenciju<sup>32</sup> sa radio i televizijskim servisom kada postoji ozbiljan rizik da je riječ o servisu koji krši određena načela (načelo ljudskog dostojanstva, pluralizma, zaštite maloljetnika, očuvanja javnog reda, nacionalne odbrane, suštinskih interesa nacije). U konkretnom slučaju usluga koje su „*pod kontrolom ili pod uticajem strane države, CSA može da ocijeni svaki zahtjev za potpisivanje Konvencije tako što će uzeti u obzir sadržaj koji je objavljen putem drugih komunikacionih usluga/na platformama tog podnosioca zahtjeva ili njegovih podružnica ili pravnog lica koje njega kontroliše*“.

CSA može, nakon što uputi formalno obavještenje 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 vijesti.

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

CSA je svojim novim obavezama pristupio tako što je formirao Projektni tim, u čiji je sastav ušlo devet zaposlenih koji se bave nadzorom, razmjenjuju informacije sa Ekspertskim odborom i djeluju 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 ovlaštenje da priprema predloge i izdaje mišljenja.

CSA je u maju 2019. izdao Preporuku platformama u vezi s mjerama za sprečavanje širenja lažnih informacija, kao i upitnik koji je takođe namijenjen platformama i čiji je cilj da olakša prikupljanje traženih podataka. Platforme imaju obavezu da jednom godišnje izvještavaju o mjerama i metodima koje primjenjuju u borbi protiv informacijskog poremećaja, a ti njihovi izvještaji su javno dostupni na veb-sajtu CSA. Kritičari su tvrdili da taj zakon može ugroziti demokratiju i predstavljati cenzuru štampe.<sup>33</sup>

U toku 2020, CSA je podnio i prvi izvještaj o sprovođenju ovog zakona usvojenog krajem 2018. godine. Saopštenja samih onlajn platformi svjedoče o značajnim i pojačanim naporima u borbi protiv širenja lažnih informacija. CSA je pozdravio visok nivo saradnje i spremnost koju je pokazala ogromna većina onlajn platformi, kao i bogatstvo dijaloga koji je s njima uspostavljen. Iako postoji jasna svijest o tome da ti zahtjevi predstavljaju složeno pitanje, CSA je procijenio da mjere koje se primjenjuju treba dodatno poboljšati. Sistem prijavljivanja koji je zastupljen na svim platformama ne dopušta uvijek korisniku da lako identifikuje i prijavi pojavu lažnih informacija. Pored toga, sve platforme treba da budu u stanju da uspostave mehanizam za dalje praćenje statusa podnesene prijave, namijenjen onima koji prijave pojavu lažnih informacija, kao i proceduru za podnošenje žalbe na odluke donijete po osnovu podnesenih 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 vjerovatnoća da predstavljaju širenje lažnih informacija, o tome kada ih i kako prijavljuju korisnici i kako ih obrađuju operateri; ti podaci bi bili izuzetno korisni za bolje razumijevanje cijele te pojave i izazove koje ona nosi sa sobom. Pored toga, CSA snažno podstiče razvoj partnerskih odnosa između platformi i uglednih inicijativa za provjeru vjerodostojnosti iznijetih podataka, koji na primjer omogućavaju da se naglasi njihov sadržaj.<sup>34</sup>

32 „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.

33 *Euronews* (22. novembar 2018): „Francuska donijela kontroverzni zakon 'o lažnim vijestima'“:

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

## 3.2. IRSKA

### Opšti pregled zakonodavnog i regulatornog sistema

Uređenje političkih komunikacija u Irskoj obuhvaćeno je čitavim nizom zakonodavnih i podzakonskih dokumenata i kodeksa. Glavni ciljevi zakonodavnog i regulatornog pristupa jesu osiguranje objektivnosti, nepristrasnosti, pravičnosti i tačnosti u izvještavanju o političkim pitanjima. U Zakonu o radiodifuziji iz 2009. godine (član 39. stav 1) utvrđeno je da su radiodifuzne organizacije „*dužne da obezbijede da sve vijesti budu prenijete na objektivan i nepristrasan način bez izražavanja stavova samog radiodifuznog servisa*“.<sup>35</sup>

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

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

Zakon takođe nalaže svakoj radiodifuznoj organizaciji da „*osigura da način na koji se u radiodifuznom sadržaju izvještava o aktualnim 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 riječ o ulozi medijskih profesionalaca u tom procesu, „*radiodifuzni sadržaj bude predstavljen na objektivan i nepristrasan način bez izražavanja ličnih stavova medijskih profesionalaca*“.<sup>36</sup>

Kada je riječ o izbornim procedurama, izborni zakoni Irske ne uređuju sadržaj političkog oglašavanja ni sadržaj izbornog materijala, između ostalog ni sadržaj izbornih plakata za vrijeme vođenja predizbornih ili referendumskih kampanja ili van tih perioda i ne postoje nikakvi konkretni zahtjevi u vezi sa onlajn oglašavanjem. Međutim, postoji zahtjev za identifikaciju (utvrđen u članu 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*“.<sup>37</sup> Postoje slične odredbe u zakonima kojima se uređuju održavanje referenduma, predsjedničkih izbora, izbora za Evropski parlament i lokalnih izbora.

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

## Zabrana plaćenog političkog oglašavanja u radiodifuznim medijima

U Irskoj je zabranjeno plaćeno političko oglašavanje u radiodifuznim medijima. To je utvrđeno u članu 41. stav 3. Zakona o radiodifuziji iz 2009. godine i odnosi se na oglašavanje „*usmjereno ka ostvarivanju političkog cilja*“. Zabrana se odnosi kako na oglašavanje u izvještavanju o referendumima, tako i na oglašavanje u izvještavanju o izborima. To je dodatno naglašeno u Opštem kodeksu komercijalnih komunikacija (GCCC), u kome je BAI naglasila koje su sve komercijalne komunikacije zabranjene.<sup>38</sup>

## Identifikacija političkog oglašavanja

U Irskoj ne postoji jasna zakonska definicija političkog oglašavanja – ali se u zakonu govori o oglašavanju „*usmjerenom 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 smjernice u pogledu definisanja/identifikacije toga kako se prepoznaje politički oglas i te smjernice sadrže tri činioca:

- „– *sadržaj oglasa;*
- *kontekst u kome je plasiran oglas;*
- *neposredni ili širi ciljevi oglašivača i cjelokupne te oglasne kampanje*“.<sup>39</sup>

## Regulatorni dokumenti i akcije regulatornog tijela

Prema Zakonu o radiodifuziji iz 2009. godine irsko regulatorno tijelo dužno je da sačini kodeks koji treba da obezbijedi sljedeće:

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Izborni zakon* (1992, prema tekstu iz 2017).

<sup>38</sup> Radiodifuzna uprava Irske, *Opšti kodeks komercijalnih komunikacija*.

<sup>39</sup> BAI *Smjernice za izvještavanje o opštim, predsjedničkim, parlamentarnim, lokalnim i evropskim izborima, Pravilo 27.*

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

Kodeks pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vijestima i izvještavanju o aktualnim događajima<sup>40</sup> koji je donijela BAI ima sljedeće ciljeve:

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

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

Kada je riječ o izvještavanju o izborima i referendumima, Pravilo 47. Kodeksa nalaže radiodifuznim servisima da se povinuju smjernicama i kodeksima koje pripremi BAI.<sup>41</sup> Kako je utvrđeno u smjernicama BAI o izvještavanju o opštim izborima,<sup>42</sup> „radiodifuzne organizacije obezbjeđuju da oglašavanje ne sadrži nikakav materijal koji promovise kandidate, političke stranke ili izborne interese“.

Kada je riječ o nepristrasnosti voditelja, „radiodifuzne organizacije treba da obrate pažnju da komentari koje prezenteri programa iznose u medijima koji se ne emituju u audio-vizuelnom vidu, na primjer u društvenim medijima, a odnose se na izborne interese, uključujući kandidate, mogu uticati na pretpostavljenu nepristrasnost njihovog izvještavanja. To posebno važi onda kada te komentare daju prezenteri vijesti i emisija koje su posvećene aktualnim zbivanjima“.

Od radiodifuznih organizacija traži se da imaju utvrđene odgovarajuće politike i procedure za korišćenje priloga objavljenih preko društvenih medija, na primjer tako što će razraditi i primjenjivati smjernice za postupanje sa sadržajima sa društvenih medija. „Te politike i prakse moraju se primjenjivati kada se u živom programu pominju društveni mediji u kontekstu izvještavanja o izborima; u takvim situacijama radiodifuzne organizacije moraju se postarati da sva pozivanja na društvene medije iznijeta u živom programu budu tačna, pravična, objektivna i nepristrasna.“

Kada je riječ o istraživanjima javnog mnjenja i načinu na koji se ona koriste u sklopu izvještavanja o izborima, „izvještavanje mora biti propraćeno informacijama koje će pomoći gledaocima/slušaoциma da razumiju 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 sprovedla, broj ispitanika i njihova lokacija – sve to mora biti iznijeto u programu koji se direktno emituje“. Od radio i televizijskih kuća zahtijeva se da poštuju mo-

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

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

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

ratorijum na izvještavanje o izborima od 14 časova na dan koji prethodi danu održavanja izbora i tokom cijelog izbornog dana do zatvaranja birališta.

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

## Audio-vizuelni materijal političkih stranaka

Sistem alociranja besplatnih termina emitovanja koristi se u periodima kada se vode predizborne i referendumske 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 spriječena 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 smjernicama *BAI*, iako radiodifuzne organizacije nemaju obavezu da emituju materijal političkih stranaka, one koje to žele da učine dužne su da se postaraju da termini emitovanja budu raspoređeni na ravnopravan način i da se postaraju da sav taj materijal bude emitovan u vrijeme koje obezbjeđuje sličnu gledanost svih takvih sadržaja: „*Sličan tretman u emitovanju mora se obezbijediti 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 audio-vizuelnih materijala političkih stranaka odlučuju same radiodifuzne organizacije.*“

Javni radiodifuzni servis *RTÉ* sadrži u svojim Novinarskim smjernicama i pravila kojima se uređuje izvještavanje o izborima.<sup>43</sup> *RTÉ* formira Grupu za nadzor izbora koja koordiniše izvještavanje o kampanjama i stara se o tome da ukupno izvještavanje *RTÉ* bude pravično prema svim strankama. Javni servis nastoji da uskladi izvještavanje sa brojem mjesta koje je svaka stranka imala u Parlamentu prije izbora. Pored toga, „*uravnoteženost i pravičnost moraju se poštovati i u pojedinačnim emisijama i u ukupnom programu. Formalni nadzor nad programskim sadržajem obavlja se tokom cijelog predizbornog perioda kako bi se na svim kanalima RTÉ emitovale tačne informacije o izborima i kako bi se osiguralo da se postigne ravnoteža.*“

## Audio-vizuelni servisi iz drugih jurisdikcija

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

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

## Ostala pitanja

Kada je riječ o korišćenju djece ili maloljetnika u političkom oglašavanju (u ovom slučaju radi se o besplatno dodijeljenom vremenu emitovanja za audio-vizuelni materijal političkih stranaka), to pitanje se ne uređuje u izbornim zakonima niti u kodeksima o izvještavanju elektronskih medija. U Kodeksu *BAI* o komercijalnim komunikacijama za djecu<sup>44</sup> kada je riječ o *posebnoj zaštiti djece*, utvrđuje se da je korišćenje djece kao lica koja podržavaju ili komentarišu proizvode ili usluge u komercijalnim komunikacijama za djecu dopušteno samo za one proizvode i usluge za koje se razumno može očekivati da ih djeca koriste i za koje su obično i sama zainteresovana. Prema *BAI* „*Kodeksu pravičnog, objektivnog i nepristrasnog izvještavanja u vijestima i emisijama posvećenim aktuelnim zbivanjima*, u pravilu 6. nalaže se da se *uvijek mora ispoljiti posebna briga kada se intervjui s djecom ili ranjivim licima uvrštavaju u sadržaj namijenjen*

