

Приручник

за праћење медија
за мисије за посматрање избора

Приручник

за праћење медија

за мисије за посматрање избора

Издавач: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције
и људска права (ОДИХР)
Ul. Miodowa 10, 00-251 Варшава, Пољска
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

Сва права задржана. Садржај ове публикације се може слободно користити и умножавати за образовне и друге некомерцијалне потребе, под условом да се при сваком умножавању наведе ОЕБС/ОДИХР као извор.

ISBN 978-83-66089-04-4

Насловна фотографија: ОЕБС

Дизајн: Нона Ројтер

Штампа: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Пољска

Приручник

за праћење медија

за мисије за посматрање избора

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	7
1. Увод	9
2. Медији у изборном процесу	13
<i>А. Права бирача</i>	<i>13</i>
<i>В. Права кандидата и политичких странака</i>	<i>14</i>
<i>С. Слобода медија</i>	<i>14</i>
2.1 Врсте медија и извештавања о изборима	14
<i>А. Електронски медији</i>	<i>15</i>
<i>В. Штампани медији</i>	<i>16</i>
<i>С. Интернет и други нови медији: општа перспектива</i>	<i>17</i>
3. Праћење медија у оквиру мисија за посматрање избора: преглед	19
3.1 Задаци медијског аналитичара	19
3.2 Улога медијског аналитичара у мисији за посматрање избора	19
3.3 Медијски аналитичар: шта покушавамо да утврдимо?	22
4. Смернице за праћење медија: осетљива питања, мерила и добре праксе	25
4.1 Правни оквир, прописи о изборима, изборна администрација и регулаторна тела за медије	26
4.2 Медијска сцена и улога државних органа	28
4.3 Медијско извештавање	28
<i>А. Плурализам и регулисање</i>	<i>28</i>
<i>В. Предност јавне функције</i>	<i>28</i>
4.4 Регулисање медијског извештавања током избора	29
5. Спровођење праћења медија	35
5.1 Процена улоге и рада медија током избора	35
6. Обрада и анализа података	47
6.1 Контекстуалне јединице	47
6.2 Регистроване јединице	47
6.3 Кодирање	48
6.4 Систем мерења	49

6.5	Квалитет извештавања	49
6.6	Пондерисање случајева	50
6.7	Тумачење података	51
АНЕКС: Компилација стандарда и принципа о слободи изражавања током избора		53

ПРЕДГОВОР

Слобода изражавања и слобода медија су од суштинског значаја за сваки демократски процес, а процена медијског извештавања о изборним кампањама је основни сегмент методологије посматрања избора. У овој публикацији је дато језгровито објашњење методологије праћења медија коју примењује Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) у својим активностима посматрања избора.

Овај приручник садржи низ смерница за извештавање јавних и приватних медија, посебно електронских и штампаних, о изборним кампањама, док се мањи број смерница односи на интернет и друге нове медије. Циљ овог приручника није да пружи детаљан попис релевантних питања, већ да истакне одређене заједничке принципе који су важни за међународне посматраче приликом процене изборног процеса са медијског аспекта.

Завршни део ове публикације укључује неке основне податке о техничким аспектима праћења медија, уз објашњење специфичне улоге медијског аналитичара у мисијама за посматрање избора (МПИ). Међутим, његова намена није да буде технички приручник у којем се детаљно представља сваки аспект тог посла.

УВОД

При читању овог приручника, на самом почетку треба разумети две важне и релевантне ствари. Прва ствар је да су државе учеснице ОЕБС-а дале мандат ОДИХР-у да обави дугорочно посматрање свих аспеката изборног процеса, од регистрације бирача и кандидата, преко изборног дана, до постављања изабраних званичника на њихове функције. Овај мандат посебно подразумева потребу да се процени рад медија, што нас доводи до друге ствари: медији имају кључну улогу у свим изборима. То значи да, приликом сваке посматрачке активности, треба посветити знатну пажњу активностима медија и њиховом извештавању о изборима.

На самиту ОЕБС-а у Будимпешти 1994. године, државе учеснице су експлицитно препознале значај медија и наложиле ОДИХР-у да „преузме већу улогу у праћењу избора у периоду пре, током и након избора. У том контексту, ОДИХР би требало да процени услове за слободан и независан рад медија.”

Током сваких избора медији представљају драгоцену канал информација између учесника у изборима и јавности. Обезбеђујући форум за јавну дебату и информисање грађана о политикама и платформама кандидата и политичких странака, медији омогућују бирачима да донесу одлуку о томе коме ће поверити свој глас на основу тих информација. Последње је од изузетног значаја, јер је способност бирача да бирају на основу информација један од кључних аспеката демократских избора.

Предузети су бројни кораци да би се обезбедило да медији раде на поштен, објективан и уравнотежен начин приликом вршења своје функције у сваком демократском друштву. Неки од њих су усвајање бројних међувладиних споразума о слободи медија и изражавања, препоруке међународних и регионалних организација, национални закони о раду медија, стварање јавних сервиса, оснивање

националних регулаторних тела за медије и увођење мера саморегулације од стране медијских организација.

Многе земље које учествују у раду ОЕБС-а имају обавезе које су преузеле у оквиру других институција и све се, наравно, руководе сопственим националним законодавством. Све државе учеснице ОЕБС-а такође су преузеле одређени број обавеза у оквиру ОЕБС-а, које се односе на релевантна питања, као што су слобода изражавања, слобода медија и спровођење демократских избора.

Главне одредбе ових обавеза се могу укратко представити на следећи начин:

- ✎ Слобода медија је један од основних услова за плуралистичко и демократско друштво;
- ✎ Право на слободу изражавања је основно људско право и неопходан услов у демократском систему. Према томе, независни и плуралистички медији су од суштинског значаја за слободно и отворено друштво и за пружање информација које су неопходне за позивање на одговорност оних који су на власти.
- ✎ Независни и слободни медији су посебно важни за заштиту људских права и основних слобода;
- ✎ Треба повећати испуњавање обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а које се односе на медије, како би се обезбедила истински отворена сфера информисања;
- ✎ Слобода изражавања, укључујући право на обавештавање и право медија на прикупљање и ширење информација и мишљења, основно је људско право;
- ✎ Јавност би требало да ужива слободу примања и преношења информација и идеја, између осталог и путем страних публикација и страних емисија, без мешања државних органа;
- ✎ Медији би требало да уживају неограничен приступ страним информативним сервисима;
- ✎ Сва ограничења о праву на слободу изражавања морају да буду прописана у складу са међународним стандардима. При сваком ограничавању слободе изражавања морају се поштовати три главна принципа:
 - ◆ **Законитост:** Сва ограничења слободе изражавања морају се дефинисати законом;
 - ◆ **Легитимност:** Легитимне сврхе за таква ограничења укључују обезбеђивање поштовања права и слобода других, спречавање нереда или криминала и заштиту националне безбедности и јавног реда, као и заштиту јавног здравља или морала;

- ◆ **Пропорционалност:** Све одредбе о ограничавању права на слободу изражавања морају да буду сразмерне циљевима који се таквим ограничењима настоје постићи;
- ✎ Напади на новинаре или њихово узнемиравање се мора осудити, а учиниоци за то морају одговорати;
- ✎ Треба предузети мере за заштиту новинара који обављају опасне професионалне активности;
- ✎ Партиципаторна права појединаца и група укључују њихова права на неометани приступ медијима на недискриминаторној основи; и
- ✎ Никакве законске или административне препреке не треба да спрече приступ медијима у оквиру изборног процеса.

Време избора је посебно захтевно за медијске раднике. ОЕБС-ов представник за слободу медија прати релевантна дешавања у вези са медијима у државама учесницама и промовише потпуну усаглашеност са обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а у погледу слободе изражавања и слободе медија. У изјавама представника редовно се наглашавају следеће ствари:

- ✎ Слободни медији и независно, ефикасно судство међусобно се оснажују у демократском друштву;
- ✎ Власници медијских кућа, укључујући и случајеве у којима је власник медија држава, дужни су да поштују права на слободу изражавања, а посебно независност уређивачке политике новинара;
- ✎ Примена закона који предвиђају кривично дело клевете, као и њихова злоупотреба од стране политичара и других јавних личности, представља кршење међународних стандарда. Клевету треба избацити из кривичних закона и преместити је у одговарајуће законе о парничном поступку;
- ✎ Неприхватљива је употреба јавних средстава од стране влада и јавних институција у циљу утицаја на медијски садржај;
- ✎ Требало би да политичке активности буду јасно одвојене од медијских интереса политичара који поседују медијске куће. Такво власништво треба да буде познато јавности;
- ✎ Треба заштитити право на истраживачко новинарство; не би требало да новинари кривично одговарају за повреду тајности када се објављују тајне информације и треба да се јавно заговара право на заштиту анонимности извора;
- ✎ Треба спречити концентрацију власништва над медијима применом одговарајућих мера, као што су одредбе о спречавању сукоба интереса и монопола;
- ✎ Регулаторна тела за електронске медије и органи управљања морају да буду заштићени од политичког и комерцијалног мешања;
- ✎ Треба ојачати улогу јавних сервиса;

- ✎ Треба унапредити праксу доброг управљања на интернету и спречити непримерену контролу државе и превелико регулисање тог медија;
- ✎ Треба улагати континуиране напоре у спречавање злоупотребе закона о говору мржње и покушаја квалификовања увредљивих или критичких ставова као кажњивог екстремизма;
- ✎ Треба промовисати саморегулацију медија као најбољи начин за решавање/исправљање професионалних грешака новинара; и
- ✎ Треба промовисати саморегулацију медија као најбољи начин за решавање/исправљање професионалних грешака новинара;
- ✎ Треба да буде примарни циљ прописа о електронским медијима.

Медији у изборном процесу

Медији имају важну улогу у периоду избора. Поред извештавања о раду политичара, обезбеђивања платформе за дебате међу кандидатима, омогућавања кандидатима да пренесу своју поруку бирачком телу и извештавања о дешавањима у кампањи, медији би требало да информишу бираче о томе како да остваре своја права, да прате изборни процес, укључујући и поступке на дан избора, и да обавештавају јавност о резултатима.

Приликом посматрања како медији раде током избора, важно је размотрити степен њихове аутономије, тј. независност од политичког или другог мешања, као и степен разноврсности медијског садржаја.¹ У оквиру тога треба размотрити три групе међусобно повезаних права и дужности: у односу на бираче, политичке странке и кандидате, као и у односу на саме медије.

А. Права бирача

Бирачима треба обезбедити све информације које су им потребне за остваривање права на гласање. Право бирача да изабере на основу информација подразумева да медији треба да их објективно и тачно информишу о политичким платформама и ставовима различитих кандидата и странака и о догађајима у изборној кампањи и изборном процесу, укључујући пребројавање гласова и објављивање изборних резултата. Медији такође треба да помогну тако што ће објаснити бирачима како да остваре своје право на учешће у политичком процесу, а посебно у процесу гласања.

¹ За више информација о овој теми погледати D.C. Hallin and P. Mancini, *Поређење медијских система: три модела медија и политике (Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics - Cambridge: Cambridge University Press, 2004).*

V. Права кандидата и политичких странака

Кандидати и политичке странке имају право да слободно информишу о својим политичким платформама и ставовима. Политичари треба да имају приступ медијима да информишу бирачко тело о својим политикама и мишљењима о питањима од јавног интереса. Медији такође обезбеђују простор у којем кандидати могу да воде дебату. О кандидатима се може извештавати у различитим форматима и они могу имати приступ медијима на више начина; најважније је да треба да имају једнаке могућности да информишу бираче о својој политици и да не буду дискриминисани у приступу медијима. Кандидати имају право да одговоре на изјаве или извештаје у медијима који су нетачни или увредљиви и да то раде благовремено током целог изборног процеса.

Иако кандидати и политичке странке уживају право приступа медијима, то не треба злоупотребљавати. Право политичара на приступ медијима не би требало да буде ограничено или штетно по слободу изражавања новинара. Кандидати и странке такође треба да се придржавају одређених основних дужности како би поштовали слободу медија. Не би требало да се мешају у уређивачку политику медија било каквим директним или индиректним средствима притиска и требало би да поштују законе који регулишу кампању и медије, укључујући и одредбе које се односе на периоде предизборне тишине.

C. Слобода медија

Медији треба да имају слободу да информишу јавност о изборној кампањи и да изражавају мишљења. Једна од функција медија је да на професионалан начин извештавају о политичким питањима. Медији такође треба да имају слободу да извештавају о свим релевантним питањима у вези са изборима, укључујући рад изборне администрације, алтернативне политике и платформе, активности кандидата и странака, проблеме и инциденте који се појављују током изборне кампање, процедуре на дан избора и објављивање изборних резултата. Осим тога, медији морају имати слободу да преузму активну улогу у процесу информисања бирача представљајући им различите ставове, укључујући и ставове новинара и политичких аналитичара. Медији треба да имају слободу да представе критичке ставове о платформама политичара или јавно доступне податке о политичарима. Бројни фактори одређују у којој мери медији успевају да информишу јавност на исправан, тачан, транспарентан и уравнотежен начин. Пре свега, руководиоци и власници медија треба да прихвате принципе новинарске независности и објективности. Треба да захтевају од својих запослених да поступају строго у сагласности са тим принципима и да не фаворизују одређеног кандидата или странку.

2.1 Врсте медија и извештавања о изборима

Медији се могу класификовати на основу различитих критеријума, али за потребе овог приручника најважнији су врста медија (електронски или штампани) и врста власништва.

А. Електронски медији

Електронски медији често подлежу већој регулаторној контроли државних органа него штампани медији. Обично се користе два главна аргумента да би се то оправдало:

- ✎ Потреба за гарантовањем правичне расподеле ограничених јавних ресурса (радиодифузног простора и фреквенција); и
- ✎ Потреба да се пропише одређени ниво обавеза електронских медија према јавности.

Сматра се да су електронски медији (посебно телевизија) више од једноставног алата за комуникацију, јер се ради о важним инструментима за промовисање социјалних, културних и политичких циљева. Према томе, важно је да сваки регулаторни оквир за медије - било да се ради о законској регулативи или саморегулацији - обезбеди испуњење тог циља.

Главна разлика међу електронским медијским кућама односи се на то да ли су у јавном или приватном власништву. Ова разлика утиче на ниво обавеза, регулисања и контроле коју за њих одређују јавне институције. Међутим, опште је признато да извештавање јавних и приватних електронских медија о изборним кампањама мора да буде правично, уравнотежено и непристрасно.

Државни/јавни електронски медији²

Основна замисао код формирања јавног медијског сервиса је да приватни сектор не може сам да обезбеди плурализам у сфери емитовања. Обично се од јавних медијских сервиса очекује виши ниво одговорности у погледу принципа универзалности, разноликости, независности, одговорности и различитости од других емитера. Строжи прописи који се примењују на те емитере оправдавају се потребом њихове заштите од неоправданог мешања или контроле од стране

² Јавни електронски медији се финансирају јавним новцем, пружају универзалну услугу (за целокупну јавност) и одговарају нацији у целини. Не би требало да подржавају или фаворизују било коју политичку странку или владу. Државни електронски медији се такође финансирају јавним новцем, али су у власништву државе или владе и под директном контролом својих власника. Важно је то да, без обзира на власничку структуру, ови електронски медији, који су финансирани новцем пореских обвезника, било путем издвајања из државног буџета или у форми таксе коју плаћају грађани, имају више јавносервисних обавеза од приватних електронских медија у погледу продукције и извештавања.

власти, чиме се омогућава новинарима да слободно раде у складу са обавезом коју имају према јавности.

Иако се од свих електронских медија очекује да пруже уравнотежено, одговорно, непристрасно и правично извештавање, државни/јавни медији имају посебну дужност да се придржавају строгих стандарда, јер они припадају свим грађанима. Према томе, коришћење државних/јавних медија за промовисање одређене политичке странке или кандидата представља незакониту манипулацију јавношћу и злоупотребу јавних ресурса. Медији у државном власништву су осетљивији на такав притисак власти, посебно у оним земљама у којима се још увек нису трансформисали у истински независне јавне медијске сервисе.

Приликом извештавања о изборима, јавни медијски сервиси треба да пруже потпуну, уравнотежену, правичну, тачну и објективну слику читавог политичког спектра, с обзиром на то да им је поверен задатак да служе јавности и прикажу разноврсну, плуралистичку и широку лепезу гледишта.

Приватни електронски медији

Иако су приватни електронски медији комерцијална предузећа, од њих се обично захтева да испуне одређене обавезе (нарочито током изборних кампања). Дозвола коју су добили, а коју издаје државни орган периодично, може да подразумева одређене захтеве у вези са програмима који садрже вести, информативне садржаје и актуелне догађаје, као и у вези са едукацијом бирача.

