



# Priručnik

o praćenju medija za  
izborne promatračke misije



# **Priručnik**

o praćenju medija za  
izborne promatračke misije

Publikacija OEES-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)  
Ul. Miodowa 10,  
00-251 Varšava,  
Poljska  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uvjetom da svako takvo umnožavanje navođenje OEES-a/ODIHR-a kao izvora.

ISBN 978-83-66089-06-8

Fotografija na naslovnici: OEES

Dizajn: Nona Reuter

Tisak: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Poljska

# **Priručnik**

o praćenju medija za  
izborne promatračke misije



# KAZALO

<b>Predgovor</b>	<b>7</b>
<b>1. Uvod</b>	<b>9</b>
<b>2. Mediji u izbornom procesu</b>	<b>13</b>
<i>A. Prava birača</i>	13
<i>B. Prava kandidata i stranaka</i>	14
<i>C. Sloboda medija</i>	14
<b>2.1 Tipovi medija i izvještavanje o izborima</b>	<b>14</b>
<i>A. Elektronički mediji</i>	15
<i>B. Tiskani mediji</i>	16
<i>C. Internet i drugi novi mediji: opća perspektiva</i>	17
<b>3. Praćenje medija u izbornim promatračkim misijama: Pregled</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Zadatci analitičara medija</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Uloga analitičara medija u izornoj promatračkoj misiji</b>	<b>19</b>
<b>3.3 Analiza medija: Što pokušavamo utvrditi?</b>	<b>21</b>
<b>4. Smjernice za praćenje medija: osjetljiva pitanja, polazne točke i dobre prakse</b>	<b>25</b>
<b>4.1 Pravni okvir, izborni propisi, izborna administracija i medijska regulatorna tijela</b>	<b>26</b>
<b>4.2 Medijsko okruženje i uloga vlasti</b>	<b>28</b>
<b>4.3 Medijsko izvještavanje</b>	<b>28</b>
<i>A. Pluralizam i reguliranje</i>	28
<i>B. Prednost aktualnih nositelja dužnosti</i>	28
<b>4.4 Reguliranje medijskog izvještavanja tijekom izbora</b>	<b>29</b>
<b>5. Provedba praćenja medija</b>	<b>35</b>
<b>5.1 Ocjena uloge i rada medija tijekom izbora</b>	<b>35</b>

<b>6. Obrada i analiza podataka</b>	<b>47</b>
6.1 Jedinice konteksta	47
6.2 Zabilježene jedinice	47
6.3 Kodiranje	48
6.4 Sustav mjerenja	49
6.5 Kvaliteta izvještavanja	49
6.6 Ponderiranje predmeta	50
6.7 Tumačenje podataka	51
<b>Dodatak: Zbornik standarda i načela o slobodi izražavanja tijekom izbora</b>	<b>53</b>



# PREDGOVOR

Sloboda izražavanja i sloboda medija su od ključne važnosti za svaki demokratski proces, a ocjena medijskog izvještavanja o izbornim kampanjama je temeljni dio metodologije promatranja izbora. Ova publikacija nudi sažeto obrazloženje metodologije medijskog izvještavanja koju koristi OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u svojim aktivnostima praćenja izbora.

Ovaj priručnik uključuje skup smjernica za izvještavanje javnih i privatnih medijskih kuća, a osobito televizije i tiska, o izbornim kampanjama, ali se dotiče i interneta i drugih novih medija. Cilj nije ponuditi iscrpan katalog ovih pitanja, već rasvijetliti određena zajednička načela koja su važna međunarodnim promatračima pri ocjenjivanju izbornoga procesa s točke stajališta medija.

Završni dio ove publikacije uključuje neke temeljne informacije o tehničkim aspektima praćenja medija kroz obrazloženje posebne uloge analitičara medija u promatračkim misijama na izborima (EOM). Nije joj namjera, međutim, biti tehnički priručnik koji iscrpno obrađuje svaki aspekt toga rada.



## Uvod

Prigodom čitanja ovoga priručnika, dva važna i međusobno povezana aspekta treba razumjeti od samoga početka. Prvi je da su države članice OEES-a dale mandat ODIHR-u za provedbu dugoročnog promatranja svih aspekata izbornoga procesa, od registracije birača i kandidata, preko izbornog dana pa sve do imenovanja izabranih dužnosnika. Ovaj mandat uključuje specifično navođenje potrebe da se ocijeni funkcioniranje medija, što vodi do drugoga aspekta: Mediji igraju vitalnu ulogu tijekom svih izbora. Iz toga slijedi da prigodom svakoga promatranja treba posvetiti posebnu pozornost aktivnostima medija i njihovom izvještavanju o izborima.