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

44 BAI (2013): *Kodeks dječijih komercijalnih komunikacija*.

vijestima ili izvještavanju o aktualnim zbivanjima. U svim slučajevima pretežno načelo mora biti ono koje nalaže da se izbjegne emitovanje materijala koji može djelovati štetno ili pogubno po njihove interese. Po pravilu, prije emitovanja intervjua sa djetetom mlađim od 16 godina ili sa ranjivom osobom, onda kada je tema intervjua osjetljiva ili ozbiljna, mora se tražiti i dobiti pristanak roditelja, staratelja ili pravnog zastupnika; to se mora učiniti i onda kada bi se smatralo nepravičnim da se ta dozvola ne dobije. Odluka o emitovanju intervjua bez takvog dobijenog pristanka mora biti opravdana u javnom interesu”.<sup>45</sup>

Pored toga, svaki gledalac koji vjeruje da su u izvještavanju o izborima ili prilikom emitovanja materijala političkih stranaka prekršena pravila koja se odnose na privatnost, zabranu uvrede ili nanošenje štete ili da su povrijeđeni ukus i pristojnost (što je pokriveno drugim kodeksima i regulativom) može se žaliti regulatornom tijelu. Razumije 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 riječ o političkom oglašavanju u štampi. Međutim, Savjet za štampu Republike Irske ima Kodeks dobre prakse, koji utvrđuje da kada je riječ o vijestima 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 izvještava i da komentari, glasine i nepotvrđeni izvještaji ne mogu biti prenošeni niti se o njima može izvještavati kao da predstavljaju činjenice”.<sup>46</sup>

## 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 podniet predlog zakona o onlajn oglašavanju i društvenim medijima (Zakon o transparentnosti) 2017. godine, ali taj zakonski predlog nije prošao proceduru u nacionalnom Parlamentu prije nego što je 2020. smijenjena Vlada. Povjerenik za zaštitu podataka o ličnosti ima sve naglašeniju ulogu u regulisanju onlajn kampanja, u segmentu koji se odnosi na zaštitu podataka, i on izdaje smjernice<sup>47</sup> svim političkim strankama u vezi sa onlajn marketinгом i aktivnostima tokom predizbornih kampanja. Ključno pitanje ogledalo se u tome što komunikacije u kampanji ne smiju uključivati slanje poruka ili imejlova ljudima koji nisu pristali da dobijaju takve poruke, i u tom procesu nikako se ne smiju koristiti podaci za kontakt dobijeni od trećih lica.

BAI je snažno uključena u aktivnosti koje obavlja ERGA (Grupa evropskih regulatora za audio-vizuelne medijske usluge) u ocjenjivanju sprovođenja Kodeksa dobre prakse EU u sprečavanju dezinformacija (vidi odjeljak 2.1, gore). Važan element tog kodeksa s kojim su saglasne vodeće platforme jeste to što se političko oglašavanje i tematsko oglašavanje na odgovarajući način mora razdvojiti od drugih sadržaja (cilj je da se osigura da korisnici mogu jasno da prepoznaju političke oglase). Pored toga, neke od vodećih platformi (Gugl i Jutjub, Epl, Fejsbuk i Tviter) imaju svoja evropska sjedišta u Irskoj, što upućuje na potrebu da se nacionalno regulatorno tijelo angažuje u radu sa tim kompanijama na širokom spektru pitanja koja privlače posebnu pažnju regulatornih tijela.

U sklopu aktivnosti ERGA koje se odnose na ocjenjivanje primjene 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*,<sup>48</sup> 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 obezbijedila transparentnost digitalnog političkog oglašavanja i vođenja predizbornih kampanja. Istraživanje se takođe suočilo s teškoćama

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

46 *Kodeks dobre prakse Savjeta za štampu Republike Irske*.

47 Irski povjerenik 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)*.

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

*zato što nije bilo moguće dobiti jasnu i cjelovitu sliku prirode i obima političkog oglašavanja na tri navedene platforme zbog nekonzistentnosti baza podataka.”*

## Grupa Vlade Irske za bezbjednost izbornog procesa u Republici Irskoj i dezinformacije

Od decembra 2017. Vlada Irske ima međuresornu grupu koja je usredsrijeđena na bezbjednost izbora i sprečavanje dezinformacija. Ta grupa povezuje čitav niz sektora koji se bave izbornim pitanjima i informisanjem.

U najnovijem izvještaju Grupe iz 2019. godine<sup>49</sup> u zaključku je dato nekoliko preporuka (ovdje 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 pospješivanje medijske pismenosti u državi i jačanje mjera za visokotehnošku bezbjednost u vezi sa izbornim procesom.

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

- „– zaštita integriteta izbora, osiguranje da oni budu slobodni i pošteni i da ne padnu u zamku uskih interesa;*
- poštovanje osnovnog prava na slobodu izražavanja i vrijednost političkog oglašavanja i njegov značaj za demokratske i izborne procese uz istovremeno obezbjeđivanje da propisi kojima se uređuje izražavanje ispune sve zahtjeve u pogledu zakonitosti, nužnosti i srazmjernosti;*
- poštovanje uloge interneta u javnoj sferi političkog diskursa i obezbjeđivanje 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 sljedeće:

- „– 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;*
- ako 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 zahtjevima 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 primijenjeno algoritamsko targetiranje i opis ciljanog auditorijuma, odnosno kriterijume koji su primijenjeni, kao i podatak o tome da li postoji ciljani spisak „po sličnosti” (look alike);*
- cijena oglašavanja – taj zahtjev 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.”*

<sup>49</sup> Vlada Irske (novembar 2019): *Interdepartmental Group on Security of Ireland’s Electoral Process and Disinformation – Progress Report (Međuresorna grupa za bezbjednost irskog izbornog procesa i sprečavanje dezinformacija – Izvještaj o napretku).*

Preporuka o formiranju Izborne komisije počiva na namjeri 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 izvještavanju o vijestima i aktuelnim zbivanjima, kao i o izborima jeste taj da se obezbijede objektivnost, nepristrasnost, pravičnost i tačnost.
- ▶ Plaćeno političko oglašavanje zabranjeno je u radiodifuznim servisima u Irskoj.
- ▶ Da bi se izbjeglo emitovanje takvih oglasa, *BAI* je sačinila smjernice za radiodifuzne organizacije na osnovu kojih oni mogu da identifikuju plaćeno političko oglašavanje, to jest da utvrde kada je neki oglas možda usmjeren ka ostvarenju političkog cilja.
- ▶ Iako ne postoji precizna zakonska definicija političkog oglašavanja, izraz „*ka ostvarenju političkog cilja*” omogućava 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 primjenjuje 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 riječ o promovisanju neke političke stranke ili kandidata ili određene političke pozicije na izborima ili referendumima.
- ▶ Tokom predizbornog perioda radiodifuzne organizacije mogu izdvojiti besplatno vrijeme za emitovanje materijala političkih stranaka sve dotle dok nijednoj političkoj stranci prilikom alociranja termina za takvo emitovanje ne pružaju nepravičnu prednost, odnosno ne dovode je nepravično u povlašćeni položaj.
- ▶ Kada je riječ 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 vrijeđanja i nanošenja štete, povredu ukusa ili pristojnosti. Postoji opšte pravilo u pogledu korišćenja djece u vijestima i izvještavanju o aktuelnim zbivanjima. Radiodifuznoj organizaciji i/ili regulatornom tijelu može se uputiti žalba zbog načina izvještavanja o izborima.
- ▶ Pravila *BAI* ne odnose se na mnoge radiodifuzne organizacije koje su dozvolu za rad dobile u drugim jurisdikcijama, a usmjerene su ka gledaocima/slušiocima u Irskoj ili su njihovi programi dostupni u Irskoj. Međutim, *BAI* komunicira s tim servisima i traži od njih da vode računa o smjernicama o izvještavanju o izborima i da te smjernice poštuju.
- ▶ *BAI* ima važnu ulogu u procjeni primjene kodeksa EU o suzbijanju dezinformacija – u tom smislu što sprovodi istraživanje o onlajn političkom oglašavanju.
- ▶ Planirano je da se donese propis o onlajn političkom oglašavanju koji će zahtijevati 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),<sup>50</sup> kao i Poveljom i Sporazumom BBC.<sup>51</sup> Nacionalni regionalni organ *Ofcom* odgovoran je za razvoj standarda u kreiranju programa u cjelini, kao i za to da obezbijedi da sve vijesti koje se emituju u televizijskim i radijskim programima budu predstavljene s dužnom nepristrasnošću i tačnošću.

<sup>50</sup> Zakon o komunikacijama iz 2003.

<sup>51</sup> BBC Povelja i Sporazum.

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

## Zabrana plaćenog političkog oglašavanja

U radiodifuznim medijima zabranjeno je plaćeno političko oglašavanje.

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

*„(a) oglas koji je plasiralo tijelo čiji su ciljevi u cjelosti ili uglavnom političke prirode ili koji je plasiran u ime tog tijela;*

*(b) oglas koji je usmjeren ka ostvarenju političkog cilja;*

*(c) oglas koji je u vezi s nekim industrijskim sporom.*

(3) U smislu ovog člana pitanja političke prirode i politički ciljevi obuhvataju sljedeće:

*(a) uticanje na ishod izbora ili referendumu u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negdje drugdje;*

*(b) postizanje promjena zakona u cjelini ili djelimično u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negdje drugdje, ili neki drugi vid uticanja na zakonodavni proces u bilo kojoj zemlji ili na bilo kojoj teritoriji;*

*(c) uticanje na politike ili odluke lokalnih, regionalnih ili državnih vlasti u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negdje drugdje;*

*(d) uticanje na politike ili odluke lica kojima su javne funkcije povjerene na osnovu zakona Ujedinjenog Kraljevstva ili zakona neke zemlje ili teritorije van Ujedinjenog Kraljevstva;*

*(e) uticanje na politike ili odluke lica kojima su funkcije povjerene 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 negdje drugdje radi ostvarenja političkih ciljeva.”*

Britanska definicija političkog oglašavanja toliko je široko postavljena da obuhvata zabranu da se kupuje vrijeme 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*<sup>52</sup> (radilo se o oglasnom materijalu jedne nevladine organizacije 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 donijeta u Ujedinjenom Kraljevstvu opravdana, prepoznavši opštu brigu Ujedinjenog Kraljevstva da spriječi zloupotrebu političke diskusija od strane određenih moćnih 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 namijenjen televiziji i radiju; taj kodeks sadrži standarde u vezi sa uredničkim sadržajima, sponzorstvom, plasiranjem proizvoda u televizijskim emisijama, pravičnošću i privatnošću.<sup>53</sup> To obuhvata pravila o dužnoj nepristras-

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

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



snosti i dužnoj tačnosti i nedozvoljenom isticanju stavova i mišljenja, kao i pravila o izborima i referendumima. Glavna načela na kojima počivaju sva ta pravila teže ka tome da „osiguraju da vijesti, u svakom obliku, budu prenijete s dužnom tačnošću i predstavljene s dužnom nepristrasnošću; takođe treba obezbijediti da se ispune posebni zahtjevi u pogledu nepristrasnosti koje postavlja navedeni zakon”.

U smjernicama Ofcom-a<sup>54</sup> može se naći bliže objašnjenje pojma „dužna nepristrasnost”: „Dužna nepristrasnost može se postići tokom određenog perioda, na primjer 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 izvještavanju o izborima, radiodifuzne organizacije – ispunjavajući svoju obavezu da očuvaju dužnu nepristrasnost – treba da se opredijele za konzistentan pristup procjeni nivoa zastupljenosti koji će biti obezbijeđen svim kandidatima. Radiodifuzne organizacije mogu imati uvid u sve mjerljive i objektivne dokaze vjerovatnog 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 smiju se postaviti kao prezenteri vijesti, 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 primjer Bi-Bi-Sijeva usluge na zahtjev (ODPS – *On-Demand Programme Services*), nemaju obavezu da uklone arhivske sadržaje sa sajta nakon što se otvore biračka mjesta. Radiodifuzne organizacije, međutim, ne mogu da objave rezultate nijednog istraživanja javnog mnjenja na sam dan izbora ili održavanja referenduma sve dok se biračka mjesta ne zatvore.