Релевантност приватних електронских медија као извора информација у изборној кампањи зависи делом и од значаја јавних електронских медија у погледу пенетрације, покривености и публике. На пример, када само државни/јавни медији покривају читаву територију неке државе, а приватни електронски медији покривају само ограничена географска подручја, мањи је значај ових других. Насупрот томе, у државама са слабом традицијом јавних електронских медија, вероватно је да ће приватни електронски медији бити главни извор информација о изборима за бираче. Приватни електронски медији често надопуњују државне/јавне медијске куће (посебно оне које су под строгим контролом државе) пружајући разноврснији или другачији спектар мишљења.

Приватни електронски медији треба да се придржавају највиших професионалних новинарских стандарда. Опште је прихваћено да треба да поштују и принцип непристрасности у програмима који садрже вести и актуелне догађаје.

В. Штампани медији

Када су штампани медији у власништву државе, они треба да имају сличне обавезе у погледу правичности, уравнотежености и непристрасности као и јавни медији.

Треба да избегавају сваку врсту дискриминације или политичке пристраности у корист или против одређених кандидата или политичких странака.

Приватни штампани медији углавном имају право на виши степен пристрасности него штампани или електронски медији који се финансирају јавним средствима. Стога, опште је прихваћено да штампани медији могу експлицитно изражавати политичко мишљење. Исто тако, општа пракса саморегулације коју су усвојили штампани медији (путем интерних етичких кодекса и савета за штампу) показује да штампани медији не морају да подлежу правилима која одређују екстерна тела и да медијске куће могу да буду одговорне за своје сопствене уређивачке изборе. Према томе, чак и у периоду избора, приватни штампани медији имају мање обавеза да уравнотежено извештавају о кандидатима и политичким странкама; на њих се примењују мање строги прописи него на електронске медије, ако се уопште примењују.

Аргумент који се користи да би се оправдао такав став гласи да штампани медији немају користи од јавног и ограниченог добра, као што је радиодифузни простор. Према томе, њихова обавеза према јавности да буду непристрасни и уравнотежени је сразмерно мања него обавеза електронских медија.

С. Интернет и други нови медији: општа перспектива

Као резултат појављивања нових медија и комуникационих технологија, нова фаза политичке комуникације је радикално променила односе међу кандидатима и бирачима.

Нови медији пружају кандидатима и политичким странкама могућност да диверзификују своје кампање како би допрли до различитих циљних група на веома једноставан и ефикасан начин. Модел мрежног емитовања (енг. netcast), за разлику од традиционалног модела емитовања, омогућава ширење одређених порука одређеним сегментима становништва. Сличан потенцијал има и коришћење текстуалних порука путем мобилних телефона - техника коју су политички активисти почели да користе у кампањама у неким земљама.

Интернет је несумњиво повећао могућност пружања информација већем делу становништва стварањем већег броја могућности за обичне бираче да дођу до политичких вести и мишљења. Са техничког аспекта, изборни органи већ користе интернет ради ширења информација о изборном процесу, укључујући информације о бирачким списковима, примљеним приговорима/жалбама, табулацији и објављивању резултата.

Иако је потенцијал нових технологија огроман, њихов утицај је још увек ограничен социјалним неједнакостима. Дигитална подела, односно неједнак приступ новим технологијама представља неспорну препреку за редовно коришћење интернета. Исто се у мањој мери односи на коришћење мобилних телефона у политичкој

комуникацији. Мобилни телефони се више користе у сиромашнијим земљама и у деловима популације са нижим приходима, често због ограничене доступности фиксних телефонских линија (што је, с друге стране, један од фактора који ограничава приступ интернету).

Улога интернета у изборном процесу и који прописи треба и могу да се примењују на веб сајтове, односно да ли треба и могу да се примењују, представљају контроверзна питања, посебно у контексту традиционалне предизборне тишине и испитивања јавног мњења. Ово је део шире дебате о степену слободе коју би интернет требало да има и о мери у којој се прописи могу реално применити на овај медиј. Генерално гледано, свако ограничавање слободе корисника интернета и објављивача на интернету наилази на негодовање великог броја људи. Светска комуникациона мрежа (енг. World Wide Web) је плуралистичко и неограничено тржиште идеја, углавном доступно свима. Углавном је нерегулисана, а многи тврде да није ни могуће, нити пожељно да се регулише.

Докази о потенцијалном утицају интернета се могу пронаћи у честим покушајима одређених држава или влада да контролишу приступ светској комуникационој мрежи низом механизма, укључујући директно државно власништво над пружаоцима услуга интернета, контролу архива пружаоца услуга интернета или настојање да ометају приступ „политички субверзивним“ веб сајтовима.

Пружаоци садржаја на интернету такође могу да буду под истим притисцима као и новинари у традиционалним медијима.

Праћење медија у оквиру мисија за посматрање избора: преглед


3.1 Задаци медијског аналитичара

У суштини, задатак медијског аналитичара је да прикупи довољно поузданих информација за анализу и доношење закључака у вези са радом медија у периоду избора (без обзира на то да ли се ради о предизборном периоду (дефинисаном као периоду од најаве избора до почетка изборних кампања), периоду изборних кампања и периоду од завршетка изборних кампања до проглашења изборних резултата или до тренутка када мисија за посматрање избора не напусти земљу), са циљем давања препорука о томе како да се побољша овај део изборног процеса. Медијски аналитичар може да користи разне методе за прикупљање неопходних информација. Он или она то ради као део тима који се састоји од посебне јединице за праћење медија и одређеног броја аналитичара основног тима мисије за посматрање избора, који анализирају друге делове изборног процеса за мисију.

У остатку овог поглавља бавимо се питањима, укључујући специфична питања, која се односе на улогу медијског аналитичара, почевши од прегледа положаја медијског аналитичара у основном тиму и функција јединице за праћење медија.

3.2 Улога медијског аналитичара у мисији за посматрање избора

Рад медијског аналитичара подразумева специфичну интеракцију са различитим члановима МПИ:

-  **Шеф мисије:** Медијски аналитичар саветује шефа мисије о питањима која се односе на медије, укључујући извештавање медија о МПИ. Медијски

аналитичар такође редовно обавештава шефа мисије о налазима праћења медија. Поред тога, медијски аналитичар може да постане особа за контакт за медије у вези са МПИ.

- ✎ **Правни аналитичар:** Медијски аналитичар мора блиско да сарађује са правним аналитичарем приликом проучавања правног оквира којим се уређују медији. Сарадња је важна и када се изборној комисији, регулаторним телима или судовима подносе приговоре, односно жалбе у вези са медијима. Сваки развој догађаја у вези са тим приговорима, односно жалбама, треба да се прати у сарадњи са правним аналитичарем;
- ✎ **Аналитичар избора:** Аналитичар избора обезбеђује медијском аналитичару списак кандидата и упутстава или одлука изборне комисије у вези са медијима. Медијски аналитичар пружа аналитичару избора информације о кампањама едукације бирача у медијима и о вестима који се односе на изборну администрацију;
- ✎ **Политички аналитичар:** Политички аналитичар пружа медијском аналитичару информације о политичкој сцени и приговорима, односно жалбама у вези са медијима које су поднели кандидати и политичке странке. Информације о финансирању и ограничењима трошкова кампање појединачних кандидата и политичких странака такође могу бити релевантни у случају када је националним законодавством плаћено политичко оглашавање. Медијски аналитичар пружа политичком аналитичару информације о медијском извештавању и анализи изборних програма и о платформама политичких странака и кандидата;
- ✎ **Координатор дугорочних посматрача и дугорочни посматрачи:** Координатор дугорочних посматрача може тражити од дугорочних посматрача да прикупе информације о локалним медијима и могућим ограничењима слободе медија са којима се суочавају новинари. У неким случајевима, од дугорочних посматрача се може тражити да прикупе снимљени или штампани материјал за јединицу за праћење медија;
- ✎ **Аналитичар за родна питања:** Аналитичар за родна питања треба да тражи од медијског аналитичара информације о томе како медији извештавају о мање заступљеном полу: о процентима медијских извештаја у односу на проценат кандидата, на пример; и
- ✎ **Аналитичар за националне мањине:** аналитичар за националне мањине треба да тражи од медијског аналитичара информације о томе како медији извештавају о свим националним мањинама, нарочито о кандидатима или странкама из тих група становништва.

3.2.1 Јединица за медије

Јединица за праћење медија МПИ обично се састоји од више особа задужених за праћење медија из земље у којој се одржавају избори. Национално особље за

подршку пружа веома важну помоћ медијском аналитичару у извршењу његових задатака, укључујући писано и усмено превођење и праћење медијских садржаја.

Приликом ангажовања особља за подршку, медијски аналитичар тражи особље за праћење медија које је упознато са политичким контекстом и медијском ситуацијом у земљи. Предност се даје локалном особљу за праћење медија са образовањем из области медија и/или искуством у социолошким истраживањима. Ове особе задужене за праћење медија не треба да раде као новинари, јер њихово ангажовање у медијском сектору може да доведе до сукоба интереса. Поред тога, особе задужене за праћење медија не смеју да буду чланови политичких странака или покрета, како би се избегле сумње у њихову непристрасност.

Када се тим изабере, медијски аналитичар мора да пружи неопходну обуку члановима тима како би своје обавезе правилно извршавали. Та обука може да се подели у две фазе:

1. У првој фази, аналитичар објашњава сврху анализе медија, методологију која се примењује и врсту резултата који се очекују. Методологија се даје у писаној форми, заједно са примерима и студијама случајева о којима се дискутује. Ова фаза треба да траје око три дана.
2. У другој фази, која траје око четири дана, медијски аналитичар блиско сарађује са сваким чланом тима како би утврдио шта је научио и да ли је спреман да извршава потребне задатке.

Особе задужене за праћење медија такође добијају законе и прописе којима се уређује медијско извештавање током изборне кампање, ОДИХР-ов Приручник за посматрање избора, ОДИХР-ов Етички кодекс за посматраче избора и све друге документе потребне како би стекли комплетан увид у циљеве својих активности и укупне циљеве МПИ.

Како би се елиминисали сви елементи субјективности или одступања од методологије, медијски аналитичар примењује контролне механизме, који укључују испитивања поузданости која се спроводе међу особљем задуженим за праћење медија, сталне провере доследности које се врше на прикупљеним подацима, као и преглед дневних извештаја особља задуженог за праћење медија.

Етички кодекс

Неопходно је да сви чланови МПИ, укључујући национално особље за подршку, обављају своје дужности на начин који је у складу са ОДИХР-овим етичким кодексом за посматраче избора. Чланови МПИ могу да имају своје приватно политичко мишљење, али не могу допустити да оно утиче на њихов рад.

3.3 Медијски аналитичар: Шта покушавамо да утврдимо?

Иако се медијски аналитичар бави понашањем појединих медијских организација и новинара, тај интерес је у контексту медијског система у целини. Приликом анализе медија током изборног периода, медијски аналитичар утврђује колико је медијски систем независан од политичког система, као и ниво разноврсности унутар тог система.

При томе, медијски аналитичар узима у обзир основна права сваког од три актера која су поменута у 2. поглављу:

- ✎ Право бирача да примају информације;
- ✎ Право кандидата да деле информације; и
- ✎ Право медија на слободу изражавања.

Право бирача да примају информације

Да би утврдио да ли је бирачима у току предизборне кампање омогућен приступ информацијама, медијски аналитичар треба да проучи следећа питања:

- ✎ Да ли су бирачи добили довољно разноврсне и уравнотежене информације како би могли да бирају на основу тих информација?
- ✎ Да ли су медији пружили довољно информација бирачима о вођењу избора и о процедурама гласања? Да ли су емитоване адекватне емисије за едукацију бирача ради ефикасног и прецизног информисања бирачког тела о процесу гласања?
- ✎ Да ли су државни/јавни медији поштовали своје обавезе да информишу јавност о релевантним питањима у вези са изборним процесом?
- ✎ Да ли државни/јавни медији имају слободу да буду непристрасни, правични и објективни у извештавању о свим кандидатима и политичких странкама или је постојао селективан приступ информисању о догађајима? Да ли су теме изабране због њихове информативне вредности или да прикажу одређену странку у позитивном или негативном светлу?
- ✎ Да ли је дат било какав посебан третман - позитиван или негативан - неком кандидату или политичкој странци?
- ✎ Да ли су медији и политичке странке поштовали одредбе садржане у националном законодавном оквиру, укључујући оне које се односе на испитивање јавног мњења и предизборну тишину?
- ✎ Да ли је било каквих предрасуда у извештавању по основу етничких, верских, родних или социјалних питања?

Право кандидата да деле информације

Медијски аналитичар треба да се фокусира на низ питања како би утврдио да ли кандидати имају неопходну могућност да своје бираче информишу:

- ✎ Да ли су кандидати и политичке странке добили једнаку могућност да путем медија представе своје кампање и програме?
- ✎ Да ли су кандидати и политичке странке имали једнак или правичан приступ³ јавним/државним медијима без дискриминације?
- ✎ Да ли су кандидати на изборима имали неометан приступ медијима? Да ли су постојале правне или административне препреке?
- ✎ Да ли су кандидати и политичке странке уживали поштен третман на државним/јавним медијима?
- ✎ Да ли су кандидати и политичке странке имали исте услове (тарифе, време, итд.) за плаћено оглашавање?
- ✎ Да ли су различите врсте релевантних телевизијских емисија, као што су вести и дебате, биле непристрасне?

Право медија на слободу изражавања

Медијски аналитичар треба да одговори и на неколико питања како би се утврдило да ли се поштује слобода медија на изражавање:

- ✎ Да ли су се медији суочавали са било каквом врстом цензуре или опструкције од стране власти?
- ✎ Да ли су новинари били принуђени да прилагоде своје коментаре или критике да би били у складу са оним што се сматра прихватљивим за власт? Да ли су новинари примењивали аутоцензуру?
- ✎ Да ли су неки медији или појединачни новинари на било који начин били кажњени или узнемиравани искључиво ради емитовања емисија или објављивања чланака у којима су критиковали владу или друге органе и/или њихове политике?
- ✎ Да ли су се медији суочили са било каквим мешањем власти, политичких странака или власника медија у уређивачку политику?
- ✎ Да ли су новинари усвојили одређено становиште у замену за финансијску или другу корист?

³ Једнакост значи да свака странка или кандидат добија исту количину времена или простора у медијима. Правичност подразумева да кандидати на изборима добијају пропорционални приступ заснован на јасним и једнако примењеним критеријумима (нпр. број места у парламенту или број кандидата).

Смернице за праћење медија: осетљива питања, мерила и добре праксе

Приликом процене улоге и рада медија у изборном процесу, медијски аналитичар треба са узме у обзир низ елемената. Посао медијског аналитичара је много више од пуког праћења садржаја медијског извештавања о предизборној кампањи. То извештавање зависи од правног оквира за изборе и контекста у којем се одржавају избори. Да би се обезбедила адекватна процена улоге медија током предизборне кампање, медијски аналитичар мора да се усредсреди на три главне области:

- ✎ Правни оквир за медије;
- ✎ Медијска сцена и однос између медија и релевантних актера, укључујући државне органе, политичке странке и власнике медија; и
- ✎ Праћење медијског извештавања о изборној кампањи.

Целокупна процена треба да се заснива првенствено на поштовању обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а, других примењивих међународних стандарда и националног законодавства. Основно питање гласи: да ли су поштована права и слободе бирача, кандидата, странака и медија током предизборног процеса? Поред тога, треба проценити усклађеност са националним законодавством, које би требало да буде у складу са међународним стандардима. Основни задатак је да се утврди да ли је правни оквир усаглашен са политичким и законским обавезама које је земља преузела и, уколико јесте, да ли су поштована национална законска решења.

4.1 Правни оквир, прописи о изборима, изборна администрација и регулаторна тела за медије

Najvažniji aspekt regulisanja rada medija tokom izbora je pronalaženje prave ravnoteže између поштовања независности уређивачке политике и потребе за правилима којима се гарантује уравнотежено медијско извештавање. Добровољне мере које усвоје сами медијски радници, посебно у облику етичког кодекса или интерних смерница о одговорном и поштеном извештавању о предизборним кампањама, корисна су допуна или алтернатива националним законима или прописима.

Правна и изборна регулатива су резултат различитих специфичних националних традиција и пракси и ниједан универзални модел не би имао исте резултате у различитим контекстима. Међутим, постоје неки основни принципи за правила, праксе и понашања који су утврђени у законским оквирима и изборним прописима.