Na Samitu OEES-a u Budimpešti 1994. godine, države članice izričito su prepoznale važnost medija te ODIHR-u dale mandat da „igra veću ulogu u praćenju izbora prije, tijekom i nakon izbora. U ovom kontekstu, ODIHR treba ocjenjivati uvjete za slobodno i neovisno funkcioniranje medija.“

Tijekom svakih izbora, mediji predstavljaju dragocjen kanal informiranja između kandidata i javnosti. Osiguravanjem prostora za javnu raspravu i informiranje građana o politikama i programima kandidata i stranaka, mediji omogućuju biračima prigodom glasovanja birati na temelju dobre informiranosti o kandidatima. Važnost ovog posljednjeg aspekta ne može se dovoljno naglasiti jer sposobnost birača birati na temelju dobre informiranosti jedan je od ključnih aspekata demokratskih izbora.

Brojni koraci se poduzimaju kako bi se osiguralo pravično, objektivno i uravnoteženo djelovanje medija kada obavljaju svoju funkciju u svakom demokratskom društvu. To uključuje usvajanje raznih međuvladinih sporazuma o slobodi medija i izražavanja; preporuke međunarodnih i regionalnih organizacija; domaćih zakona o funkcioniranju medija; osnivanje javnih radio-televizijskih emitera; uspostavu domaćih regulatornih tijela za medije; i uvođenje samoregulatornih mjera unutar samih medijskih organizacija.

Mnoge države članice OESS-a podliježu obvezama prihvaćenim u okviru drugih institucija, a sve se, naravno, vode vlastitim domaćim zakonodavstvom. Sve države članice OESS-a su se također usuglasile oko nekoliko specifičnih OESS-ovih opredjeljenja, glede bitnih pitanja kao što su sloboda izražavanja, slobode medija i provedba demokratskih izbora.

Glavne odredbe tih opredjeljenja mogu se ovako sažeti:

- ✎ Sloboda medija je jedan od temeljnih uvjeta za pluralističko i demokratsko društvo;
- ✎ Pravo na slobodu izražavanja je temeljno ljudsko pravo i nužan uvjet u demokratskom sustavu. Stoga su autonomni i pluralistički mediji od ključne važnosti za slobodno i otvoreno društvo i za pružanje informacija potrebnih kako bi oni koji su na vlasti građanima polagali račune;
- ✎ Neovisni i slobodni mediji su od osobite važnosti za jamčenje ljudskih prava i temeljnih sloboda;
- ✎ Provedba OESS-ovih opredjeljenja u svezi s medijima treba se osnažiti kako bi se osigurala istinski otvorena domena informiranja;
- ✎ Sloboda izražavanja, uključujući pravo na komuniciranje i pravo medija na prikupljanje i prenošenje informacije i mišljenja, temeljno je ljudsko pravo;
- ✎ Javnost treba uživati slobodu primanja i prijenosa informacije i ideje, uključujući one koje se prenose putem stranih publikacija i stranih emitera, bez miješanja javnih vlasti;
- ✎ Mediji trebaju uživati neograničen pristup stranim vijestima i informativnim servisima;
- ✎ Svako ograničavanje prava na slobodu izražavanja mora se propisati sukladno međunarodnim standardima. Svako ograničavanje slobode izražavanja mora poštovati tri glavna načela:
  - ◆ **Zakonitost:** Svako ograničenje slobode izražavanja mora biti utvrđeno zakonom;
  - ◆ **Opravdanost:** Opravdane svrhe takvih ograničenja uključuju osiguravanje poštovanja prava i sloboda drugih, sprječavanje nereda ili kriminala i zaštitu nacionalne sigurnosti i javnoga reda, kao i zaštitu javnoga zdravlja ili morala;
  - ◆ **Razmjernost:** Svaka odredba koja podrazumijeva ograničenja prava na slobodu izražavanja mora biti razmjerna ciljevima kojima takva ograničenja teže;
- ✎ Napadi na novinare ili njihovo uznemiravanje moraju se osuditi, a odgovorni za ta djela moraju odgovarati;
- ✎ Treba poduzimati mjere zaštite novinara koji su angažirani u opasnim profesionalnim aktivnostima;
- ✎ Participacijska prava pojedinaca i skupina uključuju njihovo pravo na neometan pristup medijima na nediskriminirajućem temelju; i

- ✎ Nikakve pravne ili upravne prepreke ne smiju ometati pristup medijima u izbornom procesu.

Izborna razdoblja su osobito zahtjevno vrijeme za medijske profesionalce. OESS-ov predstavnik za slobodu medija prati bitna događanja u medijima u državama članicama i promovira puno poštovanje OESS-ovih opredjeljenja u svezi sa slobodom izražavanja i medijskom slobodom. Sljedeći stavci redovito se naglašavaju u izjavama predstavnika:

- ✎ Slobodni mediji i neovisno, učinkovito pravosuđe u demokraciji osnažuju jedni druge;
- ✎ Odgovornost je vlasnika medijskih kuća, uključujući slučajeve gdje je vlasnik država, poštovati slobodu izražavanja i, osobito, uređivačku neovisnost novinara;
- ✎ Korištenje kaznenih zakona o kleveti, uključujući njihovu zlouporabu od strane političara i drugih javnih osoba, predstavlja kršenje međunarodnih standarda. Kaznene zakone o kleveti treba ukinuti i zamijeniti odgovarajućim građanskim zakonima o kleveti.
- ✎ Neprihvatljivo je da vlada i javne institucije koriste javna sredstva u svrhu utjecaja na medijski sadržaj;
- ✎ Političke aktivnosti moraju se jasno odvojiti od medijskih interesa političara koji su vlasnici medijskih kuća. Njihovo vlasništvo mora biti poznato javnosti.
- ✎ Pravo novinara da istražuju treba zaštititi; oni ne smiju snositi kaznenu odgovornost za kršenje obveze čuvanja tajne kada objave povjerljive informacije i kada objave klasificirane informacije, te mora postojati obrana prava na zaštitu anonimnosti izvora;
- ✎ Neodgovarajuće koncentriranje medijskog vlasništva treba se spriječiti putem odgovarajućih mjera, kao što su odredbe o sukobu interesa i o sprječavanju monopola;
- ✎ Regulatori i upravna tijela emitera moraju biti zaštićeni od političkog i komercijalnog miješanja;
- ✎ Treba jačati ulogu javnih emitera;
- ✎ Treba promovirati dobro upravljanje na internetu, a neopravdanu vladinu kontrolu i pretjerano reguliranje ovog medija treba spriječiti;
- ✎ Treba ulagati stalne napore na sprječavanju zlouporabe zakona o govoru mržnje i pokušaja da se uvredljiva ili kritička stajališta označavaju kao kažnjivi ekstremizam;
- ✎ Medijsko samoreguliranje treba promovirati kao najbolji način rješavanja/ ispravljanja profesionalnih pogrešaka novinara; i
- ✎ Promicanje raznolikosti, uključujući rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti za sve segmente društva glede pristupa frekvencijama, treba biti primarni cilj propisa o emiterima.



# Mediji u izbornom procesu

Mediji igraju važnu ulogu tijekom svakog izbornog razdoblja. Uz izvještavanje o djelovanju političara koji su na vlasti, pružanjem platforme za raspravu među kandidatima, omogućavanjem kandidatima da prenesu svoje poruke izbornom tijelu i izvještavanjem o događanjima u kampanji, mediji treba informirati birače o tomu kako ostvariti svoja prava, pratiti izborni proces, uključujući i procedure na dan izbora, te obavještavati javnost o izbornim rezultatima.

Kada se promatra kako mediji funkcioniraju tijekom izbora, važno je razmotriti njihov stupanj autonomije, tj. jesu li slobodni od političkog ili drugog miješanja, kao i stupanj medijske raznolikosti.<sup>1</sup> U ovom kontekstu treba uzeti u obzir tri skupa međusobno povezanih prava i dužnosti: prava birača, prava stranaka i kandidata, i prava samih medija.

## A. Prava birača

Biračima se trebaju pružiti sve informacije koje su im potrebne kako bi ostvarili svoje pravo glasovanja. Pravo birača birati na temelju dobre informiranosti podrazumijeva da mediji trebaju informirati na objektivan i točan način u svezi s programima i stajalištima raznih kandidata i stranaka i o događanjima tijekom izborne kampanje, kao i o izbornom procesu, uključujući brojanje glasova i objavu izbornih rezultata. Mediji trebaju pomagati i u objašnjavanju biračima kako ostvariti svoje pravo na političko sudjelovanje, osobito u procesu glasovanja.

---

1 Više o ovoj temi, vidjeti u D.C. Hallin and P. Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

## B. Prava kandidata i stranaka

Kandidati i stranke imaju pravo slobodno iznositi svoje programe i stajališta. Političari trebaju imati pristup medijima kako bi izborna tijela obavijestili o svojim politikama i o svojim mišljenjima o pitanjima od javnoga interesa. Mediji također pružaju prostor u kojemu kandidati mogu voditi raspravu. O kandidatima se može izvještavati putem cijeloga niza formata i oni mogu imati pristup medijima na niz različitih načina; ono što je bitno jest da moraju imati jednaku prigodu obavijestiti birače o svojim politikama i ne suočavati se s diskriminacijom glede pristupa medijima. Kandidati imaju pravo odgovoriti na izjave ili izvješća u medijima koji su netočni ili uvredljivi, te moraju imati pravo to učiniti pravovremeno tijekom cijeloga izbornoga procesa.

Mada kandidati i političke stranke imaju pravo pristupa medijima, to pravo se ne smije zloupotrijebiti. Pravo političara na pristup medijima ne smije ograničavati niti štetiti novinarskoj slobodi izražavanja. Kandidati i stranke trebaju se pridržavati i određenih temeljnih dužnosti kako bi poštovali slobodu medija. Ne smiju se miješati u uređivačku politiku medijskih kuća korištenjem bilo kakvih izravnih i neizravnih sredstava pritiska i moraju poštovati zakone kojima se reguliraju kampanja i mediji, uključujući odredbe vezane za razdoblje medijske šutnje.