## Audio-vizuelni materijal političkih stranaka

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

Ofcom utvrđuje vrlo detaljna pravila o tim materijalima političkih stranaka.<sup>55</sup> Nasuprot irskim propisima po kojima radiodifuzne organizacije nisu u obavezi da obezbijede besplatno vrijeme emitovanja (ali onda kada jesu, ne smiju pružiti povlašćeni položaj nekoj političkoj stranci ili kandidatu), u Ujedinjenom Kraljevstvu se od velikog broja licenciranih emitera traži da obezbijede besplatno vrijeme emitovanja za audio-vizuelne materijale političkih stranaka („PPB”, *Party Political Broadcasts*), za predizborni materijal političkih stranaka („PEB”, *Party Election Broadcasts*) i za audio-vizuelni materijal namijenjen referendumskoj kampanji („RCB”, *Referendum Campaign Broadcasts*).<sup>56</sup>

U Pravilima je takođe utvrđen minimum zahtjeva 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 predizbornog materijala političkih stranaka i audio-vizuelnih materijala političkih stranaka mogu biti alocirani samo političkim strankama koje se nalaze u registru Izborne komisije. Termini za materijale namijenjene referendumskoj kampanji mogu biti alocirani samo organizacijama koje Izborna komisija okvalifikuje kao učesnike u referendumu.

Kada je riječ o dužini izvještavanja, „stranke i imenovane organizacije mogu izabrati jednu od sljedećih dužina televizijskih priloga: 2’40”, 3’40” ili 4’40”. Kada je riječ o radijskim priložima, stranke i druge 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 materijale političkih stranaka i audio-vizuelni materijal namijenjen referendumskoj kampanji na televiziji moraju biti emitovani između 17.30 i 23.00.

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

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

56 Zahtjev 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 domaći cijelo Ujedinjeno Kraljevstvo i komercijalne su prirode), kao i na njihove digitalne verzije (*Classic FM, Talksport i Absolute Radio AM*).

*Predizborni materijal političkih stranaka i audio-vizuelni materijal namijenjen referendumskoj kampanji moraju biti emitovani na radiju 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 povjerava Izbornom odboru da rješava sporove između radiodifuznih organizacija i političkih stranaka u pogledu alociranja/programskog planiranja emitovanja radiodifuznog materijala političkih stranaka i učesnika referenduma. Taj odbor rješava po žalbama čiji se podnosioci pritužuju u vezi sa dužnom nepristrasnošću emisija posvećenih predizbornim/referendumskim kampanjama.

Ne postoje nikakva konkretna pravila o sadržaju tih audio-vizuelnih priloga političkih stranaka, osim što se oni ne smiju kositi sa onim pravilima utvrđenim u Radiodifuznom kodeksu koja se odnose na nanošenje štete i vrijeđanje. Uopšte se ne spominje korišćenje djece ili maloljetnika u takvim prilozima političkih stranaka, niti u izvještavanju 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 izbjegnu nepotrebno izazivanje uznemirenosti ili anksioznosti učesnicima mlađim od 18 godina. To je potkrijepljeno detaljnim smjernicama o mjerama koje radiodifuzne organizacije treba da preduzmu da bi zaštitile maloljetnike prije, tokom i posle produkcije i emitovanja tih priloga”.<sup>57</sup>

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

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

### Štampani mediji i političko oglašavanje

Štampa nije obuhvaćena nijednim pravilom kojim se ograničava političko oglašavanje ili kojim se nalaže nepristrasnost. Britanska štampa je tradicionalno stranački opredijeljena i svake novine sklone su da izraze podršku političkim strankama prije izbora ili saglasnost sa njihovim idejama. Zato se od novina ne traži da ispolje uravnoteženost u izvještavanju o izborima ili referendumima. Organizacija za standarde nezavisne štampe (*Independent Press Standards Organisation – IPSO*) ima Urednički kodeks dobre prakse,<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>

Izborna komisija je 2018. objavila izvještaj *Digital campaigning: Increasing transparency for voters*<sup>60</sup> (*Vođenje 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 riječ o tome ko, gdje, kako i šta troši”.

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

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

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

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

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

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

Britanska vlada je u avgustu 2020. saopštila da je započela proces otvorenih konsultacija o predlozima za postizanje veće transparentnosti onlajn političkih kampanja.<sup>61</sup> Ti predlozi će značiti da političke stranke, oni koji vode kampanje i ostali moraju eksplicitno da pokažu ko su kada promoviraju sadržaj kampanje u onlajn režimu. Konsultacije traju od 12. avgusta do 11. novembra 2020. U njima je naglašeno sljedeće:

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

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

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

- ▶ „Režim impresuma“ (objašnjen gore) treba da se proširi na sav digitalni izvorni materijal. To obuhvata, ali se ne ograničava na sljedeće: pisane tekstove; video-snimke; digitalne postere ili banere; animirane ili pokretne slike; statične slike; audio-zapise. Vrste digitalnih platformi koje mogu sadržati takav materijal vjerovatno će biti sljedeće: platforme društvenih medija; platforme za razmjenu video-materijala; sadržaj veb-sajtova ili ekvivalentne aplikacije, veb-sajt oglašavanje; pretraživače; neke oblike imejla; digitalne striming servise; podkaste.
- ▶ Postoji predlog da se testira pristup kojim će se utvrditi da li na određene digitalne materijale treba primijeniti ovaj režim.
- ▶ Postoji još jedan predlog u kome se ističe da treba obezbijediti sljedeće 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 mjesto gdje 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 primjenjuje ovaj režim bez obzira na zemlju iz koje se vrši promocija. Međutim, opšti zahtjevi koji se odnose na informacije nisu onako detaljni kao zahtjevi koji su utvrđeni u Francuskoj ili oni koji se predlažu u Irskoj, ili preporuke sadržane u Kodeksu EU o suzbijanju dezinformacija. U suštini, ono što ovom predlogu nedostaje jeste zahtjev da se u oglas uvrste i detalji o oglasnim troškovima ili informacija o tome kojoj publici je oglas namijenjen.

## Glavni zaključci

- ▶ U Ujedinjenom Kraljevstvu za radiodifuzne organizacije uvijek važe pravila koja se odnose na „dužnu nepristrasnost“ i „dužnu tačnost“, i koja „ne dozvoljavaju da se ističu stavovi i mišljenja

61 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).*

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 oglase koji se odnose na političke organizacije, one koji pokušavaju da utiču na ishod izbora ili referenduma, ili da izazovu promjene zakona, ili da utiču na 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 primjenjuje 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 izvještavanje o izborima. U te dokumente spadaju Radiodifuzni kodeks, koji sadrži pravila o dužnoj nepristrasnosti i dužnoj tačnosti, kao i zabranu isticanja stavova i mišljenja, 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 gdje, kada, kako i ko može koristiti besplatno dodijeljeno vrijeme emitovanja političkog audio-vizuelnog materijala.
- ▶ Izborna komisija ima važnu ulogu u regulisanju izbornog procesa i ona je saopštila da u izvještaje koje stranke podnose o sredstvima utrošenim u kampanji moraju biti sadržani i podaci o novcu potrošenom na digitalne medijske kampanje.
- ▶ Izborna komisija je 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 zahtjev 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. godine, kojom je donijet Kodeks samoregulacije za lokalne radiodifuzne medije.<sup>62</sup>

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

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

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

62 Smatra se koregulatornim kodeksom, usvojenim nakon mišljenja *AGCOM*-a i usvojenim ministarskim dekretom, s obzirom da je *AGCOM* zadužen za obezbjeđivanje pravilne primjene Kodeksa.

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

## 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 u pogledu emitovanja oglasa. U odredbama Zakona br. 28/2000 koje bi mogle biti zanimljivije za ovu oblast utvrđuje se sljedeće:

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

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

**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 mjesto u programskom rasporedu i emituju se u posebnim terminima za emitovanje, o kojima se obavještava Komisija ili nadležno tijelo,<sup>65</sup> barem dvije nedjelje prije 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 nedjelji 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 tijelima za koje se organizuju izbori iz člana 1. stav 2. Opredjeljivanje prostora u okviru svakog termina vrši se žrijebom. Neiskorišćen prostor namijenjen 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 tijelo i Komisija, svako u okviru svojih nadležnosti, utvrđuje rotacione kriterijume za korišćenje tokom jednog mjeseca emitovanja termina za prikazivanje spotova proizvedenih u samostalnoj produkciji i donosi sve dodatne propise neophodne za primjenu pravila utvrđenih u ovom članu.

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

**1.** Od dana sazivanja predizbornih skupova,<sup>66</sup> radio-televizijske političke komunikacije odvijaju se u sljedećim oblicima: političke tribine, debate, okrugli stolovi, sučeljavanja kandidata i političkih programa,

63 Reklamne političke poruke snimljene u produkciji samih političkih stranaka.

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

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

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

intervjui i sve druge forme koje omogućavaju poređenje između političkih stanovišta i kandidata koji se nadmeću na izborima.

**2.** Komisija i Regulatorno tijelo poslije uzajamnih konsultacija i svaki u svojoj nadležnosti uređuju raspoređivanje prostora za emitovanje između političkih aktera prema sljedećim kriterijumima:

- (a) što se tiče vremena između datuma raspisivanja izbora i datuma potvrđivanja izbornih listi, vrijeme izdvojeno za emitovanje predizbornih poruka dijeli se između političkih aktera zastupljenih u skupštinama čiji se novi saziv bira, kao i onih koji nisu zastupljeni u tim skupštinama a jesu zastupljeni u Evropskom parlamentu ili u nekom od dva doma parlamenta;
- (b) što se tiče vremena između dana nominacija i dana završetka izborne kampanje, prostor za emitovanje dijeli se u skladu sa načelom jednakih mogućnosti između koalicija i konkurentnih lista koje su istakle svoje kandidate u Izbornim jedinicima ili jedinicima koje zanimaju barem četvrtinu birača, izuzev mogućeg prisustva političkih aktera koji zastupaju priznate jezičke manjine, uzimajući u obzir izborni sistem koji će biti primijenjen i referentno područje;
- (c) što se tiče vremena između prvog i drugog kruga glasanja ako postoji drugi krug glasanja, prostor predviđen za emitovanje dijeli se ravnopravno između dva kandidata koji su ušli u drugi krug;
- (d) kod referendumu prostor za emitovanje dijeli se ravnopravno između onih koji se zalažu da odgovor na referendumsko pitanje bude potvrđan i onih koji se zalažu za to da taj odgovor bude odrećan.

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

- (a) prostor za poruke dijeli se između različitih političkih aktera pod istim uslovima, što se odnosi i na termine emitovanja;
- (b) poruke se organizuju tako da ih samostalno aranžiraju politički akteri, emituju se besplatno i moraju biti dovoljno duge da omoguće motivisano predstavljanje programa ili političkog mišljenja, što obuhvata, na zahtjev samih političkih aktera koji traže takvu vrstu predstavljanja, vrijeme 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 subjekat ne može uputiti više od dvije poruke tokom svakog programskog dana;
- (g) svaka poruka je „nastala u samostalnoj produkciji“ i to je na njoj navedeno.

**4.** Poruke nastale u samostalnoj produkciji iz stava 3. ovog člana moraju emitovati javni radiodifuzni servisi koji obezbjeđuju 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 sredstva<sup>68</sup> u razmjerama koje se utvrđuju 31. januara svake godine uredbom ministra za komunikacije u konsultacijama sa ministrom za trezor, budžet i ekonomsko planiranje. Radio-stanicama se dodjeljuje barem jedna trećina ukupnog iznosa koji se godišnje izdvaja u te svrhe. Kada je ta odredba prvi put primijenjena, 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

67 Poruke, kako je gore navedeno.

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

godišnji iznos izdvojen za te svrhe dijeli se između regiona i autonomnih pokrajina Trento i Bolcano srazmjerno broju registrovanih birača na biračkim spiskovima svake autonomne regije i pokrajine. Sredstva za stvarno iskorišćeno vrijeme emitovanja, o čemu zajednički svjedoče emiter i politički subjekt, u roku od 90 dana po završetku svih izbornih radnji i u okvirima raspoloživih resursa, emiteru isplaćuje 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 tijelo još nije konstituisano. U regionu Trentino-Alto Adiđe novčana sredstva u te svrhe obezbjeđuju autonomne pokrajine koje koriste podatke pokrajinskih odbora za radiodifuzne usluge do formiranja novih tijela saglasno Zakonu od 31. jula 1997. godine, 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 tijelo 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 izborne kampanje do završetka svih izbornih radnji zabranjeno je da državna uprava obavlja komunikacione aktivnosti, osim onih koje se obavljaju u bezličnom obliku<sup>69</sup> i koje su neophodne za djelotvorno obavljanje njihovih funkcija.