Смернице

Усклађеност правног оквира	Правни оквир који регулише рад медија и вођење кампање током изборног процеса треба да буде у складу са принципима утврђеним у међународном праву у области слободе изражавања. Ако постоји неусклађеност, правни оквир треба преиспитати и ускладити са обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим важећим међународним стандардима.
----------------------------	---

Регулисање рада медија	Норме које регулишу рад медија током изборне кампање треба јасно навести без простора за манипулацију или погрешно тумачење. Регулисање треба првенствено да се бави заштитом права бирача и кандидата на слободу изражавања. То треба да буде једини циљ сваког ограничавања медијског извештавања, које треба да буде сразмерно циљевима који се желе постићи.
------------------------	--

Области регулисања могу обухватати елементе који могу непримерено утицати на бираче, као што су објављивање резултата испитивања јавног мњења, периоди предизборне тишине, говор мржње, неједнак приступ и неправедан третман.

Прописи не би требало да буду превише рестриктивни и не би требало да непотребно спречавају независност уређивачке политике медија. Током процеса израде нацрта препоручује се консултовање са представницима политичких странака и медија како би се израдио скуп правила договором свих укључених актера.

Такође, систем саморегулације може бити ефикасна опција ако постоје услови који омогућавају одговорно и независно новинарско извештавање.

Надзорно тело

Тело које регулише медијско извештавање током избора треба да буде независно, кредибилно и да га све политичке снаге које учествују на изборима сматрају легитимним. Генерално гледано, регулаторна тела не би требало да тумаче одредбе о кампањама на рестриктиван начин. Именовање чланова таквих тела не би требало да буде под искључивом контролом власти и требало би да буде у складу са принципима о регулисању именовања и активности комплетне изборне администрације. Ти принципи подразумевају следеће:

- Чланови треба да имају одговарајуће квалификације и да буду непристрасни;
- Поступци именовања треба да буду транспарентни;
- Чланови треба да се понашају независно и објективно;
- Јавност (укључујући домаће и међународне посматраче) треба да има приступ релевантној документацији; и
- Чланови треба да буду заштићени од разрешења са дужности због нечије самовољне одлуке.

Тело одговорно за надзор медијског извештавања може да буде:

- Стално регулаторно тело за медије. То тело може да ради самостално или заједно са изборном администрацијом;
- Главно тело изборне администрације (нпр. централна изборна комисија);
- Саморегулаторно тело, као што су добровољни савети за штампу који постоје у многим државама; или;
- Тело које је посебно формирано за период избора, задужено за регулисање и надгледање медијског извештавања само током предизборне кампање;
- Имплементационо тело треба да има искуство, ресурсе, знање и мандат за праћење поштовања правила, истраживање пријављених кршења прописа, те да примени делотворне и благовремене правне лекове у случају кршења прописа. Систематско праћење медија у периоду предизборне кампање помогло би имплементационом телу у обављању тих задатака.

Приговори

Имплементационо тело треба да одговара на приговоре кан-дидата и странака или да реагује на свако утврђено кршење прописа, без обзира на то да ли је поднет приговор.

Треба да се успоставе поступци за примање, истраживање, саслушање и решавање приговора кандидата, политичких странака и других у вези са непоштеним и незаконитим медијским извештавањем. Ти поступци треба да буду благовремени, јасни и доступни, како би се подносиоцима приговора одмах обезбедио правни лек.

Казне које изриче надзорно тело треба да буду сразмерне тежини извршеног дела. Оне не треба да подразумевају затворске казне или било коју меру која би могла да спречи медије да обављају своје активности или да подстакне аутоцензуру међу новинарима.

Екстремне казне, као што је привремено обустављање рада електронских медија или привремено одузимање дозволе за рад, треба изрицати само за најтежа и поновљена кршења прописа уз могућност остваривања права на подношење жалбе суду.

Жалбе

Медијске куће или подносиоци приговора треба да имају право да оспоравају одлуке имплементационог тела путем благовременог, доступног и брзог судског жалбеног механизма.

4.2 Медијска сцена и улога државних органа

Држава и влада посебно имају двоструку одговорност у изборном процесу:

- ☞ да избегну да се непотребно мешају у активности медија и да не спречавају новинаре да врше своју функцију; и
- ☞ да гарантују прурализам и подрже право на слободу медија.

4.3 Медијско извештавање

A. Плурализам и регулисање

Стална је дилема у којој мери треба регулисати медије у њиховом извештавању о кандидатима и странкама током предизборне кампање. Медијско извештавање о изборима обухвата разноврсна и сложена питања која се могу регулисати, саморегулисати или оставити нерегулисана.

Једно од питања које треба решавати односи се на то да ли је потребно екстерно регулисање или саморегулисање. Новинари обично не преферирају било какву врсту екстерних ограничења у погледу уређивачке слободе. Међутим, медијски сектор може да не буде довољно самосталан да би могао да штити новинаре и уреднике од притиска, утицаја власти или других политичких актера. У тим случајевима, екстерно регулисање може да гарантује право бирача да добију информације и право кандидата да дају информације.

B. Предност јавне функције

Бити део владе значи привлачење веће пажње медија, због потребе за извештавањем о активностима извршне власти, укључујући званичне догађаје, састанке и спровођење политика. Догађаји могу да буду аутентични и релевантни (као што су националне прославе, годишњице, потписивање међународних уговора, итд.), аутентични, али маргинални (као што је отварање јавних зграда) и псеудо-догађаји (догађаји које креира или којима управља влада да би добила више позитивног медијског извештавања). Влада је такође главни креатор политика и извештавање је неопходно да би јавност била информисана. Иако вршиоци јавних функција углавном добијају више медијске пажње него њихови противкандидати, медији би требало да извештавају о активностима државних органа на уравнотежен и критички начин, усредсређујући се на резултате, успехе и неуспехе. Медији треба да обезбеде платформу за независна и критичка мишљења, представљајући јавности гледишта о раду актуелне власти на основу информација.

Чланови извршне власти земље треба да поступају у интересу читаве земље, али они често представљају и неку политичку странку. Потенцијални сукоб између те

две активности постаје посебно проблематичан током предизборне кампање у погледу два права:

- права на једнаке могућности кандидата везано за приступ медијима, што мора да буде у равнотежи са слободом и одговорношћу медија и
- права на једнак третман кандидата.

4.4 Регулисање медијског извештавања током избора

Следећи проблем се односи на циљеве регулисања медијског извештавања. Коју врсту емисија треба регулисати? Према којим критеријумима? Главне области за разматрање су емисије вести и актуелних догађаја, дебате кандидата, бесплатно емитовање, плаћено политичко оглашавање и едукација бирача.

Ово су основне смернице које треба узети у обзир приликом посматрања медијског извештавања о предизборној кампањи.

Опште обавезе

Државни/ јавни медији (електронски и штампани медији) треба	<ul style="list-style-type: none">• пруже кандидатима и политичким странкама који учествују на изборима једнаку или правичну могућност приступа и поштен третман;• пруже извештавање које испуњава критеријуме уравнотежености, плурализма и непристрасности;• поштују одредбе о извештавању о изборима садржане у националном законодавству; да: <ul style="list-style-type: none">• обезбеде плуралистичко извештавање, јер представљају јавно добро; и• придржавају се новинарске етике и професионалних стандарда
Приватни електронски медији треба	<ul style="list-style-type: none">• поштују одредбе о извештавању о изборима садржане у националном законодавству; и• придржавају се новинарске етике и професионалних стандарда да:
Приватни штампани медији треба	<ul style="list-style-type: none">• поштују одредбе о извештавању о изборима садржане у националном законодавству, као и да се придржавају новинарске етике и професионалних стандарда; и• буду ослобођени од регулаторног уплитања које би утицало на њихову независну уређивачку политику или право да изразе политичку наклоност.

Вести

У ставу 7.8. ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године наводи се да ниједна законска или административна препрека не сме да спречава несметан приступ медијима за све политичке групације и појединце који желе да учествују у изборном процесу на недискриминаторној основи. Према томе, државе учеснице ОЕБС-а треба да пруже кандидатима адекватну прилику да информишу јавност о својим кандидатурама и програмима на недискриминаторан и непристрасан начин.

С обзиром на то да многи људи добијају информације о политици из вести, посебно је важно да медији усвоје уравнотежен и непристрасан приступ у свом извештавању о дешавањима у кампањи, без било какве врсте дискриминације у корист или против одређеног кан-дидата или политичке странке.

Вести

Висок степен контроле уређивачке политике медија

Државни/
јавни медији
(електронски
и штампани
медији)

- Државни/јавни медији имају обавезу да извештавају о актуелним догађајима и новостима у вези са изборима на правичан, објективан и уравнотежен начин. Ова обавеза се може испунити на основу саморегулисања или закона;
- Право на извештавање је основни аспект новинарства. Што се тиче вести, главно питање је да ли извештавање јавних медија треба да буде строго регулисано, регулисано само у вези са изборним извештавањем или потпуно нерегулисано. У земљама са традицијом слободе изражавања политички актери обично имају поверење у систем, а када постоји добро успостављена пракса саморегулисања, нису потребне било какве друге екстерне одредбе. У земљама у којима постоји недостатак поверења међу политичким странкама, новинарима и институцијама, може да буде неопходна строжа регулатива да би се јавни медији заштитили од непримереног мешања;
- Могу се применити многи приступи да би се обезбедило да се чују разна мишљења: мишљења власти или већинске странке треба да имају противтежу у супротстављеним, независним и алтернативним ставовима; извештавање о јавним догађајима или изјавама владајућих странака о питањима од јавног интереса треба да буде у равнотежи са извештавањем о ставовима опозиције, независних експерата и других актера. Коментари - било да их представља водитељ емисије или екстерни експерти - треба јасно да се разликују од чињеница и да одражавају различите ставове.

Приватни
електронски
медији

- Главно питање у вези са приватним електронским медијима односи се на равнотежу између њихове природе као комерцијалних предузећа и њиховог коришћења јавног радиодифузног простора, што ствара одређене обавезе у погледу пружања јавне услуге. У одређеном броју земаља, давање дозволе подразумева одређени ниво обавезе према јавности;
- Са теоретског становишта, приватни медији у целини треба да гарантују плурализам информација, ставова, идеја и мишљења. Према томе, неколико независних медија, са разноврсним уређивачким правцима, могу послужити за стварање плуралистичког система информација и приступа (екстерни плурализам);
- Који год степен уређивачких слобода да уживају приватни електронски медији, новинари треба да се придржавају професионалних стандарда извештавања, као и професионалне етике.

Приватни
штампани
медији

- Приватни штампани медији нису обавезни да поштују одређене изборне прописе који се односе на расподелу простора међу политичким снагама. Међутим, новинари треба да се придржавају професионалних стандарда извештавања, као и професионалне етике.

Емисије о актуелним догађајима и политичко-информативне емисије

Политичке емисије које садрже разговоре, дискусије и дебате између кандидата и њихових представника допуњују извештавање о изборним вестима и важне су зато што омогућавају јавности директно поређење кандидата у интерактивном формату.

У тим емисијама се могу поставити различита политичка, економска и социјална питања, а кандидати морају објаснити како ће се бавити овим питањима ако буду изабрани.

Те врсте емисија треба организовати тако да се представе различита гледишта. Учесници који представљају различите политичке опције треба да добију правичан третман и треба им омогућити слободно представљање ставова и програма. Међутим, одлука о томе како најбоље постићи такву правичност (на пример, одлучивање о формату, броју учесника, дужини трајања и сл.) се може регулисати законом или се може оставити организаторима електронског медија. Важно је да се током игре правила не мењају. Медији не би требало да буду одговорни за изјаве кандидата или представника странака које су у супротности са законом, а које буду објављене током предизборне кампање. Требало би да за такве изјаве буду одговорни искључиво појединци који су их дали.⁴

Бесплатно време/простор у медијима

У многим земљама је уобичајена пракса да јавни медијски сервиси дају бесплатан медијски простор кандидатима или странкама да пренесу своје поруке бирачком телу. То се сматра директним обликом комуникације између политичара и бирача, без икакве посредничке улоге медија. Једна од главних предности обезбеђивања бесплатних термина је пружање прилике мањим странкама или мање истакнутим кандидатима да пренесу своје изборне поруке, јер у супротном не би имали велику медијску покривеност. Бесплатан простор у медијима се обично регулише законом или другим прописима које усвоји централна изборна комисија или друго релевантно тело.

Иако бесплатан простор у медијима може имати различите форме, такве емисије имају три заједничке карактеристике:

- 👉 Не постоји новинарско посредовање или уређивачка контрола поруке коју представљају кандидати и странке;
- 👉 Главни циљ је преношење порука кандидата бирачима, пружање информација о политичким опцијама које су доступне грађанима и расправа о питањима која се односе на изборни процес; и

⁴ Стављање одговорности за говор кандидата на медије изискује да уредници претходно прегледају све емисије и поступају као цензори.

- Даје се странкама и кандидатима бесплатно, а трошкове обично покрива држава.

У том смислу, природа тих емисија се разликује од других врста програма који се баве изборима, као што су дебате и округли столови, где је новинарско посредовање потребно и под уређивачком контролом медија.

Бесплатно време/простор у медијима

Државни/ јавни медији

- Странкама и кандидатима се може пружити директан, бесплатан приступ јавним медијима. Ако је тако, ниједну регистровану странку или кандидата не треба искључити из бесплатног емитовања. Количина додељеног времена треба да буде довољна да омогући кандидатима да ефикасно представе и објасне своје програме јавности;
- Расподела бесплатног простора у медијима се може вршити на једнакој или пропорционалној основи. Када је број странака које учествују на изборима ограничен, може се применити стриктна једнакост;
- Када је број странака и кандидата који учествују на изборима велик, може се применити формула пропорционалности. Критеријуми за одређивање те расподеле могу се заснивати на низу мерила укључујући: гласове које су освојиле странке на претходним изборима исте врсте, број мандата у парламенту које има свака странка или степен одређен на основу броја кандидата у најмањем броју изборних јединица;
- Најбоље је обезбедити директан приступ када је вероватно да ће се тако допрети до најшире могуће публике. Директан приступ мора бити доступан на недискриминаторној основи. Због тога није прихватљиво емитовање порука неких кандидата само касно увече или рано ујутро, док се другим кандидатима обезбеђује ударно време емитовања.
- Процес додељивања бесплатног простора у медијима треба да буде правичан и транспарентан. Приликом одређивања редоследа и датума појављивања ниједан учесник на изборима не сме да буде дискриминисан и може се применити систем ждреба;
- Независно тело које је у стању да успешно и брзо реши све случајеве кршења прописа треба да прати усаглашеност са одредбама којима се регулише додела бесплатног простора у медијима.

Приватни електронски медији

- Приватни електронски медији нису увек обавезни да додељују бесплатне термине изборним кандидатима. Међутим, када одлуче да понуде те термине или су по закону обавезни да то учине, требало би да поштују исте принципе који се односе на јавне електронске медије.

Плаћено оглашавање

Плаћено политичко оглашавање пружа још једну прилику свим политичким странкама или кандидатима да пренесу своје поруке путем медија. Иако је бирачима свакако потребно што више информација о кандидатима како би донели одлуку засновану на информацијама, плаћено оглашавање може дати неправедну предност странкама или кандидатима који су у могућности да купе више времена за емитовање или више рекламног простора. Иако је плаћено политичко оглашавање опште прихваћено у штампаним медијима, неке државе то не дозвољавају у електронским медијима (било да се ради о приватним, јавним или једним и другим).

Јавно оглашавање

Државни/ јавни медији Ако је плаћено оглашавање дозвољено, треба да испуњава нека основна правила:

- Приватни електронски медији**
- Требало би га гарантовати на једнакој основи свим учесницима у изборима тако што ће им бити понуђене конзистентне и сличне цене;
 - Цене за плаћено време оглашавања у вези са кампањом и рекламни простор не треба да буду веће од упоредивих цена за комерцијално оглашавање; и
 - Медији треба да јасно означе плаћене термине за оглашавање или простор у медијима који плаћа политичка странка, како би се бирачима омогућило да буду упознати са природом програма.

Може се ограничити количина плаћеног оглашавања које странке имају право да купе и/или количина плаћеног времена које је медијима дозвољено да дневно издвајају за такво емитовање. Други начин регулисања плаћеног политичког оглашавања је одређивање ограничења на трошкове кампање политичких странака и кандидата. У неким случајевима, како би се учврстио принцип једнаких могућности, држава може дозволити плаћено оглашавање и одлучити да га делимично финансира.

Приватни штампани медији Питање плаћеног оглашавања није тако проблематично за штампане медије. Ипак, штампа треба да следи принцип једнаких могућности:

Плаћено оглашавање мора да буде гарантовано на једнакој основи свим учесницима у изборима тако што ће им бити понуђене конзистентне и еквивалентне цене; Штампани медији треба јасно да означе садржај који је плаћен. Може се ограничити количина плаћеног оглашавања које странке имају право да купе, као и број плаћених страна које један медиј може да објави дневно.

Едукација бирача

Едукативне емисије за бираче, било да је такве емисије наручила изборна комисија, јавни медијски сервис или нека друга организација, увек треба да буду непристрасне и тачне у информирању бирача о изборима. Те емисије увек треба да буду јасно одвојене од пристрасних политичких порука.