## C. Sloboda medija

Mediji trebaju imati slobodu informiranja javnosti o izbornoj kampanji i slobodu izražavati mišljenje. Jedna od funkcija medija je profesionalno izvještavati o političkim pitanjima. Mediji trebaju također imati slobodu izvještavati o svim bitnim pitanjima vezanim za izbore, uključujući rad izborne administracije, alternativne politike i programe, aktivnosti kandidata i stranaka, probleme i incidente koji se događaju tijekom izborne kampanje, procedure na dan izbora i objavu izbornih rezultata. Isto tako, mediji trebaju imati slobodu preuzeti aktivnu ulogu u procesu informiranja birača time što će im nuditi raznolik raspon stajališta, uključujući stajališta novinara i političkih analitičara. Mediji trebaju imati slobodu iznijeti kritička stajališta o programima političara ili njihovom javnom djelovanju. Određeni broj čimbenika određuje do koje mjere mediji uspijevaju informirati javnost na ispravan, točan, transparentan i uravnotežen način. Iznad svega, menadžeri i vlasnici medija trebaju prihvatiti načela novinarske neovisnosti i objektivnosti. Oni trebaju zahtijevati da njihovi uposlenici djeluju strogo poštujući ta načela i da ne favoriziraju određenog kandidata ili stranku.

### 2.1 Tipovi medija i izvještavanje o izborima

Mada se mediji mogu klasificirati prema cijelom nizu različitih kriterija, najvažniji za svrhu ovoga priručnika je tip medija – elektronički ili tiskani – i vrsta vlasništva.



## A. Elektronički mediji

Elektronički mediji često su predmet višeg stupnja regulatorne kontrole koju provode javne vlasti nego tiskani mediji. Dva su glavna argumenta koji se obično koriste kako bi se to opravdalo:

- ✎ Potreba da se jamči pravična raspodjela ograničenih javnih sredstava (radiovalovi i frekvencije); i
- ✎ Potreba da se emiterima nametne određena razina obveze prema javnosti. Za emitere (osobito televiziju) se smatra kako su više od pukog sredstva komuniciranja pošto su oni ključni element promicanja društvenih, kulturnih i političkih ciljeva. Stoga je važno da svaki regulatorni okvir za medije – bilo da je u pitanju zakonsko reguliranje ili samoreguliranje – osigura ispunjavanje ovoga cilja.

Glavna razlika između elektroničkih medijskih kuća jeste jesu li one u javnom ili privatnom vlasništvu. Ta razlika ima posljedice na stupanj obveze reguliranja i kontrole koje im nameću javne institucije. Ipak, široko je prihvaćeno kako izvještavanje javnih i privatnih emitera o izbornim kampanjama treba biti pravično, uravnoteženo i nepristrano.

### *Državni/javni emiteri<sup>2</sup>*

Ideja koja stoji iza javnih emitera jeste kako sam privatni sektor ne može osigurati pluralizam u domeni radija i televizije. Javni emiteri imaju tendenciju pridržavati se viših standarda odgovornosti glede načela univerzalnosti, raznolikosti, neovisnosti, odgovornosti i različitosti od drugih emitera. Strože propise koji se nameću ovim emiterima opravdava potreba da ih se zaštiti od neprikladnog miješanja ili kontrole koju provodi vlada, čime se novinarima omogućuje da djeluju slobodno sukladno svojoj obvezi prema javnosti.

Dok se od svih elektroničkih medija očekuje pružanje uravnoteženog, odgovornog, nepristranog i pravičnog izvještavanja, državni/javni mediji su naročito obvezni pridržavati se strogih standarda jer pripadaju svim građanima. Korištenje državnih/javnih medija za promicanje određene političke stranke ili kandidata stoga predstavlja nezakonitu manipulaciju javnosti i zlouporabu javnih sredstava. Mediji u državnom vlasništvu su osjetljiviji na takve pritiske vlasti, osobito u zemljama u kojima još nisu transformirani u istinski neovisne javne emitere.

---

<sup>2</sup> Javni se emiteri financiraju javnim novcem, nude univerzalnu uslugu (za cjelokupnu javnost) i odgovorni su državi u cjelini. Oni ne smiju podržavati ili favorizirati bilo koju stranku ili vladu. Državni emiteri se također financiraju javnim novcem, ali su u vlasništvu države ili vlade, i pod izravnom su kontrolom svojih vlasnika. Ono što je važno jeste činjenica da, bez obzira na vlasništvo, ti emiteri, budući da se uglavnom financiraju novcem poreznih obveznika, bilo u obliku raspodjele sredstava iz državnoga proračuna ili pretplate koju plaćaju građani, imaju veću obvezu nego privatni emiteri služiti javnosti glede produkcije i izvještavanja.

U izvještavanju o izborima, emiteri koji se financiraju iz javnih sredstava trebaju pružiti potpunu, uravnoteženu, pravičnu, točnu i objektivnu sliku cijeloga političkog raspona, s obzirom da je njihov mandat služiti javnosti i ponuditi raznolik, pluralistički i široki raspon stajališta.