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

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

AGCOM sprovodi nedjeljni nadzor kako bi utvrdio uravnoteženost pristupa političkih subjekata i dobija izvještaje od samih političkih subjekata o tome, a interveniše i u vezi sa nalozima 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 mjere za ispravljanje, uključujući nalog da se obezbijedi 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 učešće svih političkih subjekata. Finansijske kazne se primjenjuju ukoliko se radi o ponovljenom kršenju naloga koje je izdao AGCOM.

### **Predizborne kampanje i onlajn mediji**

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

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

70 AGCOM „Smjernice za jednak pristup onlajn platformama tokom predizborne kampanje 2018.“

71 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:

72 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, primjenom transparentnih i nediskriminatornih metoda, kako su potpisali u Evropskom kodeksu pon- ašanja;
2. **Transparentnost onlajn političkog oglašavanja:** potrebno je da se korisnici digitalnih plat- formi obavijeste o prirodi „izborne poruke“ i identitetu političkog subjekta koji je u datom slučaju klijent. Te informacije moraju biti neposredno upisane u sam oglas;
3. **Mehanizmi za prijavljivanje ilegalnog sadržaja:** platforme se obavezuju da hitno i blagov- remeno ispitaju svaki izvještaj koji im uputi AGCOM u skladu sa posebnom prethodno ut- vrđenom procedurom kako bi uklonile određene sadržaje koji krše pravila izborne utakmice. Digitalne platforme takođe obavještavaju korisnike i političke subjekte o mehanizmima za pri- javljivanje sadržaja kojim se krše propisi o korišćenju digitalnih platformi ili sadržaja koji su u nekom drugom smislu nezakoniti.
4. **Servisi i alati za provjeru činjenica u predizbornom periodu:** na osnovu transparentnih i rigoroznih kriterijuma biraju se partnerske organizacije za sve usluge i alate namijenjene prov- jeri činjenica. AGCOM preporučuje da platforme dostavljaju periodične izvještaje o primjeni tih alata i usluga i o načinima rada koji se u tom smislu primjenjuju.
5. **Integritet usluga:** Platforme se obavezuju da koriste instrumente kojima je cilj preventivna provjera naloga oglašivača koji upućuju predizborne poruke kako bi se suzbila pojava lažnih naloga, kao i da preduzimaju napore za sprečavanje zloupotrebe preko botova i lažnih vijesti i da o svemu tome obavještavaju AGCOM.
6. **Institucionalna komunikacija:** Zabranjuju se institucionalne komunikacije u predizbornom periodu, osim kada je ta komunikacija ne odnosi na konkretna lica i neizbježna i ne može se odložiti; to važi i za korišćenje naloga institucija na društvenim mrežama preko kojih one šalju poruke javnosti, kao i za institucionalnu komunikaciju. Stoga su digitalne platforme pozvane da izvijeste AGCOM kada uoče svaku povredu ove zabrane. AGCOM takođe zadržava pravo da izvijesti digitalne platforme o kaznenim mjerama koje je preduzeo kada je dokazano da je povrijeđena ta zabrana. Osim toga, zabranjeno je da se na stranicama institucionalnih naloga objavljuju oglasne poruke.
7. **Zabrana saopštavanja rezultata istraživanja javnog mnjenja:** Tokom 15 dana prije dana održavanja 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 mjeri u predizbornom periodu samo kod lokalnih emitera, a cijena oglašavanja iznosi 50% uobičajene tarife za oglašavanje.
- ▶ Radio i televizijske stanice nude besplatan prostor za političko oglašavanje, i to je obavezno za javne radiodifuzne servise, a dozvoljeno privatnom sektoru.
- ▶ Političke poruke su detaljno 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- stanicama. 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 političkih partija, 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 prije dana izbora.
- ▶ Medijski regulator AGCOM od 2017. donosi smjernice 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.<sup>73</sup> 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 cjelokupan izborni postupak iako to ne čini u odnosu na medijsko izvještavanje. [Zakon o predizbornoj i referendumskoj kampanji](#) definiše kampanje u odnosu na političko oglašavanje na sljedeći 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 (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), gdje je propisano da predizborna kampanja počinje najranije 30 dana prije dana glasanja, a mora biti završena najkasnije 24 sata prije dana glasanja.

Kada je riječ o medijskom izvještavanju, u drugoj glavi Zakona utvrđuju se pravila o medijskom izvještavanju o predizbornim kampanjama i referendumima i to u članovima 5, 6. i 7. Član 5. bavi se istraživanjima javnog 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 sjedište ili adresu naručioca, platioca i realizatora tog istraživanja, vrijeme u kome su istraživanje ili anketa sprovedeni, način na koji su sprovedeni, uzorak i odaziv ispitanika, upitnik ili pitanja, kao i dozvoljenu grešku u izračunavanju rezultata kako bi se obezbijedila 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 prije dana glasanja i sve do zatvaranja biračkih mjesta na sam dan glasanja.“*

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

<sup>73</sup> Svi prevodi su nezvanični.

„(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 prije dana izbora ili 25 dana prije dana glasanja na referendumu.

(2) Tokom predizborne kampanje Radio-televizija Slovenije odvaja programsko vrijeme 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 obezbijediti ravnopravnost organizatorima izbornih kampanja prilikom predstavljanja kandidata i njihovih programa. Posebni termini ili prostor mogu se obezbijediti političkim strankama koje su već zastupljene u parlamentu, a posebni termini ili prostor mogu biti izdvojeni za političke stranke ili liste kandidata koji još nisu zastupljeni u parlamentu ili u predstavničkim tijelima lokalnih zajednica.“

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

„(1) Izdavači medija (koji su kao takvi 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 oglasni 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 izvještavanja o izborima. Takođe su dužni da prema svim strankama postupaju na ravnopravan način i da obezbijede da političko oglašavanje i političke poruke budu označeni kao takvi i da budu navedeni podaci o naručiocu.

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

Pored toga, prema članu 40. stav 3:

„Inspektorat nadležan za unutrašnje poslove, Inspektorat nadležan za kulturu i medije, nadležne inspekcije lokalnih zajednica ili 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 izvještaje o utrošku novčanih sredstava tokom predizborne kampanje unesu i iznose potrošene na oglašavanje u medijima (član 15. stav 2).

## Javni radiodifuzni servis

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

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

- priprema vjerodostojne i nepristrasne informativne emisije u kojima sveobuhvatno obavještava o političkim zbivanjima u zemlji i inostranstvu, o važnim događajima u drugim evropskim zemljama, pogotovo državama članicama Evropske unije, kao i važnim svjetskim temama, tako da predočen sadržaj omogućava građanima Slovenije, Slovencima širom svijeta, pripadnicima slovenačke nacionalne manjine u Italiji, Austriji i Mađarskoj, autohtonoj italijanskoj i

*mađarskoj nacionalnoj zajednici u Republici Sloveniji i romskoj zajednici koja živi u Sloveniji da steknu objektivnu sliku događaja;*

- *priprema i prenosi kvalitetne emisije o svim važnim kulturnim, političkim 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 sljedeći način:

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

- *poštovati načelo istinitosti, nepristrasnosti i cjelovitosti informacija;*
- *poštovati integritet i dostojanstvo ličnosti;*
- *poštovati načelo političke uravnoteženosti i pluralizma vizija svijeta;*
- *poštovati načelo ustavnosti i zakonitosti prilikom izrade programskih sadržaja, uključujući zabranu da se promoviše kulturna, vjerska, seksualna, rasna, nacionalna ili druge forme netolerancije;*
- *obezbijediti 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, dosljedno razdvajajući šta je informacija, a šta su komentari u novinarskim priložima;*
- *štititi djecu i mlade od sadržaja koji bi se mogli negativno odraziti na njihov psihički i fizički razvoj i poštovati univerzalne ljudske vrijednosti.“*

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

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

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

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

*(4) RTV Slovenija može 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 vrijeme emitovanja programa svim političkim kandidatima i strankama na ravnopravnoj osnovi:

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

*(2) Vrijeme namijenjeno predavljanju 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 predavljanje 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 omogućava tim strankama ili kandidatima da se predstave u okviru specijalnih predizbornih emisija koje su njima namijenjene 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 predsjednicu ili predsjednika Republike (u daljem tekstu: predsjednik Republike) RTV Slovenija mora obezbijediti jednako vrijeme i iste uslove za predstavljanje.*

**(5)** *Najkasnije 15 dana po raspisivanju izbora za predsjednika Republike ili izbora za parlament ili izbora za Evropski parlament ili lokalnih izbora RTV Slovenija mora da objavi informacije o načinu, oblicima, 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 prije početka predizborne kampanje (član 12. stav 5).

## Etički kodeks javnog radiodifuznog servisa

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

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

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

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

*U navedenom (predizbornom) periodu RTV Slovenija obezbjeđuje na ravnopravnoj osnovi besplatno predstavljanje programa stranaka i nezavisnih kandidata koji se kandiduju na izborima za Državni zbor. Redosljed predstavljanja odlučuje se javnim žrijebom.*

*Radio i televizijski programi RTV Slovenije pružaju iste mogućnosti svim prezentacijama: mikrofon u radijskom studiju ili TV kameru u televizijskom studiju i jednako scenografsko rješenje. Nije dozvoljena upotreba audio ili vizuelnog materijala iz arhiva RTV Slovenije za promotivno 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 obavještava političke stranke i kandidate o satnici radijskih i televizijskih snimanja.*

*Ako se stranka, odnosno kandidat ne pojave na najavljenom snimanju, ta stranka, odnosno taj kandidat gube mogućnost da se besplatno predstave na RTV Slovenije.*

*Teletext RTV Slovenije ne objavljuje besplatno predstavljanje.*

### 3.2 Suočavanje političkih stranaka i kandidata

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

- Raspravu u tim emisijama vode i usmjeravaju novinari koji imaju ulogu nepristrasnog medijatora rasprave između predstavnika stranaka ili kandidata, bez obzira da li ti predstavnici, odnosno kandidati odgovaraju na pojedinačna pitanja ili na zaokružene tematske cjeline.
- Novinari koji su domaćini predizbornih emisija moraju svakom učesniku omogućiti da iskoristi vrijeme u unaprijed dogovorenim granicama; ako učesnici ne poštuju ta ograničenja, novinar im može uskratiti pravo da govore (može da ih prekine u govoru).
- U takvim emisijama kumulativno načelo podrazumijeva da je parlamentarnim i vanparlamentarnim strankama dopušteno da nastupaju u razmjeri 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 ždrijebom. Na taj način se pruža mogućnost da i kandidati iz vanparlamentarnih stranaka i kandidati iz parlamentarnih stranaka budu predstavljeni u sučeljavanju. Ako ima nedoumica oko toga koje su stranke parlamentarne, a koje nisu, RTV Slovenija mora zatražiti zvanično objašnjenje predsjednika Državnog zbora (Parlamenta) i podatke iz Centralnog registra Ministarstva unutrašnjih poslova. Samo 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, vrijeme za odgovore i replike je ograničeno; stranke koje ne iskoriste vrijeme za dogovoreno pojavljivanje u predizbornom sučeljavanju nemaju pravo na alternativni termin.

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

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

– Tokom predizborne kampanje predstavnici stranaka i kandidati za mjesto u Parlamentu ne mogu se pojaviti u drugim emisijama RTV Slovenije osim u onima koje su navedene u stavu 3.1. Kada izvještava o aktivnostima onih predstavnika stranaka i kandidata koji obavljaju državne ili javne funkcije, RTV Slovenija dosljedno vodi računa o razgraničenju između njihovih državnih aktivnosti i njihovih predizbornih aktivnosti. Te odredbe primjenjuju se dosljedno do posljednjeg slova.

– Novinari i saradnici RTV Slovenija koji odluče da se kandiduju na izborima ili da učestvuju u predizbornoj kampanji ne smiju 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 slijedi suspenzija."