Испитивање јавног мњења

Тешко је измерити стварни утицај анкета о јавном мњењу на резултат избора. Међутим, да би се избегао непримерен утицај на бираче, медији би требало да пруже јавности адекватне информације ради формирања мишљења о вредности испитивања јавног мњења: назив странке или организације која је наручила испитивање, назив организације која је спровела испитивање и методологија која је примењена, величина узорка и маргина грешке и датум спровођења испитивања. Да би се избегле евентуалне манипулације и дао одређени период за размисање, у неким земљама постоје одредбе о забрани објављивања резултата испитивања

јавног мњења у одређеном периоду пре изборног дана или резултата анкете спроведене одмах након гласања или у току самог гласања.

Период предизборне тишине

Период предизборне тишине или тзв. период размишљања је кратак временски период (обично један дан) који претходи изборном дану како би се бирачима омогућило да прихвате и схвате све информације које су примили током предизборне кампање и да донесу одлуку без притиска кампање. Ширење пристрасних изборних порука обично је забрањено у том кратком периоду.

Спровођење праћења медија

Ово поглавље садржи преглед методологије коју најчешће користе медијски аналитичари у мисијама за посматрање избора. Она не покрива апсолутно све аспекте успостављања и вођења поступка праћења медија, већ објашњава најважније аспекте те методологије читаоцима које интересује тај сегмент рада мисије за посматрање избора.

5.1 Процена улоге и рада медија током избора

Како би поуздано и тачно проценио рад медија током избора, медијски аналитичар ће морати да одговори на многа питања која су претходно описана у 3. поглављу. У том циљу, рад медијског аналитичара се може поделити на четири главна задатка:

- Проучавање правног оквира у блиској сарадњи са правним аналитичарем;
- Посматрање медијске сцене;
- Праћење медијског извештавања о изборној кампањи; и
- Праћење приговора и жалби у вези са медијима и кршењем слободе изражавања у блиској сарадњи са правним аналитичарем.

5.1.1 Проучавање правног оквира

Да би схватио правни оквир, медијски аналитичар, у блиској сарадњи са правним аналитичарем, проучава следеће документе:

- Устав;
- Изборни закон или кодекс;

- ✎ Законе о медијима
- ✎ Друге законе и одредбе грађанског и кривичног законика које се односе на медије;
- ✎ Правила и прописе о медијском извештавању које усвоји изборна администрација;
- ✎ Правила и прописе које усвоје регулаторна тела за медије; и
- ✎ Упутства о саморегулацији која издају удружења новинара или сличне организације.

Правна анализа има два циља:

- ✎ Утврђивање степена усаглашености законодавног оквира са обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим важећим међународним стандардима; и
- ✎ Утврђивање степена кохерентности и интерне усклађености комплетног корпуса закона и прописа о медијима.

У сарадњи са правним аналитичарем, медијски аналитичар саставља општу процену правног оквира којим се регулишу медији. Сваки пут када експерти мисије за посматрање избора идентификују правне недоследности, састављају низ препорука како би подстакли побољшања. Те препоруке су део коначног извештаја који се објављује око осам седмица након избора.

Основни законски акт, као што је устав, треба да обухвати међународне обавезе у погледу слободе изражавања, док се допунска правила и прописи могу разликовати од земље до земље. Свака земља има право да одлучи о жељеном степену регулације медија. Међутим, правила којима се дефинишу обавезе медија, како током предизборне кампање, тако и током неизборног периода, треба да буду у складу са принципима слободе медија и не би требало да ограничавају независност уређивачке политике медија. Медијски аналитичар мора да оцени такве одредбе и утврди који је ниво поштовања тих одредаба.

Такође је неопходно добро познавање норми које се односе на медије и изборе у земљи како би се проценило да ли медијске куће и политички актери поштују те одредбе. Целокупни процес посматрања треба да олакша прикупљање доказа о свим кршењима закона. Медијски аналитичар треба да води евиденцију о свим приговорима медија или политичких актера у вези са слободом изражавања и приступом медијима. Треба истражити све случајеве који се појаве.

5.1.2 Посматрање медијске сцене

Да би проценио однос између медија и политичког система током предизборне кампање, медијски аналитичар мора да анализира медијску сцену. Да би се избегло

погрешно тумачење догађаја и услова, медијски аналитичар треба да предузме низ корака како би схватио историјско, политичко, социјално и културно окружење земље у којој се избори посматрају.

Медијски аналитичар би могао боље да упозна медијску сцену и њен контекст кроз састанке са:

- ✎ институционалним актерима, укључујући представнике министарства надлежног за медије, министарства телекомуникација, радиодифузних савета и других битних регулаторних тела за медије, тела надлежних за питања медија у оквиру изборне комисије, итд.;
- ✎ представницима и удружењима штампаних и електронских медија, нпр. директорима, уредницима, новинарима, представницима новинских агенција, издавачких кућа и штампарија, новинарских синдиката, итд.; и/или
- ✎ националним и међународним организацијама (владиним или невладиним) које се баве медијским сектором, укључујући све активне групе које су стално или привремено смештене у земљи домаћину.

Медијски аналитичар такође узима у обзир контекстуалне податке, као што су:

- ✎ Број електронских и штампаних медија у датој земљи;
- ✎ Врсте јавних/државних медија, било електронских или штампаних;
- ✎ Број дозвола које је издала држава на националном и локалном нивоу;
- ✎ Број станица без дозволе, ако постоје, које функционишу у датој земљи;
- ✎ Географски домет постојећих медија;
- ✎ Како публика, односно читаоци, оцењују медије, ако су доступна институционална или професионална истраживања;
- ✎ Сати емитовања или учесталост објављивања за сваки медиј;
- ✎ Величина медијских кућа;
- ✎ Врста медија, циљна публика и њихов потенцијални утицај на јавност;
- ✎ Број медија који су намењени одређеним етничким/језичким мањинама које живе у земљи;
- ✎ Економски услови за медије, опште тржиште медија и оглашавања и постојање конкретних субвенција или пореских олакшица;
- ✎ Структура и транспарентност медијског власништва (концентрација наспрам разноврсности);
- ✎ Број и власништво новинских агенција и штампарија;
- ✎ Структура и контрола дистрибутивног система за штампане медије;
- ✎ Услови за издавање дозвола за електронске медије;
- ✎ Број медијских кућа, ако их има, у власништву или под контролом политичких актера; и

- ✎ Заступљеност нових медија и приступ интернету у земљи.

Неке од тих информација се могу добити прегледом званичних докумената и извештаја о медијском окружењу које су припремиле међународне организације, укључујући ОЕБС-овог представника за слободу медија, локалне канцеларије ОЕБС-а (ако их има), локалне или међународне невладине организације, универзитете, удружења новинара или друге актере на терену. Састанци са представницима медија и другим експертима могу пружити додатне информације.

Интервјуи са новинарима и другим медијским радницима треба да обухвате и теме које се односе на кампању, као што су:

- ✎ Мишљења новинара о прописима, ако их има, који се односе на медијско извештавање током избора;
- ✎ Да ли су новинари прошли посебну обуку о извештавању о изборима;
- ✎ Како новинари планирају да извештавају о изборним догађајима;
- ✎ Да ли се новинари суочавају са било каквим препрекама у свом раду, укључујући аутоцензуру;
- ✎ Врста емисија које електронски медији планирају да емитују како би информисали о изборима;
- ✎ Када то дозвољавају правила, основ по ком електронски медији одлучују да дају кандидатима време за емитовање;
- ✎ Која правила регулишу плаћено оглашавање и које се тарифе примењују;
- ✎ Да ли су медији објавили било какве интерне етичке кодексе или упутства новинарима за извештавање о предизборним догађајима; и
- ✎ Да ли су медији примили приговоре од политичких странака или кандидата који се односе на начин њиховог извештавања о кампањи.

Теренско истраживање и састанци са новинарима, медијским стручњацима, националним и међународним организацијама које се баве медијским питањима и другима омогућавају медијском аналитичару да уради општу процену степена професионализма и аутономије новинара. Ако се у периоду посматрања појављују недостаци у погледу професионалног капацитета, медијски аналитичар препоручује побољшања у оквиру коначног извештаја, који се објављује око осам седмица након завршетка изборног процеса.

5.1.3 Праћење медијског извештавања о предизборној кампањи

Узорковање

Кад год је то могуће, потребно је пратити читав период кампање, како би се посматрала примена правила којима се регулише приступ и обухват кандидата и странака током целог изборног процеса.

Потребно је донети одлуке о томе који ће се телевизијски канали и радио-станице пратити, које новине и који временски период за електронске медије (само ударни термини, 24 сата, итд.). Иако ће те одлуке зависити од расположивих средстава, узорак би требало да пружи поуздане информације о општим трендовима у медијском извештавању.

Медијски аналитичар проучава медијско окружење пре него што изабере медије које ће пратити. Праћење обухвата:

- ❏ Број и разноврсност медијских кућа које раде у земљи;
- ❏ Власништво над медијима (јавни/државни или приватни);
- ❏ Географска покривеност (медији на националном или локалном нивоу);
- ❏ Оцене медија од стране публике/читалаца;
- ❏ Сати емитовања или учесталост објављивања медија;
- ❏ Врста медија, циљна публика и њихов процењени утицај на јавност и политичку елиту; и
- ❏ Број медија посебно намењених етничким/језичким мањинама које живе у земљи.

Те информације омогућиће медијском аналитичару да предложи:

- ❏ **Број медија који ће се пратити:** медијски аналитичар ће препоручити шефу мисије колико канала и новина треба посматрати и објаснити разлоге за такав избор. Да би се добили упоредиви подаци, након што се утврди узорак, важно је придржавати га се и не мењати га током периода посматрања;
- ❏ **Временски распон посматрања електронских медија:** Основни период у којем се прате телевизијске и радио станице је ударно време емитовања (обично од 18:00 - 24:00 за телевизијске станице и 6:00 - 12:00 за радио) када обично има највише публике. Избор временских подинтервала (слотова) који се прате може се разликовати од земље до земље, у складу са посебним програмским распоредима и правилима која регулишу кампању у медијима. Међутим, без обзира на изабрани временски распон, посматрање не би требало да буде ограничено само на информативне емисије, већ треба да обухвата и друге емисије који се емитују у том временском распону. Дебате, информативне емисије, бесплатне емисије и забавне емисије могу имати улогу у формирању мишљења бирачког тела о кандидатима и странкама. Према томе, важно је пратити како је време распоређено, чак и на учеснике у таквим емисијама; и
- ❏ **Врсту медија који ће се пратити:** Критеријуми за избор медија треба да обухватају и власничку структуру. Медији у јавном власништву имају веће обавезе од приватних, јер се финансирају из јавних средстава и, стога, не би требало да буду пристрасни у свом извештавању. Према томе,

приоритет је праћење државних или јавних медија. Медијски аналитичар такође треба да укључи у узорак и главне приватне електронске медије, које би требало изабрати на основу географске покривености, публике и потенцијалног утицаја на бираче. Што се тиче штампаних медија, треба пратити најважније националне дневне новине, изабране на основу географске покривености, броја читалаца и потенцијалног утицаја на бираче. У областима у којима постоји бројније мањинско становништво, пожељно је пратити мање медије који могу да имају утицај на мањинске групе. То би могло да се односи и на новине које имају мали тираж, али су усмерене на политичке или друштвене елите, што те новине чини утицајним у широј медијској заједници.

Квантитативна анализа

Праћење медијског извештавања о изборној кампањи захтева прикупљање одређеног броја мерљивих елемента који се односе на медије, као што су:

- ✎ Количина времена посвећена одређеним кандидатима и другим кључним функционерима;⁵
- ✎ Трајање предизборних емисија политичких странака;
- ✎ Учесталост коришћења одређене речи за опис одређеног политичара;
- ✎ Број кандидаткиња које се наводе;
- ✎ Учесталост извештавања о одређеном питању у кампањи.

Други аспекти медијског извештавања о кампањи такође се могу корисно измерити:

- ✎ Учесталост помињања сваког од политичких актера (кандидата или других политичара);
- ✎ Временско трајање или количина простора за сваког политичког актера;
- ✎ Позитивно, негативно или неутрално помињање сваког актера;
- ✎ Време или простор за директан говор или интервју са сваким политичким актером;
- ✎ Помињање различитих тема;
- ✎ Редослед вести о различитим кандидатима, странкама или темама; и
- ✎ Родна равнотежа медијског извештавања о кандидатима.

Важно је имати на уму да ти квантитативни подаци имају шири циљ; ти елементи се не мере само зато што су мерљиви, већ зато што анализа података у контексту




⁵ У случају носиоца јавне функције, који је такође кандидат, медијски аналитичар настоји да разликује званичне дужности и предизборне активности таквих кандидата, што није лако, јер званични догађаји могу да буду маргинални, а да се о њима ипак много извештава како би се добила додатна медијска пажња.

медијске сцене и политичке ситуације у којој се одређена кампања одвија може да помогне медијском аналитичару да одговори на многа питања постављена у 3. поглављу о улози медија у изборном процесу. Такође пружа медијском аналитичару информације потребне за процену рада медија током кампање.

Али та анализа има своје лимите. Може да постоји оправдано објашњење зашто је једном кандидату дато више времена него другом. Квантитативна мера је објективна, али сама по себи не указује нужно на пристрасност.

Исто тако, мерење расподеле времена не говори нам о томе како је то време коришћено. Тон извештавања може да буде позитиван, негативан или неутралан. На пример, о активностима вршилаца јавних функција може се извештавати углавном у позитивном светлу, често истичући достигнућа и успехе, а владини министри се могу приказивати на свечаним догађајима, попут отварања нових путева или фабрика. Са друге стране, извештавање о кандидатима опозиције може да буде углавном негативно.

Поред тих налаза, постоје и многи други важни аспекти медијског извештавања о изборима које би требало пратити, а који се не могу анализирати квантитативно. Ево неколико примера:

-  **Тачност:** Квантитативно мерење тона којим се извештава ће показати да ли је помињање одређене странке или кандидата позитивно, негативно или неутрално. Међутим, оно само по себи неће показати да ли медији тачно извештавају. Упорно нетачно извештавање је један од озбиљних недостатака извештавања о кампањи и може се утврдити на основу квалитативне анализе. Медијски аналитичар може за то да користи разне методе. Посебно је важно да упореди медијско извештавање са запажањима осталих чланова МПИ. То је један од начина да се провери тачност медијског извештавања о догађајима којима су сами посматрачи могли да присуствују. Други важан начин је упоређивање извештавања различитих медија о истим догађајима. То неће само по себи показати који медији извештавају нетачно, али ће постојање разлика бити добар показатељ питања која треба додатно истражити;
-  **Изостављања:** Искривљено извештавање се често заснива на изостављању извештаја о важним причама и питањима. Медијски аналитичар ће за идентификовање прича о којима се није извештавало користити методе сличне онима за процењивање тачности: поређење различитих медијских кућа и запажања осталих чланова МПИ;
-  **Говор мржње:** Особе задужене за праћење медија ће истражити како медији извештавају о провокативним и запаљивим речима изреченим у предизборној кампањи. То захтева добру процену, уз прецизно навођење речи које су изречене, контекста, националног законодавства и етичких стандарда;

- ✎ **Обмањујући наслови и слике:** Мерење медијског садржаја неће увек помоћи да се идентификује један од најчешћих начина погрешног представљања странака или кандидата у предизборној кампањи. Наслови који су сензационалистички или не одражавају тачно садржај приче могу да имају много више утицаја него сама прича, колико год да је тачна. Исто тако, постављање неповезаног визуелног материјала - фотографија или видео снимака - поред приче такође може да има утицај, било позитиван или негативан. Чак и наизглед неутралне слике могу да буду осетљиве; и
- ✎ **Етичка питања:** Сва та питања су у одређеној мери повезана са професионалним и етичким стандардима новинарства. Могу се појавити и друга питања која чланови мисије треба да прокоментаришу. На пример, може се чинити да постоји одређени однос између позитивног извештавања о кампањи и велике количине оглашавања одређене странке или кандидата. Или се, пак, може „замагли“ разлика између чињенице и коментара. Може се извештавати непрофесионално о резултатима истраживања јавног мњења или у време када је то забрањено законом. То су такође квалитативна питања која се не могу открити квантитативном анализом.