### **Privatni emiteri**

Iako su privatni emiteri komercijalna poduzeća, od njih se često traži da ispunjavaju određene obveze (osobito tijekom izbornih kampanja). Licenca koju imaju, a koju im povremeno dodjeljuje javno tijelo, može uključiti određene zahtjeve u svezi s programima vijesti, informacija i aktualnosti, kao i obrazovanjem birača.

Relevantnost privatnih emitera kao izvora informiranja u izornoj kampanji ovisi dijelom o važnosti – glede prodornosti, pokrivanja i gledateljstva – javnih emitera. Na primjer, tamo gdje državni/javni mediji sami pokrivaju cijeli teritorij države, dok privatni emiteri pokrivaju tek ograničena geografska područja, važnost ovih drugih je ograničenija. Nasuprot tomu, u državama sa slabom tradicijom javnih emitera, privatni emiteri će biračima vjerojatno biti glavni izvor informacija o izborima. Privatni emiteri često nadopunjuju državne/javne medijske kuće (poglavito one pod strogom državnom kontrolom) time što nude raznolikiji ili alternativni raspon stajališta.

Privatni emiteri trebaju se pridržavati najviših profesionalnih standarda novinarstva. Općeprihvaćeno je kako i oni trebaju poštovati načelo nepristranosti u svojim emisijama vijesti i aktualnosti.

## **B. Tiskani mediji**

Kada su tiskovne medijske kuće u vlasništvu javnih vlasti, one trebaju biti podložne sličnim obvezama pravičnosti, uravnoteženosti i nepristranosti kao i javni mediji. Trebaju izbjegavati svaku vrstu diskriminacije ili političkih predrasuda u prilog ili protiv određenih kandidata ili političkih stranaka.

Privatni tiskani mediji općenito imaju pravo na viši stupanj naklonjenosti pojedinim strankama nego tisak ili elektronički emiteri koji se financiraju iz javnih izvora. Općeprihvaćeno je, stoga, kako tisak može izričito izražavati političko mišljenje. Također, opća praksa samoregulacije koju usvajaju tiskani mediji (putem unutarnjih kodeksa ponašanja i vijeća za tisak) pokazuje kako tisak ne trebaju obvezivati pravila koja uspostavljaju vanjska tijela i da medijske kuće mogu same biti odgovorne za vlastite uređivačke izbore. Stoga čak i tijekom izbornoga razdoblja privatni tiskani mediji imaju manju obvezu biti uravnoteženi glede kandidata i političkih stranaka; podložni su manje strogom reguliranju nego elektronički mediji, ako su uopće predmet reguliranja.

Argument koji se koristi za opravdavanje ove pozicije jeste kako tiskani mediji ne koriste javne ili ograničene resurse poput frekvencija. Njihova javna obveza biti nepristrani i uravnoteženi je stoga razmjerno manja nego što je to slučaj s elektroničkim medijima.

### C. Internet i drugi novi mediji: opća perspektiva

Kao rezultat pojave novih medija i komunikacijskih tehnologija, jedna nova faza političkih komunikacija radikalno je promijenila odnos među političarima koji se nadmeću na izborima i biračima.

Novi mediji nude kandidatima i političkim strankama mogućnosti preinačiti svoje kampanje kako bi na veoma jednostavan i učinkovit način dosegli različitu ciljanu publiku. Model „netcast-a“, nasuprot tradicionalnom modelu emitiranja, omogućuje prenošenje specifičnih poruka određenim segmentima stanovništva. Sličan potencijal nudi korištenje SMS poruka putem mobilnih telefona, što je tehnika koju su oni koji vode političke kampanje počeli koristiti u nekim zemljama.

Internet je nesumnjivo povećao mogućnost prenošenja informacija većem segmentu društva kroz stvaranje više mogućnosti za obične birače generirati političke vijesti i mišljenja. S tehničke strane gledano, izborna tijela već koriste internet za prenošenje informacija o izbornom procesu, uključujući popise birača, pristigle prigovore, tabele s glasovima, te objavu rezultata.

Iako su njihove mogućnosti ogromne, utjecaj novih tehnologija još uvijek je ograničen zbog nejednakosti u društvu. Digitalni jaz – nejednak pristup novim tehnologijama – neosporna je prepreka za redovito korištenje interneta. To se u nižem stupnju odnosi i na korištenje mobilnih telefona u političkoj komunikaciji. Mobilni telefoni se više koriste u siromašnijim zemljama i u segmentima stanovništva s nižim prihodom, često zbog ograničene raspoloživosti fiksnih telefonskih priključaka (što je, s druge strane, jedan od čimbenika koji ograničavaju pristup internetu).