## Glavni zaključci

- ▶ Uređenje političkog oglašavanja i političke komunikacije tokom predizbornih i predferendumskih perioda uglavnom se zasniva na izbornom zakonodavstvu. Izuzetak od tog pravila predstavlja zakon kojim se uređuje rad javnog radiodifuznog servisa.
- ▶ Nije jasno da li je političko oglašavanje ograničeno samo na predizborni period, osim u slučaju javnog radiodifuznog servisa, gdje je političko oglašavanje zabranjeno van izbornog perioda.
- ▶ Od svih medija se traži da objave planove i pravila u vezi sa izvještavanjem o izborima.
- ▶ Pored toga, od svih medija se traži da prema strankama i kandidatima postupaju ravnopravno u pogledu objavljivanja njihovih poruka. Mediji takođe mogu izdvojiti besplatno vrijeme za

političke stranke i njihove predstavnike. Javni medijski servis dužan je da obezbijedi besplatno vrijeme 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 riječ o javnom radiodifuznom servisu, pravila o njegovom radu u vezi sa ovim pitanjem znatno su detaljnije razrađena, što obuhvata i Kodeks i standarde samog javnog servisa.

## 4. Zaključci, smjernice i preporuke

---

### 4.1. UVOD

---

Mediji imaju 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.

Savjet Evrope ima jednu od ključnih uloga u utvrđivanju standarda na cijelom kontinentu. Savjet Evrope objavio je do danas nekoliko preporuka, rezolucija i mišljenja o medijima i izborima. Ogromna većina zemalja ima utvrđena pravila koja odražavaju te standarde: kada je riječ o pitanjima pravičnosti i nepristrasnosti; kada je riječ o ravnopravnoj raspodjeli besplatnog vremena emitovanja; ili kada je riječ o mogućnosti da se kupi vrijeme emitovanja na ravnopravan i nediskriminatoran način; kada je riječ o tretmanu istraživanja javnog mnjenja i kada je riječ o vrijednosti "dana za razmišljanje" (ili dana izborne tišine) neposredno pred izbore.

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

Važna je činjenica da standardi Savjeta Evrope nalažu da države članice ustanove okvire za medijsko izvještavanje o izborima kojima se podržavaju načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti i tako doprinosi slobodnim i demokratskim izborima. To je naglasio i Komitet ministara 1999. godine, kada je preporučio da „vlade država članica ispituju načine da osiguraju poštovanje načela pravičnosti, uravnoteženosti i nepristrasnosti u medijskom izvještavanju o izbornim kampanjama i da razmotre donošenje mjera za uvođenje tih načela u unutrašnje pravo ili praksu gdje je to primjereno i u skladu sa ustavnim pravom”.<sup>74</sup>

U Evropskoj uniji, u septembru 2018. predsjednik Žan-Klod Junker je saopštio da postoji potreba da se zaštite slobodni i pravični izbori u Evropskoj uniji. Mjere koje je on naglasio obuhvataju i preporuku da se postigne veća transparentnost u onlajn političkom oglašavanju i targetiranju.<sup>75</sup> Aktivnosti koje se odvijaju u EU u velikoj mjeri 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, kao inicijativu koja predstavlja instrument za mjerenje opasnosti po medijski pluralizam u zemljama članicama EU. Vrijedi napomenuti da Monitor medijskog pluralizma sada obuhvata i zemlje 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 identifikovali u vezi s političkim oglašavanjem i izbornim pravilima koja se tiču medija biće razmotrena u narednim stavovima i biće iznijete odgovarajuće preporuke.

---

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

75 Preporuka od 12. septembra 2018. u vezi s mrežama za izbornu saradnju, onlajn transparentnosti, zaštitu od incidenata sa visokotehnoškom bezbjednošću 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 ovdje podrobnije govorili, gdje je plaćeno političko oglašavanje zabranjeno (Francuska, Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo) ili je barem ograničeno samo na izborni period (Italija, i to za lokalne radiodifuzne servise). Ima mnogo toga o čemu se može raspravljati u vezi s tim pitanjem, posebno s obzirom na aktuelni i ponekad masovni prelazak političkih oglasa na onlajn platforme na društvenim mrežama, o čemu će biti govora u daljem tekstu, iako to još uvijek nije pitanje koje je naročito snažno naglašeno u ovom regionu.

Kada se određuje treba li se opredijeliti za to da se dozvoli ili pak zabrani plaćeno političko oglašavanje, važno je razmotriti sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava. Na primjer ustanovljeno je da je povrijeđen člana 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 donijeta je i odluka u odnosu na opštu zabranu političkog oglašavanja u Švajcarskoj u predmetu *VgT Verein Gegen Tierfabriken protiv Švajcarske*, gdje je jedna organizacija koja se zalaže za prava životinja pokušala da objavi svoj komercijalni spot protiv ekstenzivnog uzgajanja životinja na nacionalnoj televiziji. Ne isključujući mogućnost da bi takva zabrana mogla biti kompatibilna s pravom na slobodu izražavanja u određenim situacijama, ESLJP nije prihvatio opšte obrazloženje po kome: (a) tom zabranom je spriječeno da finansijski moćne grupacije deformišu 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 koja se zalaže za prava životinja), ESLJP je presudio u korist opšte zabrane. Prihvatajući novu doktrinu „opštih mjera“, ESLJP je bitno proširio polje slobodne procjene država, mnogo više se oslanjajući na procjenu domaćih vlasti o neophodnosti navedene mjere. Rezonovanje ESLJP 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 slijedi logiku „šta važi oflajn, važi i onlajn“,<sup>76</sup> ali istovremeno uzima u obzir posebne odlike interneta. Sud je takođe priznao opštu brigu Ujedinjenog Kraljevstva da spriječi da se zloupotrijebi politička diskusija usljed 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, djelotvornost tih režima biva ozbiljno umanjena. Pravila se razlikuju od zemlje do zemlje i usklađena su sa lokalnim tržišnim uslovima, ali je jasno da će vjerovatno biti potrebno 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 zahtijeva najmanju transparentnost u smislu identifikacije takvog oglašavanja, identiteta onih koji oglase plasiraju i onih koji plaćaju za oglase, kao i u pogledu novca potrošenog na takvo oglašavanje. To je već obuhvaćeno zakonskim rješenjima 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 (gdje to postoji u relevantnom medijskom pravu) i na Kosovu\* (gdje je to određeno podzakonskim aktom Nezavisne medijske komisije – IMC). Nepostojanje jasne zabrane

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



takve prakse u relevantnom zakonodavstvu vjerovatno je najbolje opisano u odgovorima na upitnik pristiglim iz Bosne i Hercegovine, koji se, ako je suditi po odgovorima koji su stigli iz ostalih zemalja, lako može primijeniti u cijelom 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 prije nego što je zvanično počela. Pravila kojima je uređen predizborni period obično se skrupulozno poštuju i vjeruje se da je do početka tog perioda većina političkih subjekata već obavila svoj posao.”

U nekim slučajevima, uključujući Bosnu i Hercegovinu i Sjevernu Makedoniju (gdje se to odnosi na privatne radiodifuzne servise), problem pravnih nejasnoća u vezi s tim pitanjem „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 dio resursa za političko oglašavanje dolazi iz državnog budžeta u smislu finansijskih izdvajanja koja se obezbjeđuju za vođenje kampanje, i to su sredstva koja se stavljaju na raspolaganje nakon raspisivanja izbora. Sigurno je da veliki politički subjekti imaju značajnije 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 riječ o oglašavanju u tim medijima. To pitanje je, između ostalog, bilo jedan od ključnih elemenata zbog kojih su evropske zemlje (ovdje predstavljene) odlučile da zabrane plaćeno političko oglašavanje. Na primjer, u Italiji je političko oglašavanje besplatno, sem kada je riječ 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 izvještava, i u Sjevernoj Makedoniji i smatra se problematičnom). U Njemačkoj je političko oglašavanje dozvoljeno samo tokom predizbornih kampanja, a cijena za to je samo naknada troškova emiterima<sup>77</sup> (stoga su i tu cijene niže nego za normalno oglašavanje).

Alternativni pristup plaćenom političkom oglašavanju jeste da se dodijeli besplatno vrijeme 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 vijesti) ili u nekim slučajevima obaveze mogu biti veće za javne radiodifuzne servise.

Razmatranje opšte zabrane plaćenog političkog oglašavanja, kao što smo vidjeli na primjeru evropskih zemalja koje su ovdje predstavljene, možda nije najpogodniji način za rješavanje pitanja koja su 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.<sup>78</sup>

Umjesto 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 vrijeme stvarnih predizbornih kampanja koje, širom regiona, traju otprilike 30 dana prije održavanja izbora. U Crnoj Gori taj period može da varira zato što za političku stranku/kandidata počinje od trenutka kada njihovu nominaciju potvrdi Izborna komisija.

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

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

Pored toga, takvi podzakonski akti treba da vode računa o preporukama Savjeta Evrope u ovom području. Tamo gdje je dozvoljeno plaćeno političko oglašavanje, države članice treba da obezbijede da se prema svim političkim kandidatima i strankama „postupa na ravnopravan i nediskriminatoran način“. Na primjer, u državama članicama u kojima je političkim strankama i kandidatima dozvoljeno da kupe oglasni prostor u izborne svrhe, regulatorni okviri treba da obezbijede da „*mogućnost kupovine oglasnog prostora bude na raspolaganju svim strankama koje učestvuju u izbornoj 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.<sup>79</sup> naglasila je važnost jednakih mogućnosti, uključujući mogućnosti koje se odnose na medijsko izvještavanje – ta jednakost je ili striktna ili proporcionalna (srazmjerno rezultatima postignutim na prethodnim izborima). Pored toga, Venecijanska komisija je istakla da mora biti transparentno finansiranje političke stranke, kandidata i izborne kampanje. Načelo jednakih mogućnosti može u određenim slučajevima dovesti do ograničenja potrošnje političke stranke, posebno kada je riječ o oglašavanju.

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

Ako političko oglašavanje nije pravno definisano, to izaziva nedoumice i dvosmislenost u pogledu njegovog razumijevanja 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 vrijeme nema odredaba koje bi se odnosile na identifikaciju i porijeklo političkog oglašavanja.

Nacionalne državne uprave su te koje treba da utvrde odredbe koje se odnose na definiciju, identifikaciju i porijeklo političkog oglašavanja, ali u tom smislu se mogu iznijeti izvjesne sugestije. Jedna od najiscrpnijih definicija političkog oglašavanja vjerovatno je ona koju nalazimo u *Zakoniku američke Savezne države Vašington*, koji je 2020. ispravljen i dopunjen tako da utvrđuje sljedeće: „*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 promjene zakona ili uticati na politiku ili odlučivanje, ili na zakonodavne procese, ili koji su u vezi s nekim industrijskim sporom. Zanimljivo je primijetiti da je definicija političkog oglašavanja u Albaniji takođe prilično široka i obuhvata sve ono što: podržava interese političkih stranaka, političkih grupacija ili lidera koji teže ostvarenju političkih ciljeva; utiče na promjene zakona; utiče na donošenje političkih ili upravnih odluka, utiče na razvoj javnog 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 susjednih država ponekad biva djelotvornija od bilo koje plaćene političke kampanje, ali ostaje van njenog okvira. Čak i kada se predstavljaju opozicija ili vanparlamentarni politički subjekti, vrijeme koje se njima posvećuje ne može se uopšte uporediti sa prostorom koji se izdvaja za izabrane funkcionere. Vrijeme koje se njima posvećuje shvatljivo je iz perspektive praćenja dnevne politike za koju postoji veliki interes javnosti.

<sup>79</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) (2018): *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima - Smjernice i Ekspanatorni izvještaj*.