Квалитативна анализа

Циљ те врсте анализе је опис ситуације и појава код којих је квантитативна анализа непотребна или неефикасна, а које су релевантне за процену целокупног квалитета медијског извештавања о кампањи. Квалитативна анализа медијског извештавања о изборном процесу може да обухвати различите теме, а најчешће су следеће:

- ✎ **Новинарски стил:** Да ли су новинари склони да мешају мишљења и чињенице када извештавају? Да ли новинари настоје да јавности пруже детаљну анализу и тачне информације или су склони извештавању на површан и непотпун начин?
- ✎ **Професионално понашање новинара:** Да ли су новинари одговорни за сваку очигледно пристрасну информацију или извештавање, случајеве клевете, фаворизујуће изјаве или неистините вести?
- ✎ **Предност јавне функције:** Да ли владини функционери имају користи од превелике предности која је резултат опширног извештавања о њиховим службеним функцијама? Да ли медији извештавају о њиховим активностима некритички, наглашавајући само постигнуте успехе, а игноришући неуспехе?
- ✎ **Емисија медијских кућа:** О којим темама и причама се извештава у емисијама главних телевизијских вести? Да ли јавни медијски сервис објављује репортаже у којима фаворизује одређену политичку странку? Да ли приватни електронски медији имају програм којим се фаворизује нека одређена политичка странка?

- ✎ **Предизборна тишина:** Да ли медији поштују одредбе које се односе на предизборну тишину (ако је прописана националним законодавством)? Ако то није случај, које су главне повреде прописа? Кога треба сматрати одговорним за повреде прописа?
- ✎ **Изостављање вести:** Да ли су посматрани медији изостављали било које релевантне вести?
- ✎ **Анализа формата који се користе за извештавање о изборима и њиховог садржаја:** Да ли има примера иновативног извештавања о изборима? Да ли су прављене сатиричне емисије или написани сатирични чланци? Да ли су медији направили неку емисију или чланак на језику или језицима националних мањина? Да ли се баве питањима која се односе на националне мањине? Да ли су медији произвели неки програм или чланак који се бави родним питањима?
- ✎ **Вођење кампање путем нових медија:** веб сајтови, сервер за слање порука, текстуалне поруке које се шаљу на мобилне телефоне, итд.
- ✎ **Инциденти у којима се користи говор мржње:** Да ли нека медијска кућа шири говор мржње? Ко је мета таквог говора?
- ✎ **Кршење прописа:** Да ли је прекршена нека одредба којом се регулише рад медија током изборног периода?
- ✎ **Извештавање о изборној администрацији:** Да ли се извештава о активностима изборне администрације? Да ли се извештава о осетљивим питањима у вези са спровођењем изборима? Да ли се у извештавању промовише поверење у институције и изборни процес или се подрива њихов легитимитет?
- ✎ **Едукација бирача:** Да ли постоји нека конкретна кампања за едукацију бирача? Ако постоји, да ли бирачима пружа тачне и јасне информације о њиховом праву на гласање и процедурама гласања. Да ли та кампања има различиту циљну публику, посебно лица у неповољном положају или групе које су традиционално дискриминисане? Да ли је кампања усмерена на посебне аспекте или проблеме који су распрострањени у одређеној земљи?
- ✎ **Извештавање о испитивањима јавног мњења:** Да ли је извештавање у складу са одредбама националног законодавства којима се уређује објављивање резултата испитивања јавног мњења? Да ли су коришћени узорци који су репрезентативни за читаву популацију? Да ли су питања формулисана на одговарајући начин? и
- ✎ **Извештавање о излазним анкетама у земљама у којима се гласање одвија у различитим временским зонама:** Да ли је извештавано о излазним анкетама пре затварања бирачких места у свим временском зонама?

На основу анализе медијске ситуације у датој земљи, као што је описано у овом одељку и узимајући у обзир специфичан контекст у којем се избори одржавају, медијски аналитичар израђује образац који се доставља свим особама задуженим за праћење медија и који оне редовно испуњавају. Подаци прикупљени на основу образаца се затим редовно похрањују у посебно креираној бази података. Обезбеђивање тачности података је основни елемент процеса праћења. Према томе, рутинске и свакодневне провере у току праћења су укључене у активност медијског аналитичара.

Када све особе задужене за праћење медија испуне обрасце, важно је да се прегледају њихова запажања и да се са њима разговара о закључцима. То је други начин да се избегне закључивање само на основу утисака; поређење запажања и разговор, међу особама задуженим за праћење медија и са медијским аналитичарем, служе као показатељ поузданости истраживања и доследности резултата. Такве разговоре треба водити редовно и треба их усмеравати на главне закључке да би се проверила њихова конзистентност, веродостојност и оправданост. С тим у вези, могу се одржавати редовни накнадни састанци (енг. *de-briefing*) са особама задуженим за праћење медија према распореду који одреди медијски аналитичар.

5.1.4 Праћење приговора и жалби у вези са медијима и кршењем права на слободу изражавања

Медијски аналитичар води евиденцију и чува документацију о свим релевантним догађајима који утичу на слободу изражавања, укључујући следеће:

- ☞ Да ли постоје било какве препреке за рад медија;
- ☞ Да ли се медији суочавају са било каквом директном или индиректном цензуром;
- ☞ Да ли су медији под директним или индиректним притиском државних функционера или политичких странака;
- ☞ Да ли су јавни/државни медији под притиском руководства у погледу уређивачких избора;
- ☞ Да ли су приватни медији под притиском власника у погледу уређивачких избора;
- ☞ Да ли су новинари застрашени или су били застрашивани и да ли је сврха тог застрашивања уплитање у њихове професионалне активности;
- ☞ Да ли су новинари убијани, притварани или затварани;
- ☞ Да ли тужбе против медија и новинара имају солидну правну основу;
- ☞ Да ли су медији били затворени током или пре периода кампање;
- ☞ Да ли је медијима одбијено издавање или обнављање дозвола; и
- ☞ Да ли неки медији кришом примају новчана средства за фаворизовање неке странке или кандидата.

У току изборног процеса, кандидати, политичке партије и медијски радници који су мета дискриминације или кршења права могу поднети приговоре како би добили правну заштиту. Вођење евиденције о тим приговорима омогућава медијском аналитичару да провери колико је наводних кршења права пријављено, колико их је решено, у којој мери је на њих било хитно одговорено, које су биле одлуке тела које је одлучивало у сваком случају и како је функционисао процес приговора и жалби у целини.

Међутим, медијски аналитичар не би требало да се меша у овај процес. Када се приговори упућују МПИ-у, на пример, уместо надлежном телу, медијски аналитичар треба да се ограничи на евидентирање приговора, без интервенисања у спору, а такође треба да подсети подносиоца приговора на службене канале који су предвиђени за те случајеве. Медијски аналитичар треба да буде непристрасан, али би требало да прикупи и што више информација о приговорима након што сазна за њу. Да би се добио свеобухватан преглед предмета спора, медијски аналитичар треба да се састане са свим странама у спору. Медијски аналитичар ради у блиској сарадњи са правним аналитичаром, као и са аналитичаром избора.

Приговоре у вези са медијима би требало прикупити у писаној форми и архивирати. Такође их треба разврстати на посебно креираном обрасцу (у штампаној или електронској верзији), проверити и пратити. Образац треба да садржи релевантне информације као што су:

- ✎ Датум подношења приговора;
- ✎ Име подносиоца приговора;
- ✎ Назив органа или име лица против којег је поднет приговор;
- ✎ Назив органа којем је поднет приговор;
- ✎ Место у коме се налази орган којем је поднет приговор;
- ✎ Место у коме се налази орган којем је поднет приговор;
- ✎ Предмет приговора;
- ✎ Правни основ за подношење приговора;
- ✎ Кратак коментар о приговору у име медијског аналитичара или посматрача који о приговору извештавају;
- ✎ Датум на који ће надлежни орган одржати саслушање у вези са приговором.

Обрада и анализа података

6.1 Контекстуалне јединице

Особе задужене за праћење медија раде на одређеним пододељцима медија које прате, познатим као „контекстуалне јединице“. Контекстуална јединица је сваки непрекинути део емитовања или објављеног материјала који се бави истим садржајем. Контекстуалне јединице могу да буду дуге (на пример, комплетна телевизијска или радијска емисија, као што је разговор (енг. talk show) или емисија о актуелним догађајима) или веома кратак (као што је једна вест у оквиру ударних вести).

У пракси је релативно једноставно препознати почетак и крај сваке контекстуалне јединице. То ће бити означено почетком или крајем емисије или мање формалном, али поједнако препознатљивом, поделом између вести у ударним вестима. Контекстуалне јединице у штампаним медијима ће готово увек бити одвојени, појединачни чланци. По правилу, рекламе не треба да прекидају контекстуалне јединице. Међутим, изузетак су случајеви у којима рекламе укључују релевантног актера, тј. политичара или кандидата. Тада их треба сматрати посебним контекстуалним јединицама и засебно анализирати.

Контекстуалне јединице се даље деле на регистроване јединице за потребе мерења различитих варијабли. То су елементи посматрани у оквиру активности праћења медија, као што је време извештавања, релевантни актери и тон извештавања.

6.2 Регистроване јединице

Регистрована јединица је сегмент поруке који је посвећен једном једином релевантном актеру. У оквиру једне контекстуалне јединице (на пример, талк шоу емисије) постоји онолико регистрованих јединица колико има сегмената комуникације посвећене појединачним релевантним актерима. Тако, на пример, сваки пут када неки политички кандидат говори у *talk show* емисији, то се дефинише као засебна регистрована јединица. У вестима у неком штампаном медију,

свака прилика у којој се кандидат помене или цитира представља појединачно регистровање. Предност коришћења малих сегмената текста као регистрованих јединица је степен тачности који омогућава у фази анализе. Свака регистрована јединица се посебно бележи и кодира према варијаблама које се прате у медијима.

6.3 Кодирање

Кодирање варијабли је од суштинског значаја, а додељени кодови треба да буду јасни и недвосмислени. Посебно су важне следеће варијабле:

- ✎ **Дефиниција релевантних актера:** Појмови „политичара“ и „кандидата“ су јасни. Међутим, медијски аналитичар треба да особама задуженим за праћење медија да веома јасна упутства о томе како и где ове примере треба регистровати у оквиру варијабле релевантног актера. Одређивање које појединце или групе треба класификовати као релевантне актере може зависити од врсте избора. Међу релевантним актерима могу да буду:
 - ◆ Сви посланици у парламенту;
 - ◆ Сви чланови владе (министри и заменици министара);
 - ◆ Сви кандидати који учествују у изборима (на основу званичног списка који су одобрили и издали изборни органи);
 - ◆ Сви институционални актери (председник државе, председник парламента, итд.);
 - ◆ Сви чланови локалних управа (градоначелници и представници локалних скупштина);
 - ◆ Чланови политичких странака који су јасно дефинисани као активни политичари (нпр. вођа регистроване странке која не учествује у изборима, који није члан владе или друге званичне институције и није члан локалне управе); и
 - ◆ Све регистроване политичке странке.

Пре почетка прикупљања података, важно је прибавити списак политичких странака и/или кандидата, са партијском припадношћу, од националних изборних администрација, као и списак чланова актуелне владе.

- ✎ **Дефиниција варијабли које се користе за описивање релевантних актера:** Медијски аналитичар треба да одлучи колико варијабли треба користити за описивање релевантних актера. Како би се евидентирао број појављивања и добили неопходни статистички подаци, три карактеристике ће се увек узимати у обзир приликом описивања релевантних актера: политичка припадност, кандидатура и род. Ове варијабле омогућају тиму за праћење да утврди како је извештавање расподељено на политичке странке или појединачне кандидате који учествују у изборима, као и да добије податке о родној равнотежи. Могу се укључити и друге варијабле. На пример,

може да буде корисно знати колико често се извештава о кандидатима из мањинских група, односно колико често се они помињу.

Важна одлука коју треба донети односи се на то како класификовати чланове владе. Владици представници обично имају двојни идентитет на неки начин, јер су често истовремено чланови неке странке и представници извршне власти. У случајевима у којима су чланови извршне гране власти истовремено и кандидати, медијски аналитичар може да се одлучи да евидентира случајеве у којима се о њима извештава као о члановима извршне власти, одвојено од оних у којима се о њима извештава у оквиру изборних активности. Према томе, треба пажљиво размотрити праћење тог аспекта, јер је важан за добијање података о извештавању о актуелној влади како би се проценило да ли је добила несразмерну предност.

6.4 Систем мерења

Најбоље мерне јединице, у погледу прецизности, су секунде и квадратни центиметри. Ако тим за праћење само изброји колико пута се појављује контекстуална јединица или извештавање о релевантном актеру, без рачунања њиховог појединачног трајања или, у случају штампаних медија, квадратних центиметара, то може да доведе до обманујућих резултата. Потреба да се пружи прецизна слика о расподели извештавања на странке и политичаре изискује мерење додељеног времена у електронским медијима и простора у штампаним медијима.

Мере које се користе за квантификовање количине медијског извештавања о политичким актерима су углавном време или простор који им је посвећен, при чему:

- ✎ Укупно време је измерено време извештавања о релевантном актеру на телевизији или радију;
- ✎ Укупан простор је измерени укупан простор који је коришћен за извештавање о релевантном актеру у штампаним медијима;
- ✎ Укупно време се мери помоћу штоперице или тајмера на видео/дигиталном рекордеру и уписује се у секундама у рубрици обрасца за анализу која се односи на ТВ/радио. Укупан простор се мери у квадратним центиметрима и уписује се у у рубрици обрасца за анализу која се односи на штампу; и
- ✎ Показатељи времена за директни говор и простора за интервју помажу у мерењу директног приступа (у интервјуима, изјавама, оглашавању, итд.) који медији пружају политичким актерима. Време за директни говор је време у којем се релевантни актер директно цитира на телевизији или радију. Простор за интервју је простор у којем се релевантни актер директно цитира у штампи.

6.5 Квалитет извештавања

Прикупљање информација о квантитету извештавања о различитим политичким актерима не пружа свеобухватну слику о степену плурализма у медијима. Јавни имиџ политичких странака, кандидата и лидера се обликује не само количином

времена или простора који им се додељује, већ и начином на који се они приказују. Због тога, прецизно праћење медија захтева коришћење општег индекса квалитета извештавања. Потешкоћа која се одмах појављује везана је за потребу да се максимално смањи субјективност особа задужених за праћење медија приликом процене тона извештавања, карактеристике која је по природи прилично субјективна. Обука локалаца задужених за праћење медија је важна због добијања упутстава о томе које елементе треба узети у обзир приликом процене тона и начина евидентирања ове варијабле. Правила за кодирање тона морају да буду јасно одређена, а нејасне случајеве треба пажљиво размотрити.

Мерење квалитета извештавања обухвата низ карактеристика које се могу конвертовати у варијабле, укључујући:

- ✎ Експлицитне судове новинара о релевантном актеру;
- ✎ Медијско уоквиривање (енг. *framing*) извештавања о релевантном актеру; медијско уоквиривање се односи на вредност вести у оквиру које се извештава о актеру, тј. контекст у којем се извештава о релевантном актеру. Према томе, медијско уоквиривање се не односи на то колико контекст истинит или неистинит, већ на то како актер изгледа у том контексту. Стално извештавање о неком политичком актеру у проблематичном контексту (случајеви у којима је било насиља, суђења у случајевима корупције, итд.) у току изборне кампање може да буде покушај да се тај актер представи јавности у негативном светлу;
- ✎ Манипулативно коришћење филмова, слика и звукова у покушају да се утиче на мишљење бирача (народни посланици који спавају, углови снимања који наводе на закључак да су гомиле људи веће него што јесу, сублиминално оглашавање);
- ✎ Избор речи приликом извештавања о политичким актерима или приказивања вести; и
- ✎ Поштовање основних професионалних новинарских стандарда, као што је разлика између вести и коментара, и исправљање нетачних информација приликом приказивања неке вести.

Тон се обично мери коришћењем скале од пет вредности (веома негативан, негативан, неутралан, позитиван, веома позитиван) или три вредности (позитиван, неутралан, негативан).

6.6 Пондерисање случајева

Медијског аналитичара не интересује само да утврди колико се пута релевантни актери појављују или помињу, него и да види колико дуго су у центру медијске пажње. Медијски аналитичар треба да буде способан да каже колико је времена или простора било посвећено некој странци, а не само да наведе колико пута је поменуто (учесталост).

Учесталост помињања треба пондерисати на основу посвећеног времена или простора. Може да буде посебно корисно да се израчуна релативни проценат добијеног времена или

простора за извештавање, јер учесталост изражена у апсолутним вредностима не омогућава аутоматски поређење нивоа извештавања о релевантним актерима.

Израчунавање процентуалних вредности омогућава медијском аналитичару да упоређује расподелу времена/простора на различите релевантне актере.

Пример

Политичка припадност	Време	Време у %
Странка 1	631	46,2%
Влада	317	23,2%
Странка 3	286	20,9%
Институционална	133	9,7%
Укупно	1.367	100%

Овај приступ омогућава медијском аналитичару да извести да је странка 1 добила највећи део извештавања - више него двоструко од онога што је добила странка 3.