Uloga interneta u izbornom procesu i pitanje koji se propisi, ako uopće, trebaju i mogu nametnuti na *website*, izazivaju kontroverze, poglavito u svezi s tradicionalnim razdobljem šutnje i anketama javnoga mišljenja. To je dio šire rasprave o stupnju slobode koju internet treba imati i stupnju do kojeg propisi realno mogu biti primijenjeni na ovaj medij. Općenito gledano, svako ograničenje slobode korisnika interneta i onih koji na internetu objavljuju sadržaje nailazi na negodovanje. *The World Wide Web* je pluralističko i neograničeno tržište ideja, koje je u načelu dostupno svima. Ono je i dalje dosta neregulirano i mnogi tvrde kako ga nije ni moguće ni poželjno regulirati.

Dokazi o potencijalnom utjecaju interneta mogu se vidjeti u čestim pokušajima nekih država ili vlada da kontroliraju pristup *World Wide Web*-u kroz cijeli niz mehanizama, uključujući izravno državno vlasništvo nad pružateljima internet usluga, kontrolu arhiva pružatelja usluga ili nastojanja da se ometa pristup „politički subverzivnim“ internet stranicama.

Pružatelji sadržaja mogu također biti podložni istim pritiscima kao i novinari u tradicionalnim medijima.

# Praćenje medija u izbornim promatračkim misijama (EOM): Pregled


## 3.1 Zadatci analitičara medija

U biti, zadatak analitičara medija je prikupiti dovoljno pouzdanih informacija kako bi analizirao i izvukao zaključke o radu medija tijekom izbornog razdoblja (bilo da se radi o predizbornom razdoblju – definiranom kao razdoblje između objavljivanja izbora i početka razdoblja kampanje, razdoblju kampanje, ili razdoblju nakon izborne kampanje dok se ne objave izborni rezultati ili dok EOM ne napusti zemlju) s ciljem davanja preporuka o tomu kako poboljšati ovaj dio izbornoga procesa. Analitičar može primijeniti cijeli niz metoda u prikupljanju potrebnih informacija. To čini uključivanjem posebne jedinice za praćenje medija i jednog broja analitičara iz osnovnog tima EOM-a, koji se bave analizom drugih dijelova izbornoga procesa za misiju.

U nastavku ovoga poglavlja bavit ćemo se problemima i specifičnim pitanjima vezanim za ulogu analitičara medija, počevši od razmatranja pozicije analitičara medija u osnovnom timu i dužnosti jedinice za praćenje medija.

## 3.2 Uloga analitičara medija u izornoj promatračkoj misiji

Rad analitičara medija uključuje određenu interakciju s raznim članovima EOM-a:

-  **voditelj misije:** Analitičar medija daje savjete voditelju misije o pitanjima glede medija, uključujući medijsko izvještavanje o radu EOM-a. Analitičar medija također redovito osigurava ažurirane informacije voditelju misije o nalazima praćenja medija. Isto tako, analitičar medija može postati kontakt osoba za medije u svezi s EOM-om.

- ✎ **pravni analitičar:** Analitičar medija morat će blisko surađivati s pravnim analitičarom prigodom proučavanja zakonskog okvira koji regulira medije. Suradnja je važna i kad se prigovori vezani za medije podnesu izbornim povjerenstvima, regulatornim tijelima ili sudovima. Sva daljnja događanja u svezi s tim pritužbama treba pratiti u suradnji s pravnim analitičarom;
- ✎ **izborni analitičar:** Izborni analitičar osigurava analitičaru medija popis kandidata i uputa ili odluka izbornoga povjerenstva koji se odnose na medije. Analitičar medija osigurava izbornom analitičaru informacije o kampanjama obuke birača u medijima i o vijestima vezanim za izbornu administraciju;
- ✎ **politički analitičar:** Politički analitičar osigurava medijskom analitičaru informacije o političkom okruženju i prigovorima u svezi s medijima koje podnose kandidati i stranke. Informacije o financiranju i ograničenjima glede troškova za kampanju pojedinačnih kandidata i stranaka također mogu biti bitne u slučaju kada je po domaćem zakonu dopušteno plaćeno političko oglašavanje. Medijski analitičar osigurava političkom analitičaru informacije vezane za medijsko izvještavanje i analizu izbornih programa i platformi političkih stranaka i kandidata;
- ✎ **koordinator dugoročnih promatrača i dugoročni promatrači:** Koordinator dugoročnih promatrača (LTO) može od dugoročnih promatrača tražiti prikupljanje informacija o domaćim medijima i mogućim ograničenjima glede slobode medija s kojima su suočeni novinari. U nekim slučajevima, od LTO-a se može tražiti pribavljanje snimljenog ili tiskanog materijala od jedinice za praćenje medija;
- ✎ **analitičar koji se bavi pitanjima ravnopravnosti spolova:** Analitičar koji se bavi pitanjima ravnopravnosti spolova treba od analitičara medija tražiti informacije o tomu kako mediji izvještavaju o drugom spolu: na primjer, postotci medijskog izvještavanja u usporedbi s postotcima kandidata; i
- ✎ **analitičar koji se bavi pitanjima nacionalnih manjina:** Analitičar koji se bavi pitanjima nacionalnih manjina treba od analitičara medija tražiti informacije o tomu kako se izvještava u medijima o bilo kojoj nacionalnoj manjini, osobito o kandidatima ili strankama iz tih skupina.