Tim pitanjima se bavi zakonodavni okvir koji se odnosi na nepristrasnost, uravnoteženost, tačnost i izvještavanje bez predrasuda, što su sve zakonske norme i načela koji su prisutni i u ovom regionu. Međutim, kada je riječ o praksi poštovanja tih načela i naročito kada je riječ o javnim medijskim servisima, u mnogobrojnim izvještajima ukazuje se na to da je situacija u nekim zemljama regiona daleko od zadovoljavajuće i da postoji snažna pristrasnost i politički uticaj na medije, prije svega kada je riječ o javnim medijskim servisima.<sup>80</sup> Koliko god to bilo teško, pružaoci medijskih usluga mogu pokušati da svedu na najmanju moguću mjeru dejstvo te „kampanje koja se vodi van vremena izbora“ tako što će naglašavati sva ta pitanja gledalištu, pa će ono, zauzvrat, biti u stanju da formira sopstveni sud. Iako stroži zahtjevi u pogledu ravnopravnosti, nepristrasnosti i uravnoteženosti ponekad mogu pomoći da se situacija popravi, ti zahtjevi se ipak ne bave cjelinom problema, koji obuhvata lošu finansijsku situaciju u 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 izvještavanje, 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 primjer, 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 uvijek treba da budu identifikovani kao takvi i nikako ne bi smjeli da budu prikriveni kao vijesti ili urednički sadržaj, pri čemu treba da su primijenjena ista načela i ista ograničenja koja važe i za bilo koju drugu vrstu oglašavanja. Treba podsjetiti na to da se Preporuka Savjeta Evrope iz 1999. takođe bavila ovim pitanjem i u njoj je naročito naglašeno koliko je važno jasno identifikovati političko oglašavanje: javnost mora biti svjesna da određena poruka predstavlja plaćeni politički oglas.

Postavlja se pitanje da li oglašavanje koje ne ulazi u predizborni period i koje nije propisno označeno treba da regulator tretira kao da je riječ o skrivenom oglasu 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 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 istovjetna, ali da bi bilo korisno razmotriti mogućnost da se donesu detaljniji propisi kojima bi se uredilo samo pitanje političkih oglasa (kao što je zabrana da se koriste djeca, o kojoj će kasnije biti više riječi). Jedan dobar primjer uočili smo u Sjevernoj Makedoniji, gdje je Izbornim zakonom jasno propisana identifikacija plaćenog političkog oglašavanja budući da taj zakon sadrži zahtjev da se političko oglašavanje jasno odvoji od svih ostalih vidova programskih sadržaja, da se takvi oglasi uvijek označe kao plaćeni politički oglasi i da se uvijek pomene stranka/koalicija koja je taj oglas naručila. Sličan zahtjev za razgraničenje postoji i u Crnoj Gori.

Što se tiče porijekla političkog oglašavanja, preporuka je da se jasno utvrdi obaveza da se navede porijeklo 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. Primjenjivost ove odredbe uslovljena je 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 porijeklo plaćenog političkog oglašavanja proističe iz njihove opravdanosti iz sličnih načela koja važe za svako oglašavanje, jer odsustvo tih načela vodi do potencijalno negativnih posljedica po birače.

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

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

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

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

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

Upravo se tu mogu uočiti najznačajnije specifičnosti 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 susjednih zemalja, predstavljaju elemente koji dovode do pojave situacija o kojima je bilo riječi u tom smislu da strani mediji vrše uticaj na izbore. Pored toga, dešava se da postoje provajderi audio-vizuelnih medijskih usluga koji nisu osnovani u jurisdikciji bilo koje zemlje korisnice, ali čiji su programi posvećeni nekima od tih zemalja tako da na primjer postoji medijska grupa N1, osnovana u Luksemburgu i pod jurisdikcijom Luksemburga, čiji su programi usmjereni 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 riječ o Albaniji, regulator izvještava da politički entiteti u susjednim zemljama u regionu (Kosovo\* i Sjeverna Makedonija) naručuju oglašavanje tokom svojih lokalnih i nacionalnih izbora na glavnim televizijskim kanalima u Albaniji čiji je program dostupan u njihovim zemljama.

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 primjera političara iz jedne zemlje koji se pojavljuju na medijima u susjednim zemljama. To se pitanje pojavljuje u drugim situacijama gdje su zemlje primaoci kanala koji su usmjereni ka njima iz drugih jurisdikcija. Zato se to pitanje pojavljuje u Smjernicama za izvještavanje o izvorima irskog regulatora. BAI je u Smjernicama istakla da podstiče radiodifuzne organizacije van svoje jurisdikcije čiji su programi dostupni u Republici Irskoj i koji pokrivaju vijesti i aktuelnu situaciju u Irskoj da vode računa o Smjernicama gdje god je to primjereno onda kada donose odluke o načinu pristupa izvještavanju o izborima u Republici Irskoj.

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

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

Pomenuta praksa u ovom regionu bi djelimično mogla da se rješava snažnijom saradnjom medijskih regulatora, i to ne samo regulatora iz ovog regiona već i onih iz jurisdikcija u kojima je sjedište medijskih servisa o kojima je ovde riječ (ako je i kada je to potrebno). To je takođe važno ako se žele izbjeći situacije u kojima se od distributera zahtijeva da spriječe emisije kanala iz susjednih 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 korisnika pod okriljem projekata Savjeta Evrope, kako bilateralno, tako i multilateralno, preporučujemo da se razmotri mogućnost pružanja podrške osnivanju jedne neformalne „radne grupe“ koja bi redovno razmjenjivala mišljenja o tim pitanjima, pratila praksu koja se primjenjuje drugdje i omogućavala kvalitetnu razmjenu ideja, prakse i zakonodavnih i regulatornih mjera.

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 porijekla“ u pogledu promovisanja evropskih djela iz člana 13. stav 2,<sup>81</sup> to bi moglo biti problematično sa stanovišta

81 AVMSD predviđa mogućnost da se odstupa od načela zemlje porijekla i nametanja obaveze pružaocima medijskih usluga koji nisu u jurisdikciji određene države članice da finansijski doprinesu proizvodnji evropskih djela. Ta odredba se zaista transponuje u zakonodavstvo jednog broja država članica EU, pa je, na primjer, u tom pogledu uočen

usklađenosti te odredbe s međunarodnim standardima koji se odnose na pravo na slobodu izražavanja. Vrijedi napomenuti da su neke zemlje, kao što je Tunis, otišle i korak dalje i zabranile kandidatima da u kampanji koriste bilo koji strani medij. Ovdje je važno naglasiti da plaćeno političko oglašavanje, barem jednim dijelom, potiče od poreskih obveznika, pa se stoga uvođenje ograničenja za aktivnosti političkih subjekata i njihovih pristalica može smatrati srazmjernim i opravdanim. To bi isključilo pitanje dvojnog državljanstva i prava na glasanje u susjednim zemljama, što je jedinstvena pojava koja se ne može rješavati domaćim zakonodavnim mjerama, budući da se tu radi o izborima u drugoj zemlji. Praksa CRA (Regulatorna agencija za komunikacije u Bosni i Hercegovini) čini se da predstavlja mogući pristup rješavanju tih pitanja jer se tu plaćeno političko oglašavanje političkih subjekata i susjednih zemalja tretira kao oglas i potpada pod opšta pravila o oglašavanju. Takođe bi bilo korisno vidjeti 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 Odjeljku 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 bezbjednost, uključujući zaštitu nacionalne bezbjednosti i odbrane.*“

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

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

#### 4.2.4. Ostala pitanja

Neke od zemalja korisnica pokrenule su pitanje korišćenja maloljetnika u političkom oglašavanju. U načelu, u regionu je zabranjeno da se koriste maloljetnici u političke svrhe, kao što je slučaj i u drugim zemljama. Budući da neki tumače korišćenje maloljetnika u političkim kampanjama, uključujući političko oglašavanje, kao rekvizita,<sup>82</sup> zabrana da se manipuliše djecom u te svrhe, koja postoji širom regiona, u skladu je sa ustaljenom evropskom praksom. Na osnovu analiziranih studija slučaja može se zaključiti da se to pitanje ne pominje neposredno u kodeksima niti u propisima kojima se uređuje pitanje izvještavanja o izborima ili „političkim porukama“ ili „materijalima političkih stranaka“.

zanimljiv razvoj događaja u frankofonoj zajednici u Belgiji. Konkretno, nacrtom zakona predložena je diferencijacija između internih i eksternih medijskih usluga, gdje se eksterne medijske usluge 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 namijenjeni javnosti u frankofonom regionu ili frankofonom gledalištu u bilingvalnom regionu Brisel-Prijestonica 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.

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

Međutim, postoji čitav niz propisa i kodeksa koji daju uopštene smjernice o upotrebi djece u proizvodnji programa ili u oglašavanju. Jedan primjer nalazimo u Kodeksu BAI o pravičnosti, objektivnosti i nepristrasnosti u vijestima i izvještavanju o aktualnim zbivanjima u Republici Irskoj, koji nalaže da se „uvijek posveti posebna pažnja kada se intervjui sa djecom ili sa ranjivim licima uključuju u vijesti ili sadržaje o aktualnim zbivanjima. U svakom takvom slučaju, načelo koje preteže mora biti ono koje nalaže da se izbjegne emitovanje materijala koji bi mogao djelovati nepravično ili štetno po njihove interese. Pristanak roditelja, staratelja ili pravnog zastupnika mora se, po pravilu, dobiti prije nego što se emituje bilo kakav intervju sa djetetom mlađim od 16 godina ili sa ranjivom osobom kada je tema o kojoj je riječ osetljivo ili ozbiljno pitanje i gdje bi emitovanje bez pristanka moglo biti smatrano nepravičnim. Odluka o emitovanju intervjuja i bez takvog dobijenog pristanka mora biti opravdana javnim interesom“.<sup>83</sup>

Jedno pitanje koje korisnici nisu posebno izrekli, ali koje je zaista uočeno u mnogim izvještajima o regionu ili izvještajima koji stižu iz samog regiona odnosi se na uticaj onlajn medija i društvenih mreža u izbornom procesu.<sup>84</sup>

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

Teme koje se odnose na 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 *Bregzit 2016*, američki predsjednički izbori 2016, vojska za tastaturom Rodriga Duterte, razni agenti koji širom svijeta koriste internet kako bi propagirali različite agende – sve su to samo primjeri pitanja koja se otvaraju u vezi sa izbornim procesima. Efekti dezinformacija plasiranih onlajn i na društvenim mrežama teško se mogu izmjeriti, ali su jasno vidljivi tokom aktuelne globalne zdravstvene krize. Izvjestan uvid u to može se naći u studiji američkog *Journal of Tropical Medicine and Hygiene*: „Infodemija u vezi sa virusom COVID-19 i njen uticaj na javno zdravlje: Globalna analiza društvenih medija“,<sup>85</sup> u kojoj su praćene glasine u vezi sa virusom COVID-19 i teorije zavjere na onlajn platformama, uključujući veb-sajtove agencije za provjeru 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 djelotvorno mjeriti uticaj kampanja dezinformisanja pred izbore/referendume na same te izbore, ali su ti događaji očigledno doprinijeli da se dezinformisanje smatra jednom od taktika u „informacionom ratovanju“, a ne samo medijskom pojavom; birači se tu svjesno zbunjuju, a njihove zablude su namjerno prouzrokovane.<sup>86</sup>

Dok smo u Drugom odjeljku ove studije predstavili inicijative u Evropskoj uniji i Savjetu Evrope da bismo u narednom odjeljku govorili o nekima od nacionalnih inicijativa, ovdje ćemo se pozabaviti praksom samih društvenih mreža koje primjenjuju različite pristupe. Tviter je proglasio da je zabranjeno političko oglašavanje,<sup>87</sup> ali to nisu uradile druge mreže. U pravilima Fejsbukove zajednice koja se odnose na „oglasne o društvenim pitanjima, izborima ili politici“ ti oglasi se identifikuju kao „oglasi koje je napravio

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

84 Za više detalja vidi na primjer izvještaj „Dezinformacije u onlajn sferi. Slučaj Bosne i Hercegovine“, koji je, pod okriljem projekta koji u Bosni i Hercegovini finansira EK povodom posljednjih opštih izbora 2018, sačinila platforma Raskrinkavanje (Raskrinkavanje.ba), platforma za provjeru vjerodostojnosti činjenica, kojom upravlja udruženje građana *Zašto ne* (CA Why Not), iz Sarajeva.

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

86 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)*.