6.7 Тумачење података

Нумерички подаци треба да се тумаче пажљиво, узимајући у обзир не само оно што показују статистички подаци, него и могуће разлоге који стоје иза конкретних вредности. Медијски аналитичар треба не само да опише одређену појаву (медијско извештавање и тон), него да покуша да је објасни. Не постоји универзални модел за тумачење података, али следећи приступи могу да помогну да се побољша читање и анализа података:

- Приликом анализе података важно је читати апсолутне и релативне вредности, јер обе пружају важне информације. Коришћење само релативних вредности, као што су проценти, понекад може да доведе до погрешног закључка. Узмите, на пример, случај када постоје три странке: странка А је добила пет секунди извештавања, странка Б два сата, а странка Ц четири сата. Ако кажемо само да је 70 одсто времена посвећено странци А било негативно, без узимања у обзир да је укупно време посвећено њој било веома кратко у поређењу са другим странкама, ризикујемо да преценимо значај података;
- Ако активности анализе медија произведу податке или вредности које се чине чудне или нетачне, медијски аналитичар треба да покуша да утврди узрок или узроке за то. Нетачности могу да произађу из грешака у фазама

праћења медија у којима се уносе или бележе подаци. Међутим, подаци могу да буду тачни и у том случају медијски аналитичар треба да буде у стању да објасни очигледну аномалију.

- ✎ Коришћење група података које су довољно велике да би биле значајне. Основни период извештавања је читава кампања, тако да медијски аналитичар треба да избегава доношење закључака на основу података који се односе на кратке временске периоде;
- ✎ У анализи треба поредити само сличне случајеве и не „мешати бабе и жабе“. На пример, поређење извештавања из дневних новина са оним из недељника вероватно ће довести до неуобичајених и погрешних резултата. Недељник ће углавном имати много мање чланака и њихова природа може да се битно разликује од чланака објављених у дневним новинама. Дуга репортажа, на пример, може садржати много више извора него кратка вест. То не значи нужно да је репортажа боља. Аналитичар треба да води рачуна о томе да не прави поређења која наводе на погешно мишљење;
- ✎ Важно је узети у обзир контекстуалне информације приликом процене података. Правне норме којима се уређује понашање медија током избора - како национални закони тако и међународни стандарди - пружају основни оквир за тумачење налаза. Партијски систем, политички контекст и релативан значај и статус медијских кућа чије се извештавање прати представљају елементе које треба узети у обзир приликом састављања закључака;
- ✎ Запамтите да су цифре у радном листу или бази података дескриптивне, а не инференцијалне, тј. описују само вести које се прате. Није их могуће користити за доношење закључака о томе шта је могао да буде садржај других медија или медијских кућа које нису биле предмет праћења. Медијски аналитичар увек треба да води рачуна о томе да не износи тврдње о статистичким закључцима који нису оправдани;
- ✎ Квалитативни закључци обезбеђују корисна објашњења за статистичке податке. Фактори који утичу на одређени тренд, одређену пронађену вредност или значајну варијацију података често се могу идентификовати коришћењем структурне квалитативне анализе извршене током праћења медија;
- ✎ Квантитативне податке треба увек анализирати у односу на оно што се дешавало у кампањи у то време. Медијски аналитичар стално треба да има на уму догађаје и факторе у спољашњем свету који би могли да објасне податке, посебно ако су неки од резултата изненађујући. У краћим периодима, један већи догађај или прича може у великој мери да искриви податке; и
- ✎ Налази праћења медија не говоре нам о томе шта се десило; само нам говоре о чему су медији извештавали. Подаци се могу користити за поређење резултата о извештавању различитих медијских кућа, али сами по себи се не могу користити за утврђивање тачности медијског извештавања. Да би се утврдила тачност извештавања, медијски аналитичар мора да упореди податке у медијима са подацима о инцидентима о којима се извештава. Ти подаци могу да обухватају статистичке податке о политичком насиљу, броју скупова за различите странке, итд.

АНЕКС:

Компилација стандарда и принципа о слободи изражавања током избора

Списак скраћеница

ЗНД:	Заједница независних држава	КВКЉП:	Канцеларија високог комесара Уједињених нација за људска права
СЕ:	Савет Европе	ОЕБС:	Организација за безбедност и сарадњу у Европи
ЕКЉП:	Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција о људским правима)	ПССЕ:	Парламентарна скупштина Савета Европе
ЕСЉП:	Европски суд за људска права	УДЉП:	Универзална декларација о људским правима
ЕУ:	Европска унија	УН:	Уједињене нације
ОКЗНМ:	Оквирна конвенција за заштиту националних мањина	ВС:	Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија)
ОК:	Општи коментар		
МПГПП:	Међународни пакт о грађанским и политичким правима		

Овај анекс садржи документа различите врсте и географске покривености, која се разликују по нивоу обавезности, али се сви баве првенствено слободом изражавања и слободом медија у контексту избора и политичког живота. Друга документа, везана за ширу улогу медија у друштвеном и политичком животу, нису обухваћена.

Нека од тих докумената су усвојиле УН, дајући им тако универзалну димензију и висок степен државне подршке. Друга имају регионалну димензију, јер су их саставиле и усвојиле регионалне организације. У анексу су представљени првенствено стандарди УН-а, ОЕБС-а, ЗНД-а, Савета Европе и ЕУ-а, јер су то главни принципи који се примењују на све државе учеснице ОЕБС-а или неке од њих.

Документа се такође разликују по степену и природи обавезности; нека су правно обавезујућа за државе које су их ратификовале, док су друга политичка обавеза држава које су се обавезале да ће их подржати. На пример, МПГПП је правно обавезујући, док су обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а политички обавезујуће. Остала документа су резолуције или препоруке међувладиних организација, које указују на тенденције у међународном праву и добре државне праксе. На крају, овај анекс садржи и опште коментаре које издају уговорна тела за људска права и у којима се детаљно описују њихова тумачења различитих одредби релевантних уговора и принципа које је изрекао ЕСЉП.

Уговорни стандарди

Универзални ниво

◆ МПГПП (1966)

Члан 19

1. Нико не може бити узнемираван због свога мишљења.
2. Свако има право на слободу изражавања; то право подразумева слободу тражења, примања и ширења обавештења и идеја сваке врсте, без обзира на границе, било усмено, писмено, путем штампе или у уметничком облику, или ма којим другим средством по свом избору.
3. Коришћење слобода предвиђених у ставу 2 овог члана повлачи посебне дужности и одговорности. Оно се, према томе, може подвргнути извесним ограничењима која ипак морају бити изричито утврђена законом и која су неопходна:
 - а) за поштовање права или угледа других лица;
 - б) за заштиту националне безбедности или јавног поретка, јавног здравља или морала.

Регионални ниво

◆ Конвенција ЗНД о људским правима и основним слободама (1995)

Члан 11

1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу изражавања мишљења, као и примања и ширења информација и идеја без уплитања јавних власти и без обзира на границе.
2. Остваривање ових слобода, с обзиром на то да са собом носи обавезе и одговорности, може да буде предмет формалности, услова и ограничења који су прописани законом и неопходни у демократском друштву, у интересу националне безбедности, јавне безбедности или јавног реда или ради заштите права и слобода других.

◆ Конвенција ЗНД о људским правима и основним слободама (1995)

Члан 11

1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу изражавања мишљења, као и примања и ширења информација и идеја без уплитања јавних власти и без обзира на границе.

2. Остваривање ових слобода, с обзиром на то да са собом носи обавезе и одговорности, може да буде предмет формалности, услова и ограничења који су прописани законом и неопходни у демократском друштву, у интересу националне безбедности, јавне безбедности или јавног реда или ради заштите права и слобода других.

♦ **Конвенција о стандардима демократских избора, изборних права и слобода у земљама чланицама ЗНД (2002)**

Члан 7 Ошворени и јавни избори

(...)

4. Изборни орган у року утврђеном изборним законима званично објављује податке о гласању и изабраним лицима, у свом органу или другим медијима.

Члан 9 Исправно одржани избори

(...)

3. У исправно одржаним изборима бирачи имају слободан приступ информацијама о кандидатима, листама кандидата, политичким странкама (коалицијама) и изборном процесу, а кандидати и политичке странке (коалиције) имају слободан приступ средствима јавног информисања и телекомуникација.

Члан 10 Поштени избори

1. Поштовање принципа поштених избора мора да обезбеди једнаке правне услове за све учеснике у изборном процесу.

2. Поштени избори гарантују:

(...)

(б) једнаке могућности за учешће сваког кандидата или сваке политичке странке (коалиције) у изборној кампањи, укључујући приступ средствима јавног информисања и телекомуникација;

Члан 13 Информативна подршка изборима и изборној кампањи од стране државе

1. Стране потписнице обезбеђују слободу тражења, прикупљања, ширења информација о изборима, кандидатима и непристрасно извештавање о изборима у средствима јавног информисања и телекомуникација.

2. Од средстава јавног информисања и телекомуникација се захтева да информишу становништво о изборима, номиновању кандидата (списак кандидата), њиховим изборним програмима (платформама), напредовању изборне кампање, извештајима о гласању и изборним резултатима у оквиру устава, закона и

међународних обавеза државе.3. У складу са законом, новинари који представљају средства јавног информисања и телекомуникација могу:

(а) присуствовати састанцима изборних тела како би се обезбедила јавност и отвореност њиховог рада;

(б) прегледати документе и материјале изборних тела у вези са извештајима о гласању или изборним резултатима, направити копије тих докумената и материјала или примити те копије од изборног тела, проследити их средствима јавног информисања и телекомуникација ради објављивања;

(в) присуствовати догађајима у оквиру јавне кампање и извештавати о њима у средствима јавног информисања;

(г) присуствовати гласању, пребројавању гласова, утврђивању броја гласова и изборних резултата.

4. Грађанима, кандидатима, политичким странкама (коалицијама) које су номиновале кандидата и/или доставиле списак кандидата, другим јавним удружењима и јавним организацијама гарантује се слобода вођења кампање у свим законом дозвољеним облицима и применом законских метода, у оквиру законом утврђених поступака и рокова, у условима плурализма и без цензуре.

5. У складу са уставом и законом, сви кандидати и политичке странке (коалиције) које учествују у изборима имају једнаке могућности приступа средствима јавног информисања и телекомуникација, укључујући и приступ ради представљања свог изборног програма (платформе).

6. У току изборне кампање није дозвољена злоупотреба слободе говора и слободе јавног информисања, укључујући позивање на насилно преузимање власти, насилну промену уставног поретка и кршење територијалног интегритета државе, подстицање на рат, позивање на терористичке или друге насилне радње који подстичу друштвену, расну, националну, етничку, верску мржњу и непријатељство.

7. Средства јавног информисања и телекомуникација било које државе потписнице ове конвенције не смеју да се користе за учешће у кампањи када се избори одржавају на територији друге државе.

8. Законом се утврђује списак повреда услова и поступака за вођење кампање од стране кандидата и политичких странака (коалиција) и повреда прописа у вези са извештавањем о изборној кампањи од стране средстава јавног информисања, што представља основ за позивање на одговорност оних који то чине.

Члан 19 Обавезе држава потписница Конвенције

(...)

2. Стране потписнице се обавезују:

(...)

(е) да ће омогућити оснивање политичких странака и њихов слободан законит рад; да ће законски регулисати финансирање политичких странака и изборни процес; да ће обезбедити да се законом и националном политиком предвиди одвојеност политичких странака од државе и да се изборна кампања води у атмосфери слободе и искренности, омогућавајући странкама и кандидатима да слободно представе своје ставове и мишљења, своје изборне програме (платформе) и омогућавајући бирачима да се упознају са њима и о њима дискутују и да слободно гласају „за” или „против”, без страха од казне или било какве врсте прогона;

(ж) да ће усвојити мере којима се гарантује непристрасно извештавање о изборној кампањи од стране средстава јавног информисања, укључујући интернет, и онемогућава постављање правних и административних препрека које спречавају политичке странке и кандидате да добију приступ средствима јавног информисања на недискриминаторној основи (...);

(з) да ће усвојити националне програме грађанског образовања и учествовати у изради и усвајању сличних међународних програма; да ће склопити аранжмане за информисање и образовање грађана и других учесника у изборима о изборним процедурама и правилима, за подизање нивоа њихове правне културе и за побољшање професионалних квалификација чланова бирачког одбора;

◆ **Савет Европе: ЕКЉП (1950)**

Члан 10

1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа.

2. Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.

◆ **Савет Европе: ОКЗНМ (1995)**

Члан 9

1. Стране уговорнице се обавезују да ће признати да право на слободу изражавања сваког припадника националне мањине укључује слободу мишљења, и примања и преношења информација и идеја на језику мањине без мешања јавних органа и без обзира на границе. Стране уговорнице ће у оквиру својих правних система

осигурати да припадници националних мањина не буду дискриминисани у свом приступу средствима јавног информисања.

Политичке обавезе

Универзални ниво

♦ УДЉП - члан 19 (1948)

Свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.

Регионални ниво

♦ Документ са састанка у Копенхагену Конференције људске димензије ОЕБС-а (1990)

Став 7

(...)

(7.8) обезбедити да не постоје никакве правне или административне препреке за несметани приступ медијима на недискриминаторној основи за све политичке групе и појединце који желе да учествују у изборном процесу;

Став 9

(9) Државе учеснице потврђују да

(9.1) свако има право на слободу изражавања, укључујући право на комуникацију. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Остваривање овог права може да буде ограничено само на начин прописан законом и у складу са међународним стандардима. Посебно се неће ограничити приступ и употреба средстава за умножавање докумената било које врсте, али уз поштовање права која се односе на интелектуалну својину, укључујући и ауторска права; (...)

Став 10

(10.1) поштовати право свакога, појединачно, или заједно са другим лицима да тражи, прима и саопштава слободне ставове и информације о људским правима и основним слободама, укључујући права на ширење и објављивање таквих ставова и информација;

◆ ОЕБС: Париска повеља за нову Европу (1990)

Људска њрава, демократија и владавина њрава

(...)

Демократски систем управљања се заснива на вољи народа редовно израженој на слободним и поштеним изборима. Темел демократије је поштовање људских права и владавине права. Демократија је најбоља заштита слободе изражавања, толеранције за све групе друштва и једнаких могућности за свакога.

◆ Документ са састанка у Москви Конференције људске димензије ОЕБС-а (1991)

Став 26

Државе учеснице потврђују право на слободу изражавања, укључујући право на обавештавање и право медија да прикупљају, извештавају и шире информације, вести и мишљења. Свако ограничење у остваривању овог права биће прописано законом у складу са међународним стандардима. Оне такође констатују да су независни медији неопходни за слободно и отворено друштво и одговорне системе владавине и да су посебно важни у заштити људских права и основних слобода.

(26.1) Оне сматрају да штампани и електронски медији на њиховој територији треба да имају неограничен приступ страним новинским и информативним агенцијама. Јавност ће имати сличну слободу да прими и саопштава информације и идеје без мешања јавних власти без обзира на границе, укључујући и путем страних публикација и страних електронских медија. Свако ограничење у остваривању овог права биће прописано законом у складу са међународним стандардима.

(26.2) Државе учеснице неће вршити дискриминацију независних медија у погледу омогућавања приступа информацијама, материјалима и објектима.

◆ ОЕБС: Декларација са самита у Истанбулу (1999)

Повеља за европску безбедносћ

26. Потврђујемо важност независних медија и слободног протока информација, као и приступ јавности информацијама. Обавезујемо се да ћемо предузети све неопходне кораке како бисмо обезбедили основне услове за слободне и независне медије и неометани прекогранични и унутардржавни проток информација, што сматрамо суштинским компонентама сваког демократског, слободног и отвореног друштва.

◆ Декларација са самита у Истанбулу

27. Обавезујемо се да ћемо обезбедити слободу медија као основни услов за плуралистичка и демократска друштва. Дубоко смо забринути због употребе законских ограничења у подручјима конфликта за подстицање мржње и међуетничких тензија и због коришћења ограничења и узнемиравања за ускраћивање слободних медија грађанима. Наглашавамо потребу да се обезбеди слобода изражавања, што је суштински елемент политичког дискурса у свакој демократији. Подржавамо Канцеларију представника за слободу медија у настојањима да промовише слободне и независне медије.

Општи коментари

◆ КВКЉП: Општи коментар бр. 25 - Право учешћа у јавним пословима, бирачка права и право на једнак приступ јавној служби (1996)

Сјав 12

Слобода изражавања, окупљања и удруживања су основни услови за успешно остваривање права гласа и морају бити потпуно заштићени. Потребно је предузети позитивне мере за превазилажење специфичних потешкоћа, као што су неписменост, језичке баријере, сиромаштво или препреке за слободу кретања, које лица са правом гласа спречавају да своја права остваре на делотворан начин. Информације и материјали треба да буду доступни на језицима мањина. Треба усвојити посебне методе, као што су фотографије и симболи, како би се обезбедило да неписмени бирачи имају адекватне информације на основу којих би могли да донесу одлуку о свом избору.