### 3.2.1 Jedinica za medije

EOM-ovu Jedinicu za praćenje medija obično čini određeni broj medijskih promatrača iz zemlje u kojoj se izbori održavaju. Domaće osoblje za potporu pruža neophodnu pomoć u obavljanju zadataka analitičara medija, uključujući pismeni i usmeni prijevod i praćenje medijskoga sadržaja.

Kada angažira domaće osoblje za potporu, analitičar medija traži promatrače koji su upoznati s političkim kontekstom i medijskom situacijom u zemlji. Prednost imaju lokalni promatrači koji su stekli obrazovanje na studiju o medijima i/ili iskustvo u sociološkom istraživanju. Ti promatrači ne smiju raditi kao novinari jer njihov angažman u medijskom

sektoru može dovesti do sukoba interesa. Isto tako, medijski promatrači ne smiju biti članovi političkih stranaka ili pokreta, kako bi se izbjegla nagađanja ili navodi o njihovoj nepristranosti.

Kada odabere tim, medijski analitičar morat će im pružiti potrebnu obuku kako bi pravilno obavljali svoje dužnosti. Ova obuka može se podijeliti u dvije faze:

1. U prvoj fazi, analitičar objašnjava svrhu analize medija, metodologiju koju treba primijeniti i vrstu očekivanog rezultata. Metodologija se daje u pisanom obliku, uz primjere i studije slučaja za raspravu. Ova faza treba trajati oko tri dana.
2. U drugoj fazi, koja traje oko četiri dana, medijski analitičar blisko radi sa svakim članom tima kako bi utvrdio što je naučio i je li spreman obavljati tražene zadatke.

Promatračima medija također treba osigurati zakone i propise koji reguliraju medijsko izvještavanje tijekom izborne kampanje, *ODIHR-ov priručnik za promatranje izbora*, *ODIHR-ov Kodeks ponašanja za izborne promatrače* i svaki drugi dokument potreban kako bi se omogućilo potpuno razumijevanje ciljeva njihovih aktivnosti i ukupnih ciljeva EOM-a.

Kako bi se uklonio svaki element subjektivnosti ili odstupanja od metodologije, medijski analitičar primjenjuje mehanizme kontrole, koji uključuju testove pouzdanosti koji se provode među promatračima medija, stalne provjere dosljednosti u prikupljanju podataka, i kontrolu dnevnih izvješća promatrača.

### ***Kodeks ponašanja***

Od ključne je važnosti da svi članovi EOM-a, uključujući domaće osoblje za potporu, obavljaju svoje dužnosti sukladno ODIHR-ovom Kodeksu ponašanja za izborne promatrače. Članovi EOM-a mogu imati vlastita politička mišljenja, ali ne smiju dopustiti da ona utječu na njihov rad.

### **3.3 Analiza medija: Što pokušavamo utvrditi?**

Iako se medijski analitičar bavi ponašanjem pojedinačnih medijskih organizacija i novinara, taj je interes u kontekstu medijskoga sustava u cjelini. Kada provodi analizu medija tijekom izbornoga razdoblja, medijski analitičar utvrđuje koliko je medijski sustav autonoman u odnosu na politički sustav, kao i razinu raznolikosti unutar toga sustava.

Dok to čini, medijski analitičar uzima u obzir temeljna prava svakoga od tri aktera navedena u Poglavlju 2:

- ✎ Prava birača na dobivanje informacije;
- ✎ Prava kandidata na prenošenje informacije; i
- ✎ Prava medija na slobodu izražavanja.

### ***Prava birača na dobivanje informacije***

Kako bi se utvrdilo imaju li birači odgovarajući pristup informacijama tijekom izborne kampanje, medijski analitičar treba razmotriti sljedeća pitanja:

- ✎ Jesu li birači dobili dovoljno raznolikih i uravnoteženih informacija što im omogućuje da budu upućeni u to koga i što biraju ?
- ✎ Pružaju li mediji biračima dovoljno informacija o provedbi izbora i procedurama glasovanja? Jesu li ponuđeni primjereni programi obuke birača kako bi se izborna tijela djelotvorno i precizno informiralo o procesu glasovanja?
- ✎ Jesu li državni/javni mediji ispunjavali svoje obveze informiranja javnosti o bitnim pitanjima glede izbornoga procesa?
- ✎ Imaju li državni/javni mediji slobodu igrati nepristranu, pravičnu i objektivnu ulogu u izvještavanju o svim kandidatima i političkim strankama, ili je bilo selektivnog pristupa pružanju informacija o događajima? Jesu li teme birane zbog njihove informativne vrijednosti ili kako bi određenu stranku prikazale u pozitivnom ili negativnom svjetlu?
- ✎ Je li bilo kakvog posebnog postupanja – pozitivnog ili negativnog – prema bilo kojem pojedinačnom kandidatu ili političkoj stranci?
- ✎ Jesu li mediji i političke stranke poštovale odredbe utvrđene u državnom pravnom okviru, uključujući one koje se odnose na ankete javnoga mišljenja i razdoblje izborne šutnje?
- ✎ Je li bilo ikakvih predrasuda u izvještavanju na temelju etničkog, vjerskog, spolnog ili društvenog statusa?