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

kandidat za javnu funkciju ili koji su napravljeni u njegovo ime ili koji se odnose na njega, neku političku ličnost, političku stranku ili zagovornike određenog ishoda izbora za javnu funkciju; ili koji se odnose na izbore, referendum ili inicijativu za glasanje, uključujući inicijative „izađi i glasaj“ ili predizborne kampanje; ili koji se odnose na društvena pitanja na bilo kom mjestu gdje je oglas plasiran; ili koji podliježu regulisanju kao političko oglašavanje“. Oglašivači koji su zainteresovani za plasiranje takvih oglasa treba da sprovedu postupak autorizacije oglasa, a zahtjevi u okviru tog postupka razlikuju se od jedne do druge zemlje.<sup>88</sup>

Zbog načina na koji je Fejsbuk postupao u slučaju dezinformacija ili govora mržnje, uključujući njegov odobravajući pristup postovima američkog predsjednika 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 razumjeti iz perspektive brojnih izazova koji postoje u današnjem svijetu. Gledano iz perspektive američkih predsjedničkih izbora 2020. teško je procijeniti 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 mjeri naglašena u globalnim okvirima, naročito u domenu izbornih problema i dezinformisanja / pogrešnog informisanja / zlonamjernog 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 za okruglim stolom organizovanim pod okriljem projekta JUFREX i stoga nema potrebe da o tome ovdje detaljnije govorimo. Ono što, međutim, treba naglasiti jeste da se tendencija u evropskim državama sve više prevodi u ravan zakonodavnih akata i primjere tih akata mogli smo vidjeti u ovdje predstavljenim primjerima iz Evrope. Sektorska politika koja se koristi i primjenjuje (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 mjeri takva sektorska politika djeluje u korist ili na štetu demokratskih procesa, a izbori su primarni primjer i osnovno načelo demokratskog funkcionisanja.

Očigledno je da su zakonodavstvo i regulatorni okviri u regionu prilično analogni u dijelu koji se odnosi na izbore, pa se stoga sugerije da se oni dalje popravljaju i da se omogući suočavanje sa postojećim izazovima u onlajn sferi. U prethodnom tekstu već je ukazano na neke od sugerisanih pristupa, ali ovdje treba naglasiti da demokratski izbori nisu mogući tamo gdje pravni okvir za izbore onemogućava ili postavlja prepreke govorima u predizbornim kampanjama i slobodnom izražavanju poruka. Ograničena ili sužena ovlašćenja medijskih regulatora u onlajn svijetu ne treba da ih spriječe da donesu strategije i uključe se u rješavanje 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 vidjeti širom Evrope, samoregulatorne i koregulatorne inicijative su (zasad) uobičajene (vidi na primjer italijansku inicijativu). Međutim, u bliskoj budućnosti očekuju se i zakoni u Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

### 4.3. SAŽETAK KLJUČNIH PREPORUKA I SMJERNICA

- ▶ Ključna načela koja leže u osnovi pravila za izvještavanje o izborima u većini zemalja (i prema evropskim standardima) jesu uravnoteženost, nepristrasnost i ravnopravnost.
- ▶ Kako je istaknuto u prethodnoj analizi, u Evropi ne postoji usaglašen pristup uređenju političkog oglašavanja. Budući da potpuna zabrana nije moguća ili je malo vjerovatna 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 Njemačkoj). Idealno bi bilo da ili medijsko pravo ili izborna zakonodavstvo budu ažurirani tako da se ograniči političko oglašavanje van perioda izbora. Tamo gdje to nije moguće, potreban je niz pravila kroz podzakonske ili koregulatorne kodekse kojima će se ograničiti političko oglašavanje samo na predizborni period u kome se odvija kampanja.

88 Facebook Business Help Centre.

- ▶ Kada se izrađuju propisi kojima se uređuje političko oglašavanje, treba voditi računa o preporukama Savjeta Evrope kako bi se obezbijedilo 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 vjerovatno je to racionalno) uključiti sve medijske oblasti (kao što je to slučaj u američkoj definiciji). Takođe je moguće primijeniti širok pristup oglašavanju koji obuhvata čitav niz političkih pitanja (i organizacija) i izvan uticaja izbora (što je definicija u Ujedinjenom Kraljevstvu). Mnoge zemlje ograničavaju definiciju na oglašavanje koje promovise neku političku stranku ili političkog kandidata.
- ▶ Standardi Savjeta 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 definirane 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 Savjeta Evrope: „Treba omogućiti javnosti da bude svjesna 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 odjeljku 2, Evropska komisija je pokrenula strategiju i predložila nova pravila za bolju zaštitu demokratskih procesa od manipulacija kojima pribjegavaju treće zemlje ili privatni interesi. Kako je prethodno objašnjeno, ključni pristup za koji se mogu opredijeliti regulatorna tijela u regionu vjerovatno 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 razmjenjivale mišljenja o tim pitanjima, pratile praksu drugdje i pribjegavale kvalitetnoj razmjeni ideja, prakse i zakonskih odredaba i regulatornih mjera.
- ▶ 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 primjenjivati na njihove licencirane emitere. Ako bi se standardi u ovoj oblasti uskladili u cijelom regionu, to bi doprinijelo saradnji između regulatornih tijela i borbi protiv problema miješanja.
- ▶ U mnogim evropskim zemljama težište zabrinutosti u vezi s političkim oglašavanjem sada je prebačeno na onlajn političko oglašavanje. U Evropi se to pitanje detaljno razmatra. U studijama koje su ovdje predstavljene to pitanje je takođe analizirano. U nekim jurisdikcijama primjenjuje 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 tijela u regionu, moguće je i preko regionalne radne grupe, takođe uzmu u obzir sva ta pitanja i rade zajedno na njihovom rješavanju.
- ▶ S obzirom na razmjere inicijativa na evropskom nivou, takođe je izuzetno važno da se regulatorna tijela u regionu postaraju da se uključe u sve te diskusije i da nastoje da obezbijede da njihove zemlje postanu dio raznih postojećih istraživačkih mreža posvećenih ovoj temi – kao što su Monitor medijskog pluralizma ili Evropska digitalna opservatorija.



## 5. Aneks – Odgovori na upitnik

---

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

### 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 izmijenjenoj 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 sljedeće: „Tokom predizborne kampanje emisije sa političkim oglasima emituju se u skladu sa odredbama Zakona br. 10 019, od 29. decembra 2008, o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Albanije i Zakona br. 8580, od 17. februara 2000, o političkim strankama, takođe u izmijenjenoj i dopunjenoj verziji.”<sup>90</sup> Ista odredba važi i za emisije sa institucionalnim oglašavanjem.

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

U posljednje tri godine nije identifikovan nijedan slučaj emitovanja političke propagande. To je odraz činjenice da audio-vizuelni mediji poštuju zakonske zahtjeve. U međuvremenu, do 2017. godine bilo je identifikovanih slučajeva povreda tog zakona tako da je Agencija za audio-vizuelne medije (AMA) izdavala upozorenja ili određivala novčane kazne u tim slučajevima.

#### Bosna i Hercegovina

Izborni zakon u Bosni i Hercegovini dozvoljava plaćeno političko oglašavanje tokom predizborne kampanje, koja zvanično počinje 30 dana prije dana izbora. Prema 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 prije samog dana izbora) do zvaničnog početka kampanje (30 dana prije 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 obavještavaju članovi organa

---

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

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

političkih subjekata i statutarni organi o rasporedu internih sastanaka organa tih političkih subjekata i statutarnih organa.

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 CRA koji bi se konkretno bavili plaćenim političkim oglašavanjem u predizbornom periodu. Plaćeno političko oglašavanje van tog perioda se, prema tome, smatra dozvoljenim, ali podliježe istim onim pravilima kojima podliježe i svaki drugi vid oglašavanja, uključujući sve odredbe koje se odnose na ograničenje trajanja. Odredbe o izvještavanju elektronskih medija o izbornoj kampanji dodatno su pojačane zahvaljujući CRA. 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 prije nego što je zvanično počela. Pravila o predizbornom periodu obično se veoma pomno poštuju i vjeruje se da je većina političkih subjekata do tada već obavila svoj posao.

### Kosovo\*

Ne postoji zabrana da se vodi politička kampanja van predizbornog perioda. Međutim, na osnovu Uredbe 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 slijedi: 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 tijela 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).

### Sjeverna Makedonija

Regulativom je zabranjeno političko oglašavanje upravo u predizbornom periodu. Konkretno, Izbornim zakonom je propisano da je objavljivanje političkih oglasa zabranjeno od trenutka raspisivanja izbora do početka predizborne kampanje (osim kada je riječ 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 riječ o zakonodavstvu u Republici Srbiji, član 47. stav 1. tačka 5) Zakona o elektronskim medijima utvrđuje da je pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sadržaj, 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 obezbijedi zastupljenost bez diskriminacije.

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

*„Pružalac medijske usluge dužan je da emituje političke oglasne poruke svih zainteresovanih podnosioca izbornih lista i kandidata pod jednakim programskim, tehničkim i finansijskim uslovima. Ako je više podnosilaca izbornih lista ili kandidata zainteresovano za emitovanje svojih političkih oglasnih poruka u programu, a ne postoje tehnički uslovi da se njihovi interesi zadovolje u cjelosti, pružalac medijske usluge je dužan da vrijeme namijenjeno političkom oglašavanju raspodijeli na podnosiocima izbornih lista ili kandidate srazmjerno njihovoj iskazanoj zainteresovanosti. Na način emitovanja i sadržaj političke oglasne poruke primjenjuju 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 vrijeme predizborne kampanje i zabranjuje ga van predizborne kampanje. S tim u vezi, bilo bi poželjno da se napravi komparativni pregled načina na koji susjedne zemlje i države članice EU uređuju pitanje političkog oglašavanja, tj da se vidi 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 vrijeme 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 (susjedne zemlje i države članice EU).

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

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

---

### Albanija

U skladu sa izmjenama Zakona br. 97/2013, oglašavanje se smatra političkim po svojoj prirodi onda kada podržava interese političkih stranaka, političkih grupa ili lidera koji teže ostvarenju političkih ciljeva, kada utiče na promjenu zakona, na neku političku ili administrativnu odluku ili kada utiče na razvoj javnog 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 promjene 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 porijekla oglasa. Od medija se zahtijeva da obezbijede jednake uslove za plaćeno političko oglašavanje svih političkih stranaka, što podrazumijeva da cijene oglasa moraju biti iste za sve političke subjekte, da im mora biti omogućen jednak pristup medijima itd. Očigledno je, međutim, da neke političke stranke imaju više novca nego druge i tom većom količinom novca mogu da plate više termina za emitovanje u medijima, te je stoga izborna utakmica neravnopravna od samog početka, barem u dijelu koji se odnosi na oglašavanje u medijima. To je očigledno i iz izvještaja koje su emiteri dužni da podnesu CRA, jer se u tim izvještajima vidi da vrijeme koje je određeno za emitovanje političkih oglasnih sadržaja uglavnom koriste velike političke stranke, dok ostale stranke ili vrlo malo koriste to vrijeme, i to samo u nekoliko medija, ili ga uopšte ne koriste. Gore navedena definicija političkog oglašavanja je vrlo široka i ona može obuhvatiti praktično sve – debatne emisije sa „zakupljenim“ učesćem, 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 nedjeljno za javne i 60 minuta nedjeljno za privatne emitere, to praktično znači da jedan politički subjekat može platiti da se pojavi u šezdesetominutnoj emisiji dok drugi onda neće imati mogućnost da budu na taj način predstavljeni. Upravo tu pitanje identifikacije i porijekla plaćenog političkog oglasa postaje veoma važno i jasno je da postoje oblasti koje bi trebalo dodatno razraditi i bliže utvrditi u izbornom zakonodavstvu.

### Kosovo\*

Zakon o opštim izborima, prije svega njegovo Poglavlje VIII, 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. Prije izbora, na osnovu odredaba Zakona o izborima, IMC donosi smjernice za izbore i kroz te smjernice 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 vrijeme 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 zahtjev da se izdvoji besplatan prostor za emitovanje poruka političkih subjekata, ispostavlja se da najveći dio vremena koji je posvećen javnosti ispunjava programski sadržaj političke prirode.

Bilo bi preporučljivo da se Zakonom o izborima ograniči vrijeme izdvojeno za plaćeno političko oglašavanje, naročito kada je riječ 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).