◆ КВКЉП: Општи коментар бр. 10 - Слобода изражавања (1983)

1. У ставу 1 се захтева заштита „права на сопствено мишљење без мешања“. То је право за које се у Конвенцији не дозвољавају изузеци или ограничења. (...)

2. У ставу 2 се захтева заштита права на слободу изражавања, која обухвата не само слободу „ширења обавештења и идеја сваке врсте“, већ и слободу њиховог „тражења“ и „примања“ „без обзира на границе“, „било усмено, писано, путем штампе или у уметничком облику, или ма којим другим средством по свом избору“. Нису све државе уговорнице пружиле информације о свим аспектима слободе изражавања. На пример, до сада се мало пажње посвећивало чињеници да су због развоја савремених масовних медија неопходне делотворне мере за спречавање контроле медија која би представљала мешање у право свакога на слободу изражавања на начин који није предвиђен у ставу 3.

3. Многи државни извештаји тек помињу да је слобода изражавања гарантована уставом или законом. Међутим, да би сазнао какав је стварни третман слободе изражавања у закону и у пракси, Комитету су потребне и информације о правилима којима се дефинише обим слободе изражавања или којима се утврђују одређена ограничења, као и информације о свим другим условима који у пракси утичу на остваривање овог права. То је интеракција између принципа слободе изражавања и ограничења који одређују стварни обим права појединца.

4. У ставу 3 се изричито наглашава да остваривање права на слободу изражавања са собом носи посебне обавезе и одговорности и да су зато дозвољена одређена ограничења права, која се могу односити на интересе других особа или заједнице у целини. Међутим, ако држава уговорница наметне одређена ограничења на остваривање слободе изражавања, она не смеју да угрозе само право. У ставу 3 се утврђују услови које је неопходно испунити да би се наметнула ова ограничења. Наиме, ограничења морају да буду „прописана законом“, могу да буду наметнута у складу са једном од сврха наведених у тачкама (а) и (б) става 3 и морају да буду образложена као „неопходна“ за државу уговорницу, у складу са једном од поменутих сврха.

Остало

Универзални ниво

◆ Резолуција Генералне скупштине УН А/РЕС/55/96 (2001) - Унапређивање и учвршћивање демократије (2001)

(iv) Обезбедити, кроз законодавство, институције и механизме, слободу оснивања демократских политичких странака које могу учествовати на изборима, као и транспарентност и правичност изборног процеса, између осталог и кроз одговарајући приступ, у складу са законом, средствима и бесплатним, независним и плуралистичким медијима;⁶

◆ Извештаји Специјалног известиоца УН-а за унапређење и заштиту права на слободу мишљења и изражавања (1999-2009)

- Право на слободу мишљења и изражавања и сродна права на слободу удруживања и окупљања су основна људска права са далекосежним последицама за уживање свих других права. Када се поштује слобода мишљења и изражавања, владе су одговорне, јавне политике су успешније концепиране и чује се глас грађана.

6 У овом одељку су представљени главни принципи који произилазе из годишњих извештаја за период од 1999. до 2009. године.

- Ни под каквим околностима не треба критику нације, њених симбола, владе, њених чланова и њиховог деловања сматрати кривичним делом. Требало би да изабрани функционери и органи власти прихвате чињеницу да ће због своје истакнуте и јавне улоге диспропорционално више привлачити пажњу новинара новинара и бити под њиховим надзором.
- Треба избећи монопол или прекомерну концентрацију власништва над медијима у рукама неколицине, у интересу развоја плурализма ставова и гласова;
- Медији у државном власништву дужни су да извештавају о свим аспектима националног живота и да омогуће да се чују различити ставови; медији у државном власништву не смеју се користити као комуникацијски или пропагандни орган једне политичке странке или као заговорник власти који искључује све друге странке и групе;
- У предизборним периодима, у интересу што бољег информисања бирачког тела, држава мора да обезбеди да се медијима одобри што шира географска покривеност. Ово се најбоље може постићи када, између осталог: медији информишу јавност о политичким странкама, кандидатима, питањима у вези са кампањом и процесима гласања; када државни медији извештавају о изборима на уравнотежен и непристрасан начин, без дискриминисања било које политичке странке или кандидата када је реч о времену за емитовање и трудећи се да вести, интервјуи и информативни програми не буду пристрасни у корист или против било које странке или кандидата;
- Цензура емисија везаних за изборе није дозвољена, а медијима се препоручује да емитују и/или објављују програме у вези са изборима и не кажњавају се за емисије у којима се критикује власт, њене политике или владајућа партија;
- Медији су изузети од правне одговорности за провокативне изјаве кандидата или представника странака; даје се право на одговор, као и на исправку или повлачење изјава, у наводним случајевима клевете; начин и домет правног лека одређује независно тело;
- Постоји јасна разлика између вести и конференција за медије које се односе на функције и активности чланова владе, нарочито ако дотични члан учествује на изборима;
- Време за емитовање емисија са директним приступом се одобрава на правичној и недискриминаторној основи; време додељено странкама или кандидатима је довољно да пренесу своје поруке и да се бирачи информишу о питањима, ставовима странака, квалификацијама и карактеру кандидата;
- Емитовањем емисија пружа се стварна прилика за новинаре, политичке коментаторе и/или ширу јавност да постављају питања страначким лидерима и другим кандидатима, као и за дебату међу кандидатима;
- Медији, а посебно државни, баве се едукацијом бирача, укључујући пружање информација о томе како да учествују у поступку гласања, када и где да

гласају, како да се региструју за гласање и провере да ли су исправно регистровани, о тајности гласања, важности гласања, функцијама за које се кандидати бирају и другим питањима; иШтампани и електронски медији објављују извештаје и емитују емисије који ће допрети до највећег могућег броја бирача, између осталог и на језицима мањина, и оних који су можда били традиционално искључени из политичког процеса, као што су етничке или верске мањине, жене и аутохтоне групе.

- Сваки регулаторни механизам и тело, било да се ради о електронским или штампаним медијима, треба да буде независан од политичких странака и од владе.

◆ **Заједничка декларација (2002) - Специјални извештај УН-а за слободу мишљења и изражавања, ОЕБС-ов представник за слободу медија, специјални извештај Организације америчких држава (ОАД) за слободу изражавања**

- Слободни медији и независно, ефикасно судство у демократском друштву се међусобно оснажују;
- Недопустива је примена закона којима је предвиђено кривично дело клевете, као и њихову злоупотреба од стране политичара и других јавних личности. Клевету треба избацити из кривичних закона и преместити је у одговарајуће законе о парничном поступку;
- Неприхватљива је злоупотреба јавних финансија од стране власти и јавних институција ради утицаја на медијски садржај;
- Власници медијских кућа дужни су да поштују права на слободу изражавања, а посебно независност уређивачке политике новинара;
- Промовисање различитости, укључујући родну равноправност и једнаке могућности за све делове друштва у погледу приступа радиодифузног простору, представља примарни циљ прописа о електронским медијима.
- Регулаторна тела за електронске медије и органи управљања морају да буду заштићени од политичког и комерцијалног мешања;
- Треба спречити непримерену концентрацију власништва над медијима применом одговарајућих мера.
- Политичке активности би требало да буду одвојене од медијских интереса политичара и људи из власти који поседују медијске куће.

◆ **Заједничка изјава о медијима и изборима (2009) - Специјални извештач УН-а за слободу мишљења и изражавања, ОЕБС-ов представник за слободу медија, специјални извештач Организације америчких држава (ОАД) за слободу изражавања и специјални извештач АКЉНП-а о слободи изражавања и приступу информацијама**

(...) усвајају следећу Изјаву о медијима и изборима:

Општије окружење за медије и изборе

- Државе би требало да уведу низ мера, укључујући оне наведене у нашој Заједничкој декларацији од 12. децембра 2007. године, како би се створило окружење у којем се може развити плуралистички медијски сектор. То би требало да подразумева, између осталог, обавезе у погледу транспарентности власништва над медијима, издавање дозвола за различите врсте електронских медија ради промовисања различитости, правила за спречавање непотребне концентрације власништва над медијима и мера за промовисање разноврсности садржаја између и унутар медија.
- Законе који непотребно ограничавају слободу изражавања супротно међународним и уставним гаранцијама треба укинути. Тамо где такви закони још увек постоје, за време изборних кампања, власти треба да примењују уставне или међународне гаранције које штите слободу изражавања.
- Државе би требало да успоставе ефикасне системе за спречавање претњи и напада на медије и друге који остварују своје право на слободу изражавања, као и за истраживање таквих напада када се они догоде, привођење одговорних правди и надокнаду штете жртвама. Та обавеза има посебан значај током периода избора.
- Медији би требало да имају слободу да извештавају о питањима који се односе на изборе. Такође би требало да буду изузети од одговорности за објављивање незаконитих изјава које су дале непосредно странке или кандидати - било у живој телевизијској емисији/преносу или у оквиру предизборног оглашавања - уколико изјаве нису проглашене незаконитим од стране суда или уколико изјаве представљају директно подстицање на насиље, а медијска кућа је имала прилику да спречи њихово емитовање/ објављивање.
- Обавезу политичких личности, укључујући и кандидате, да толеришу виши степен критике од обичних грађана треба јасно потврдити током избора.
- Странка или кандидат који је незаконито оклеветан или је претрпео другу незакониту повреду услед изјаве у медијима у току периода избора треба да има право на брзу исправку те изјаве или право да потражи судску заштиту.
- Свака дискриминација коју би вршили медији на основу политичког мишљења или по другим признатим основама, приликом расподеле медијског времена или простора и наплате за плаћено политичко оглашавање, ако је исто законом дозвољено, требало би да буде незаконита.

- Праћење свих правила која се односе на медије и изборе треба да буде поверен независном управном органу који одмах треба да разматра сваки приговор. Треба да буде омогућено судско преиспитивање одлука тог органа.

Јавни медији

Сви медији у јавном власништву, укључујући јавне радиодифузне сервисе, треба да имају следеће обавезе током периода избора:

- Обезбедити да бирачко тело буде информисано о изборним питањима, укључујући улогу избора у демократском друштву, како да остварују своје право гласа, кључна изборна питања и политичке ставове различитих странака и кандидата који учествују у изборима. Ово би обично требало да обухвати извештавање које укључује питања која се постављају страначким лидерима и кандидатима, као и дебате између кандидата.
- Поштовати строга правила непристрасности и уравниотежености, нарочито када се извештава о владајућој странци или странкама и о одлукама и поступцима власти током периода избора. То подразумева да се једнако извештава о аргументима у корист обе стране на сваком референдуму.
- Дати свим странама и кандидатима једнак приступ медијима како би директно пренели своје поруке јавности, било бесплатно или по субвенционисаним тарифама. Једнак приступ подразумева правичан и недискриминаторни приступ дат према објективним критеријумима за мерење укупних нивоа подршке и обухвата факторе као што су време приступа и све накнаде.
- Обезбедити да свако извештавање о истраживању јавног мњења и изборним прогнозама буде праћено са довољно информација како би се омогућило бирачима да правилно схвате њихов значај.

Регионални ниво

- ♦ **Савет Европе: Препорука CM/Rec(2007)15 Комитета министара државама чланицама о мерама у вези са медијским извештавањем о изборним кампањама (2007)**

Принципи

I. Опште одредбе

1. Немешање јавне власти

Органи јавне власти не би смели да се мешају у активности новинара и осталих медијских радника са циљем утицања на изборе.

2. Заштита од напада, претњи и осталих врста незаконитог притиска на медије

Органи јавне власти треба да предузимају одговарајуће кораке ради успешне заштите новинара и осталих медијских радника, као и просторија у којима раде, што добија још већи значај у време одржавања избора. Истовремено, таква заштита не би требало да омета медије у обављању посла.

3. Независност уређивачке политике

Прописи везани за медијско извештавање о изборима треба да поштују независност уређивачке политике медија. Државе чланице би требало да обезбеде стварну и јасну одвојеност између спровођења контроле медија и процеса одлучивања у погледу медијског садржаја и употребе политичке моћи или утицаја.

4. Медији у власништву владајућих структура

Државе чланице би требало да усвоје мере које би обезбеђивале да медији у власништву владајућих структура, када извештавају о изборним кампањама, то раде на правичан, уравнотежен и непристрасан начин, не дискриминишући и не подржавајући било коју политичку странку или кандидата. Ако такви медији прихватају плаћено политичко оглашавање у својим публикацијама, онда би требало да омогуће једнак третман свим политичким кандидатима и странкама које желе да закупе рекламни простор.

5. Професионални и етички стандарди медија

Све медије подржавамо у напорима да развију саморегулаторне оквири и инкорпорирају саморегулаторне професионалне и етичке стандарде који се односе на извештавање о изборним кампањама, укључујући, између осталог, поштовање принципа људског достојанства и недискриминације. Ти стандарди би требало да одражавају њихову посебну улогу и одговорности у демократским процесима.

6. Транспарентност медија и приступ медијима

Ако медији прихватају политичко оглашавање, регулаторни или саморегулаторни оквири треба да обезбеде да буде одмах јасно да је реч о оглашавању. У случајевима када су медији у власништву политичких странка или политичара, државе чланице би требало да се побрину да то буде јасно јавности.

7. Право на одговор или сличне мере

Узимајући у обзир кратко трајање предизборне кампање, свим кандидатима и политичким странкама који имају право на одговор или на неку сличну меру према националном законодавству или правним системима треба омогућити да то право искористе током кампање без непотребног одлагања.

8. Испитивање јавног мњења

Регулаторни и саморегулаторни оквири треба да наложе медијима да, кад објављују резултате испитивања јавног мњења, пруже јавности неопходне информације како би бирачи могли сами да донесу суд о вредности тих испитивања. Такве информације треба да садрже нарочито:

- назив политичке странке или неке друге организације или особе која је наручила и платила спровођење испитивања јавног мњења;
- назив организације која је спровела анкету и коју су методологију користили;
- узорак испитаника и колика је могућност грешке у датој анкети;
- датум и/или период када је испитивање спроведено.

Сами медији одлучују о свим осталим питањима која се тичу начина на који ће истраживање бити представљено. Сва ограничења која државе чланице уведу у смислу забране објављивања/дисеминације резултата испитивања јавног мњења (одговора на питање за кога намеравају да гласају) на дан избора или неколико дана пре избора треба да буду у складу са чланом 10 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, онако како је тумачи Европски суд за људска права. Исто тако, кад су у питању излазне анкете, државе чланице могу размотрити могућност увођења забране објављивања резултата тих анкета док се не затворе сва бирачка места у земљи.

9. Предизборна тишина („дан за размишљање“)

Државе чланице треба да размотре користи од увођења одредаба којима се забрањује ширење пристрасних изборних порука на дан пред изборе или прописује њихова исправка.

II. Мере које се односе на електронске медије

1. Општи оквир

Регулаторни оквири би требало да подстичу и олакшавају плуралистичко изражавање мишљења путем електронских медија у време предизборне кампање. Уз поштовање независности уређивачке политике електронских медија, регулаторни оквири би такође требало да предвиде обавезу да се о предизборним кампањама извештава на правичан, уравнотежен и непристрасан начин у свим програмским садржајима емитера. Таква обавеза би требало да се односи и на јавне сервисе и на приватне емитере у областима у којима се емитију. Државе чланице могу да одступе од тих мера кад су у питању услуге које су искључиво посвећене самопромоцији политичких странака или кандидата и које су јасно означене као такве.

2. Емисије вести и актуелности

Кад саморегулаторни оквирима то није предвиђено, државе чланице би требало да усвоје мере које јавним и приватним електронским медијима налажу да у периоду избора буду нарочито правични, уравнотежени и непристрасни у емисијама вести и актуелности, укључујући интервјуе или дебате. Електронски медији не смеју да пружају привилегован третман јавним властима у тим емисијама. То питање треба првенствено решавати одговарајућим саморегулаторним мерама. С тим у вези,

државе чланице треба да размотре дали, када је то изводљиво, надлежним органима који прате извештавање о изборима треба дати овлашћење да интервенишу како би исправили евентуалне недостатке.

3. Нелинеарне аудио-визуелне услуге јавних медијских сервиса

Државе чланице треба да примењују принципе наведене у тачкама 1 и 2 или сличним одредбама о нелинеарним аудио-визуелним услугама које пружају јавни медијски сервиси.

4. Бесплатни термини за емитовање и једнака заступљеност политичких странака и кандидата на јавним медијским сервисима

Државе чланице треба да размотре колико је препоручљиво да у својим регулаторним оквирима имају одредбе којима би јавним медијским сервисима било омогућено да, у периоду избора, политичким странкама и кандидатима омогуће бесплатне термине за емитовање на својим сервисима и остале линеарно аудио-визуелне медијске услуге и/или еквивалентну заступљеност у својим нелинеарним аудио-визуелним медијским услугама. Увек када омогуће такво време за емитовање и/или еквивалентно присуство, то треба да чине непристрасно и без дискриминације, на основу транспарентних и објективних критеријума.

5. Плаћено политичко оглашавање

У државама чланицама у којима је политичким странкама и кандидатима дозвољено да закупе простор за оглашавање у предизборне сврхе, регулаторни оквири би требало да омогуће свим странкама које учествују на изборима да имају могућност да закупе простор за оглашавање под једнаким условима и по једнаким тарифама. Државе чланице треба да размотре увођење одредби у своје регулаторне оквири којима би се ограничила количина простора и времена за политичко оглашавање које једна странка или кандидат може да закупи. Новинари који воде емисије вести и актуелности не би требало да учествују у плаћеном политичком оглашавању.

◆ ПССЕ: Резолуција 1636 (2008) о индикаторима за медије у демократији

1. Парламентарна скупштина подсећа на важност слободе медија. Слобода изражавања и информисања у медијима је основни услов за демократију. Учешће јавности у демократском процесу одлучивања захтева да јавност буде добро информисана и да има могућност да слободно дискутује о различитим мишљењима.

(...)

7. Скупштина сматра неопходним да се у демократском друштву поштују одређени принципи који се односе на слободу медија. Списак тих принципа би олакшао анализу националних медијских окружења у погледу слободе медија, којом би се могла идентификовати проблематична питања и евентуални недостаци. То ће омогућити државама чланицама да на европском нивоу разговарају о могућим мерама за решавање тих проблема.

8. Скупштина позива националне парламенте да редовно анализирају медијску ситуацију у својим земљама на објективан и упоредив начин како би могли идентификовати недостатке у свом националном законодавству о медијима и у пракси, те предузети одговарајуће мере за њихово отклањање. Такве анализе треба да буду засноване на следећим основним принципима:

8.1. Право на слободу изражавања и информисања путем медија мора да буде гарантовано у националном законодавству и то право мора бити спроводиво. Велики број судских предмета који се баве тим правом указује на проблеме у примени националног законодавства о медијима, а то изискује измене закона или праксе;

8.2. Државни службеници нису заштићени од критике и увреде у већој мери од обичних грађана, на пример кривичним законом који прописује веће казне. Новинари не би требало да буду затварани у затворе, нити би требало гасити медије због критичких коментара;

8.3. Кривични прописи против подстицања на мржњу или за заштиту јавног реда или националне безбедности морају уважавати право на слободу изражавања. Ако се изричу казне, морају се поштовати захтеви нужности и пропорционалности. Ако по учесталости и интензитету изречених казни може закључити да је примена таквих прописа политички мотивисана, мора се мењати законодавство које регулише медије и релевантна пракса;

8.4. Новинари не смеју да буду подвргнути непотребним условима од државе да би могли радити;

8.5. Политичке партије и кандидати морају да имају правичан и једнак приступ медијима. Њихов приступ медијима мора да буде олакшан током предизборних кампања;

(...)

8.9. Ексклузивна права извештавања о главним догађајима од јавног интереса не смеју ометати право јавности на слободу информисања;

8.10. Закони о заштити приватности и државној тајни не смеју непотребно ограничавати информисање;

(...)

8.13. Медији треба да имају уређивачку политику независну од власника медија, на пример тако што ће се са власницима медија договорити о усвајању етичких кодекса који подразумевају независност уређивачке политике, како се власници медија не би мешали у свакодневни уређивачки рад или угрожавали непристрасно новинарство;

8.14. Новинари морају да буду заштићени од физичких претњи или напада због свог рада. Полицијска заштита мора да буде обезбеђена на захтев новинара који

се осећају угроженим. Тужиоци и судови се морају благовремено и на одговарајући начин бавити случајевима претњи или напада на новинаре;

(...)

8.18. Власништво над медијима и економски утицај на медије морају бити транспарентни. Морају се применити закони против медијских монопола и доминантних тржишних позиција. Поред тога, требало би предузети конкретне позитивне мере за промовисање медијског плурализма;

8.19. Ако медији примају директне или индиректне субвенције, државе морају правично и неутрално поступати према тим медијима;

8.20. Јавни медијски сервиси морају бити заштићени од политичког мешања у њихово свакодневно управљање и уређивачку политику. Особама за које се зна да припадају некој политичкој странци не треба дозволити да буду на вишим руководећим местима;

8.21. Јавни медијски сервиси би требало да успоставе интерне етичке кодексе за новинарски рад и уређивачку политику независну од политичких странака;

8.22. „Приватне“ медије не треба да воде или поседују државе или предузећа под контролом државе;

8.23. Чланови владе не би требало да обављају професионалне медијске активности док су на функцији;

8.24. Влада, парламент и судови морају да буду отворени за медије на правичан и једнак начин;

8.25. Требало би да постоји систем саморегулације медија, укључујући право на одговор и исправку или добровољно извињење новинара. Медији треба да формирају своја саморегулаторна тела, као што су комисије за приговоре или омбудсмани, а одлуке тих тела треба да се спроводе. Требало би да судови законски признају те мере;

8.26. Новинари треба да успостављају своје професионалне етичке кодексе и да исте примењују. Новинари би својим гледаоцима или читаоцима требало да открију своје евентуалне политичке и финансијске интересе, као и евентуалну сарадњу са државним органима као што је случај новинара интегрисаних у војне структуре; (...)

◆ **Савет Европе: Декларација Комитета министара о слободи политичке дебате у медијима (2004)**

1. Слобода изражавања и информисања ђуџем медија

Плуралистичка демократија и слобода политичке дебате захтевају да јавност буде информисана о питањима од јавног значаја, што подразумева право медија на преношење негативних информација и критичких мишљења о политичким личностима и јавним функционерима, као и право јавности да сазна за те информације и мишљења.

II. Слобода критикованња државних или јавних институција

Држава, влада или било која друга институција извршне, законодавне или судске власти може да буде предмет критике у медијима. Због њиховог доминантног положаја, те институције као такве не би требало да буду заштићене кривичним законом од клеветничких или увредљивих изјава. Ако те институције ипак уживају такву заштиту, та заштита би требало да буде примењена на рестриктиван начин, избегавајући да се, у било каквим околностима, примени како би се ограничила слобода критике. Особе које представљају те институције остају и даље заштићене као појединци.

III. Јавна дебата и надзор над политичким личностима

Политичке личности су одлучиле да стекну поверење јавности и прихватиле да се изложе јавној политичкој дебати и стога су предмет непосредног надзора јавности и потенцијално велике и значајне критике у медијима, због начина на који су вршили или врше своје функције.

IV. Јавни надзор над јавним службеницима

Јавни службеници морају да прихвате да ће бити предмет јавног надзора и критике, посебно у медијима, због начина на који су вршили или на који врше своје функције, у мери у којој је то неопходно како би транспарентно и одговорно вршили своје функције.

V. Слобода сатирире

Хумористички и сатирични жанр, заштићен чланом 10 Конвенције, дозвољава виши степен претеривања, чак и провокације, све док се јавност не обмањује о чињеницама.

VI. Репутација политичких личности и јавних службеника

Политичке личности не треба да уживају већу заштиту репутације и других права од осталих грађана, и стога за медије, по домаћим законима, не треба да буду предвиђене теже санкције уколико критикују политичке личности. Тај принцип се такође примењује на јавне службенике; изузеци се могу допустити једино ако су заиста неопходни како би омогућили јавним службеницима да врше своје функције на одговарајући начин.

VII. Приватност политичких личности и јавних службеника

Приватни и породични живот политичких личности и јавних службеника треба да буде заштићен од медијског извештавања према члану 8 Конвенције. Међутим, информације о њиховом приватном животу могу да буду објављене када су од непосредног јавног интереса за начин на који су те личности и службеници вршили или врше своје функције, уз настојање да се избегне непотребна штета по трећа

лица. Када политичке или јавне личности привлаче пажњу јавности сегментима свог приватног живота, медији имају право да прате те сегменте.

VIII. Правни лекови против кршења права од стране медија

Политичке личности и јавни службеници треба да имају приступ само оним правним лековима којима имају приступ и приватна лица у случају повреде њихових права од стране медија. Одштете и казне за клевету или увреду морају да буду пропорционалне повреди права или репутације осталих грађана, узимајући у обзир све могуће ефикасне и адекватне добровољне правне радње које су понудили медији и прихватиле особе које су у питању. Клевета или увреда од стране медија не треба да се кажњава затвором, осим ако, због тежине повреде права или репутације осталих грађана, то представља крајње неопходну и пропорционалну казну, посебно у случају када су остала основна права озбиљно повређена клеветничким или увредљивим изјавама у медијима, као што је говор мржње.

◆ Венецијанска комисија: Кодекс добре праксе у изборним питањима (2002)

Тачка 2.3. Једнаке могућности

а. Једнаке могућности странака и кандидата морају да буду гарантоване. То подразумева да државни органи имају неутралан став, нарочито по питању:

- i. изборне кампање;
- ii. медијског извештавања, нарочито државних медија;
- iii. финансирања странака и кампања из јавних средстава.

б. У зависности од предмета, једнакост могућности може да буде стриктна или пропорционална. Ако је стриктна, политичке странке се третирају на једнак начин без обзира на њихову тренутну снагу или подршку бирачког тела. Ако је пропорционална, политичке странке се морају третирати према резултатима постигнутим на изборима. Једнаке могућности се нарочито односе на представљање на радију и телевизији, јавна финансијска средства и друге врсте подршке.

с. У складу са слободом изражавања, требало би законски обезбедити, за све кандидате који учествују на изборима, минимум приступа аудио-визуелним медијима у приватном власништву, када су у питању предизборна кампања и оглашавање.

д. Финансирање политичке странке, кандидата и предизборне кампање мора да буде транспарентно.

е. Принцип једнаких могућности може, у одређеним случајевима, довести до ограничења средстава за политичке странке, нарочито средстава за оглашавање.

Тачка 3. Слобода њрава ѓласа

3.1. Слобода бирача да формирају мишљење

а. Државни органи морају да поштују обавезу неутралности. То се посебно односи на:

и. медије;

(...)

Принципи Европског суда за људска права

◆ Главни принципи ⁷

- Претходна цензура представља неприхватљиво ограничење права на слободу изражавања и закон треба да дозволи ограничења тог права само у изузетним околностима.⁸
- Слобода медија представља основни предуслов за слободу изражавања. Штампани медији, као и електронски медији, имају двојаку обавезу „да саопштавају информације и идеје о стварима од јавног интереса. Не само да је њихов задатак да саопштавају информације и идеје: јавност такође има право да их добије. У супротном, штампани медији не би били у могућности да обављају своју кључну улогу надзора у име јавности.“⁹
- Право на слободу изражавања подразумева слободу политичке дебате, чије је постојање „сама суштина концепта демократског друштва.“¹⁰
- Границе критике политичара и представника власти су шире од оних које се односе на приватна лица.¹¹

7 У овом одељку су представљени главни принципи који произилазе из праксе ЕСЉП-а. Релевантни случајеви су наведени у фуснотама.

8 Европски суд за људска права је изјавио да „државе уговорнице имају одређени простор за слободну процену у погледу потребе за мешањем, али то иде руку под руку са европским надзором, чији се степен мења зависно од случаја. Тамо где постоји мешање у остваривање права и слобода гарантованих у ставу 1 члана 10, надзор мора да буде строг, због значаја права која су у питању; Суд је нагласио значај тих права много пута. Нужност њиховог ограничавања мора да буде убедљиво утврђена.“ Аутроник АГ против Швајцарске, пресуда од 22. маја 1990.

9 Лингенс против Аустрије, пресуда од 8. јула 1986. Торгеир Торгеирсон против Исланда, пресуда од 25. јуна 1992.

10 Кастелс против Шпаније, пресуда од 23. априла 1992.

11 Лингенс против Аустрије, оп. цит., напомена 9. „Границе прихватљиве критике су, шодно томе, шире када се ради о политичару, него када се ради о приватном лицу. За разлику од приватног лица, политичар неизбежно и свесно излаже сваку своју реч и дело детаљном надзору новинара и јавности у целини, и према томе мора показати виши степен толеранције.“

- Треба да постоји појачана заштита за политичка мишљења, чија истина, за разлику од чињеница, не може да буде доказана или оповргнута.¹²
- Медији имају обавезу да објаве опозиционе ставове, уз поштовање критеријума равнотеже и недискриминације.¹³
- Време расположиво за политичке емисије није неограничено и критеријуми се морају примењивати ради правичне расподеле времена за емитовање. У примени тих критеријума не треба да буде никакве произвољности или дискриминације.¹⁴

◆ Главни принципи¹⁵

- Време расположиво за политичке емисије није неограничено и критеријуми се морају примењивати ради правичне расподеле времена за емитовање. У примени тих критеријума не треба да буде никакве произвољности или дискриминације.¹⁶
- Слобода изражавања је један од „услова“ неопходних за обезбеђивање слободе изражавања мишљења људи у избору законодавног тела. Због тога је посебно важно да се у периоду који претходи изборима дозволи слободан проток свих врста мишљења и информација.¹⁷
- Чини се да забрана политичког оглашавања, која се примењује само на одређене медије (нпр. на електронске, а не на штампане), не представља увек нужно ограничавање. Међутим, Суд није искључио могућност да забрана „политичког оглашавања“ може да буде компатибилна са захтевима из члана 10. у одређеним ситуацијама. Међутим, мешање у слободу изражавања се мора оправдати на „релевантан и довољан начин“.¹⁸

¹² Ibid. „Постојање чињеница се може доказати, док истинитост вредносних судова не подлеже доказивању.“

¹³ X. и Удружење З. против Уједињеног Краљевства, Одлука о прихватаљивости представке од 12. јула 1971, 38 Collected Decisions 86 (1971). „...слобода саопштавања информација и идеја, као део права на слободу изражавања гарантовану чланом 10, не може се сматрати да обухвата опште и неограничено право сваке организације физичких лица да имају приступ времену за емитовање на радију или телевизији како би изразили своје становиште. Међутим, истакнуто је да ускраћивање времена за емитовање једној групи лица или више група лица, у одређеним околностима, може да представља проблем из члана 10 (посматраног засебно или у вези са чланом 14 којим се забрањује дискриминација). У принципу, такав проблем може да настане ако је, на пример у време избора, једној политичкој странци ускраћено време за емитовање, док је другим странкама додељено време за емитовање. Међутим, време за емитовање може да се додељује на основу одређених критеријума, које утврђује радиодифузна компанија у оквиру своје уређивачке политике.“

¹⁴ Хугет против Уједињеног Краљевства (1995) 82А ДР 98, представка Комисији ЕСЉП.

¹⁵ У овом одељку су представљени главни принципи који произилазе из праксе ЕСЉП-а. Релевантни случајеви су наведени у фуснотама.

¹⁶ Хугет против Уједињеног Краљевства, *op. cit.*, напомена 14.

¹⁷ Боуман против УК, пресуда од 19. фебруара 1998.

¹⁸ ГТ Вереин геген Тиерфабрикен против Швајцарске, пресуда од 28. јуна 2001.

- Забрана политичког оглашавања, сама по себи, не представља повреду члана 10, јер је њен циљ да се избегне да велике странке са великим средствима добију више времена за емитовање од других странака којима недостају средства. Међутим, малим странкама о којима се мање извештава у медијима и које не добију одговарајуће време за емитовање током извештавања о изборима, може да буде дозвољено оглашавање, ако не постоји друга мера којом би се обезбедио њихов приступ аудио-визуелним медијима.¹⁹

¹⁹ ТВ Вест Ас & Роголанд Пенсјонистпарти против Норвешке, пресуда од 11. марта 2009.

Слобода изражавања и слобода медија су од суштинског значаја за сваки демократски процес, а процена медијског извештавања о изборним кампањама је основни сегмент методологије посматрања избора. У овој публикацији је дато језгровито објашњење методологије праћења медија коју примењује Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) у својим активностима посматрања избора.

Овај приручник садржи низ смерница за извештавање јавних и приватних медија, посебно електронских и штампаних, о изборним кампањама, док се мањи број смерница односи на интернет и друге нове медије. Циљ овог приручника није да пружи детаљан попис релевантних питања, већ да истакне одређене заједничке принципе који су важни за међународне посматраче приликом процене изборног процеса са медијског аспекта.

Ова публикација такође садржи неке од основних података о техничким аспектима праћења медија, уз објашњење специфичне улоге медијског аналитичара у мисијама за посматрање избора. Међутим, његова намена није да буде технички приручник у којем се детаљно представља сваки аспект тог посла.