### Sjeverna Makedonija

Samo oglasi koji dolaze od političkih stranaka/koalicija (a u toj kategoriji Izborni zakonik utvrđuje različite oblike/vrste) označavaju se kao plaćeni politički oglasi. Iako je obim plaćenih političkih oglasa širi, bilo je situacija kada bi neka nevladina organizacija 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 primjer, jedna politička stranka je odlučila da u znak protesta ne učestvuje u jednom izbornom procesu i stoga joj nije bilo dozvoljeno da ima plaćene političke oglase. Jedna nevladina organizacija je objavila oglase čija je poruka bila usklađena sa porukom koju je željela da emituje pomenuta politička stranka, ali nije postojala nikakva očigledna veza s tom strankom, tako da je oglas o kome je riječ morao da bude emitovan u

vrijeme kada se inače emituju komercijalni oglasi – a ne kada se emituju politički oglasi (za svake izbore postoji, prema Izbornom zakoniku, dodatno vrijeme 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 tijelo podstiče emitere da identifikuju stranku koja je naručila emitovanje političkih oglasa.

## Srbija

Ovdje se postavlja pitanje identifikacije oglašivača, tj. situacije u kojoj nije moguće utvrditi ko je oglašivač pa samim tim nije moguće utvrditi ni da li je oglašivač učesnik u izbornoj kampanji, i to naročito u slučajevima u kojima je provajder audio-vizuelno medijskih usluga koji emituje oglas, u stvari, strani provajder. 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 riječ o sadržaju koji podrazumijeva određene političke ciljeve (npr. vršenje uticaja da bi se isposlovala neka zakonska promjena 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 ovdje već ukazano, to nije uvijek slučaj. Na primjer, tokom predizborne kampanje 2018. zabilježen je slučaj jednog emitera koji je u svom planu političkih emisija (takav plan elektronski mediji moraju da dostavljaju CRA svake nedjelje 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 IMC o audio-vizuelnim komercijalnim komunikacijama, opšta pravila koja važe za redovno oglašavanje primjenljiva su i za političke oglase kada je riječ o njihovom sadržaju. U skladu sa zakonom o izborima i u skladu sa smjernicama IMC u vezi sa izborima, politički oglas treba da bude identifikovan kao takav, a to obavještenje treba da sadrži i detalje o tome da li je riječ o besplatnom emitovanju, koja je politička stranka odgovorna za to emitovanje, kao i koja organizacija ili lice su naručili ili platili emitovanje.

## Sjeverna 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 istovjetna.

## Srbija

Jedno od pitanja koja se postavljaju u vezi sa zakonodavstvom u Republici Srbiji jeste to što se u njemu ne pravi razlika između političkog i komercijalnog oglašavanja kada je riječ o važećim pravilima. Republika Srbija ima Zakon o oglašavanju, kojim se uređuje komercijalno oglašavanje, ali koji se isto tako primjenjuje na političko oglašavanje. Član 9. važećeg Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje utvrđuje da se na način emitovanja i sadržaj političke oglasne poruke primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje oblast televizijskog i radijskog oglašavanja. Tako se na primjer Zakon o oglašavanju odnosi i na dužinu političkih oglasa, pravila o istinitosti sadržaja, 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 SUSJEDNIH ZEMALJA TOKOM IZBORA I PRELIVANJE PREKO PLATFORMI I PREKOGRANIČNO PRELIVANJE

### Albanija

Kada se u susjednim zemljama u regionu (Kosovo\* i Sjeverna 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 prati ih gledalište u tim državama. To se, međutim, ne događa sa drugim albanskim susjedima kao što su Crna Gora, Grčka ili Italija.

### Bosna i Hercegovina

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

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

Jedan od mogućih pristupa rješavanju tog pitanja vodio bi kroz tješnju saradnju između medijskih regulatornih tijela u regionu. Do sada su NRA iz regiona ostvarivali dobru saradnju u vezi sa mnogim pitanjima od zajedničkog interesa, uključujući medijsko izvještavanje o izborima u prekograničnom kontekstu.

### Kosovo\*

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

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

## Sjeverna Makedonija

Postojala je jedna situacija kada su predizbornu tišinu prekršili mediji iz susjednih zemalja koji su za Sjevernu Makedoniju reemitovali sadržaje preko kablovskih provajdera. Godine 2016/2017. predstavnici tri političke stranke Albanaca u Sjevernoj Makedoniji pregovarali su i konačno potpisali (u januaru 2017. godine) dokument u kome su iznijeli svoj zajednički stav o nekoliko važnih pitanja predstavljajući to kao osnovu za pregovore o njihovom ulasku u Vladu. Dok su pregovarali, jedan od njihovih sastanaka održan je u Tirani i tada je domaćin bio predsjednik Albanske vlade, pa je izvješteno da je Platforma potpisana u Tirani. To je potom dovelo do toga da se taj dokument označava kao Platforma iz Tirane i on je tokom izbora korišćen u nacionalističkom kontekstu. Takođe, postoje brojni primjeri da su izjave političara iz Grčke, Bugarske, Srbije, sa Kosova\* u kojima su oni govorili o svojim odnosima sa Sjevernom Makedonijom uticali na politički dijalog u Makedoniji. Razumije 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 AMVSP na nacionalne izbore, kako AMVSP iz susjednih zemalja, tako i onih koji su registrovani u državama članicama EU, a čiji je program usmjeren ka Republici Srbiji. U praksi, tokom posljednjih izbora, REM je sproveo nadzor nad dva strana provajdera audio-vizuelnih medijskih servisa: N1 i NovaS (licence za rad izdalo im je regulatorno tijelo u Luksemburgu, a ciljna zemlja im je Republika Srbija). Jedino što je REM mogao da učini bilo je da apeluje na sve strane AVMS provajdere da poštuju pravila o vođenju političke kampanje i ponašanju AVMS provajdera 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 druge zemlje uredile to pitanje.

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

---

### Albanija

Pokrenuta je inicijativa za promjenu 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 AMA.

### Bosna i Hercegovina

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

### Kosovo\*

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

## Sjeverna Makedonija

U Sjevernoj Makedoniji ne postoje takve akcije, ali je pitanje aktuelno. Naime, za parlamentarne izbore 2020. mediji koji su željeli da emituju političke oglase morali su da se upišu u registar kod Državne izborne 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 rješava to pitanje – postoji registar onlajn medija koji vodi Udruženje novinara i samoregulatorno tijelo Savjet za medijsku etiku, ali je to relativno nov registar i još uvijek ulaže napore da nađe sebi odgovarajuće mjesto u medijskom pejzažu, pa stoga nije poznato da li će takav samoregulatorni pristup biti djelotvoran kada je riječ o plaćenom političkom oglašavanju.

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

---

### Sjeverna Makedonija

Za predsjedničke izbore 2019. Izborni zakonik je promijenjen 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 tijelo u položaj da se miješa u aspekt ekonomskog funkcionisanja radiodifuznih medija, što ne bi trebalo. Agencija smatra da je to problematična praksa i u svom Izvještaju o uravnoteženosti izvještavanja o izborima preporučila je da se ta odredba ukine.

Isto tako, za svaki izborni proces unose se promjene u Izborni zakonik i mijenja se dužina onog dodatnog vremena emitovanja koje se odobrava za plaćeno političko oglašavanje, ali se isto tako mijenja i način raspodjele tog vremena. Došlo se dotle da se glavnina tog vremena zakonito daje parlamentarnim strankama, dok vanparlamentarne stranke ili nezavisni kandidati dobijaju svega nekoliko minuta (na primjer, za izbore u 2020. jedna mala parlamentarna stranka i deset vanparlamentarnih stranaka zajedno su konkurisali za ukupno dva minuta na sat – i to sve te stranke, dok su dvije 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 dvije najveće opozicione stranke. A sve promjene su unošene do samog početka predizborne kampanje.



## 6. Bibliografija i izvori

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Povelja Evropske unije o 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 mjerama u vezi sa medijskim izvještavanjem o izbornim kampanjama*.

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

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

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

Savjet Evrope DGI (2017): *Informacijski poremećaj: 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-inox-le-CSA-publie-son-premier-bilan>

*Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. novembra 2018, kojom se mijenja 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 izmijenjeno stanje na tržištu*.

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

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

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

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

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

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

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

Evropska komisija (2018): *Kodeks EU o praksi 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 visokotehnološke bezbjednosti i borbi protiv kampanja dezinformisanja u kontekstu izbora za Evropski parlament.* Rec(2018)5949.

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

Evropska komisija (saopštenje za štampu od 12. septembra 2018): *Stanje Unije 2018: Evropska komisija predlaže mjere za obezbjeđivanje slobodnih i pravičnih evropskih izbora.*

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

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

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

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

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

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

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

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

(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 bezbjednosti izbornog procesa u Irskoj i o dezinformacijama – Izvještaj o napretku.*

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

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

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

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

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

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

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

(Irska) Zakon o 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.*

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

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

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

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

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

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

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

PSSE (2017): *Parlamentarna skupština Savjeta 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 Savjeta Evrope, Rezolucija 2254 (2019) Sloboda medija kao uslov za demokratske izbore.*

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

RTÉ (2012): *Novinarske smjernice RTÉ*

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

RTV Slovenija Kodeks profesionalne i novinarske etike

<https://www.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](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 namjerava da zabrani svako političko oglašavanje*.  
<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50243306>

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

Evropska komisija – Evropska susjedska politika i proširenje.  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](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 tijelima. 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 tijela za audio-vizuelne medije (CSA) frankofone zajednice u Belgiji. Takođe je bio aktivno uključen u Odbor Evropske platforme regulatornih tijela (EPRA), prvo kao njen potpredsjednik (2008–2011) i potom kao predsjednik (2011–2014). Ima diplomu iz novinarstva i studija komunikacije sa Slobodnog univerziteta u Briselu (*Université Libre de Bruxelles*) – ULB, stekao je zvanje mastera iz oblasti međunarodnih odnosa i evropske politike na Univerzitetu u 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 kodirektorka konsultantske kuće *Commsol*, koja vrši regulatorne i ekonomske analize tržišta digitalnih medija i telekomunikacija za klijente u Evropi, na Bliskom istoku i u sjevernoj Africi. Dok je radila u Evropskoj audio-vizuelnoj opservatoriji (2008–2016) u žiži njene pažnje bila su medijska tržišta i vlasništvo i pripremala je izvještaje za Evropsku komisiju o medijskom tržištu i regulatornim pitanjima. Između 2004. i 2008. bavila se komparativnom analizom medijske regulative za različite klijente, uključujući medijske regulatore i Evropsku platformu regulatornih tijela (EPRA). U Evropskom institutu za medije (1998–2004) rukovodila je studijom o medijskom vlasništvu u EU za Odbor Evropskog parlamenta za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove. Takođe je radila u Stirling institutu za istraživanje medija u Škotskoj (1996–1998) na projektu koji je finansirao ESRC, a bavila se 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 Univerzitetu 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 i unapređenje primjene evropskih standarda u ovoj oblasti;
- ▶ Unapređenje primjene standarda angažovanjem niza aktera u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu\*, u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji, odgovornih za primjenu standarda u okviru svog svakodnevnog posla, naime: sudija, tužilaca, advokata, policijskih službenika, predstavnika regulatornih tijela za medije i studenata;
- ▶ Obezbeđivanje platforme za regionalnu saradnju, diskusiju i razmjenu dobrih praksi.

### Ko ima koristi od ovog projekta?

- ▶ Institucije za obuku pravnih profesionalaca (Pravosudne akademije i Advokatske komore);
- ▶ ministarstva unutrašnjih poslova;
- ▶ regulatorna tijela za elektronske medije;
- ▶ 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/Savjeta Evrope: Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX), koji se realizovao od 2016. do 2019. godine;
- ▶ Aktivnosti na jačanju kapaciteta različitih kategorija profesionalaca koriste inkluzivan pristup i omogućuju dijalog između različitih aktera i relevantnih, zainteresovanih strana;
- ▶ Jaka povezanost JUFREX Regionalnog projekta i JUFREX projekata u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu\*, u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji obezbeđuje jačanje regionalne saradnje i razmjenu dobrih praksi i iskustava.

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



### **Koje rezultate očekujemo?**

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

### **Koliki je budžet projekta?**

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

### **Kako dobiti više informacija?**

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

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

„Horizontalni facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022” je zajednička inicijativa Evropske unije i Savjeta 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 gdje je to primjereno u okviru procesa proširenja EU. Ovaj trogodišnji program obuhvata aktivnosti u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji, Srbiji, Turskoj, kao i na Kosovu\*, a sprovodi ga Savjet Evrope od maja 2019. godine.







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

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

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

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

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

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

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

Finansirano  
od strane Evropske unije i  
Savjeta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano  
od strane Savjeta Evrope