### ***Prava kandidata na prenošenje informacije***

Medijski analitičar treba se usredotočiti na određeni broj pitanja kako bi utvrdio jesu li kandidati imali potrebnu mogućnost prenijeti svoje informacije glasačima:

- ✎ Jesu li kandidati i političke stranke dobile jednaku prigodu putem medija izložiti svoje kampanje i programe biračkom tijelu?



- ☞ Jesu li kandidati i političke stranke imali jednak ili ujednačen pristup<sup>3</sup> na nediskriminirajućem temelju javnim/državnim medijima?
- ☞ Jesu li kandidati imali neometan pristup medijima? Je li bilo pravnih ili upravnih prepreka?
- ☞ Je li se prema kandidatima i političkim strankama postupalo pravedno od strane medijskih kuća pod kontrolom države ili javnih medijskih kuća?
- ☞ Jesu li kandidati i političke stranke imali iste uvjete (cijene, vrijeme, itd.) glede plaćenog oglašavanja?
- ☞ Jesu li različite vrste bitnih televizijskih programa, poput informativnih programa i rasprava, bile nepristrane?

### *Sloboda izražavanja medija*

Analitičar medija treba također odgovoriti na određeni broj pitanja kako bi utvrdio poštuje li se sloboda izražavanja medija:

- ☞ Jesu li mediji bili suočeni s bilo kakvom vrstom cenzure ili prepreke od strane vlasti?
- ☞ Jesu li novinari bili prisiljeni svoje komentare ili kritiku prilagoditi onomu što vlast smatra prihvatljivim? Jesu li novinari posezali za autocenzurom?
- ☞ Jesu li bilo koja medijska kuća ili pojedinačni novinar kažnjeni ili uznemiravani na bilo koji način isključivo zbog toga što su uklonili program ili objavili članke u kojima se kritizira vlada ili druga tijela vlasti i/ili njihove politike?
- ☞ Jesu li medijske kuće suočene s bilo kakvim miješanjem vlasti, političkih stranaka ili vlasnika medija u njihovu uređivačku politiku?
- ☞ Jesu li novinari usvojili određeno stajalište i zauzvrat dobili financijske ili druge koristi?

---

<sup>3</sup> Jednakost znači da svaka stranka ili kandidat dobiva istu količinu vremena ili prostora u medijima. Ujednačenost podrazumijeva da kandidati na izborima imaju razmjeran pristup na temelju jasnih i jednoobrazno primijenjenih kriterija (npr. broj sjedišta u parlamentu ili broj kandidata).



## Smjernice za praćenje medija: Osjetljiva pitanja, polazne točke i dobre prakse

Pri ocjenjivanju uloge i rada medija u izbornom procesu, medijski analitičar treba u obzir uzeti nekoliko elemenata. Analiza medija je mnogo više od pukog praćenja sadržaja medijskog izvještavanja o izornoj kampanji. To izvještavanje ovisi o zakonskom okviru za izbore i konteksta u kojemu se izbori odvijaju. Kako bi dao odgovarajuću ocjenu uloge medija tijekom izborne kampanje, analitičar medija treba se usredotočiti na tri glavna područja:

- ✎ Zakonski okvir za medije;
- ✎ Medijsko okruženje i odnosi između medija i relevantnih aktera, uključujući državne vlasti, političke stranke i vlasnike medija; i
- ✎ Praćenje medijskog izvještavanja o izornoj kampanji.

Ukupna ocjena treba se temeljiti prvenstveno na poštovanju OEES-ovih opredjeljenja, drugih primjenjivih međunarodnih standarda i domaćih zakona. Ovdje je temeljno pitanje: jesu li prava i slobode birača, kandidata, stranaka i medija poštovani tijekom izbornoga procesa? Treba ocjenjivati poštovanje domaćih zakona, koji sa svoje strane trebaju biti sukladni međunarodnim standardima. Ključna stvar koju treba utvrditi jeste je li pravni okvir usklađen sa zakonskim obvezama koje je zemlja preuzela u svoje zakonodavstvo i, ako je tako, jesu li domaće pravne odredbe bile poštovane.

## 4.1 Pravni okvir, izborni propisi, izborna administracija i medijska regulatorna tijela

Najvažniji aspekt medijskog reguliranja tijekom izbora je uspostavljanje prave ravnoteže između poštovanja uređivačke neovisnosti i potrebe za pravilima koja jamče ravnotežu medijskoga izvještavanja. Dragovoljne mjere koje medijski profesionalci sami usvoje, osobito u obliku kodeksa ponašanja ili unutarnjih smjernica o odgovornom i pravičnom izvještavanju o izbornim kampanjama, koristan su dodatak ili alternativa domaćim zakonima ili propisima.

Pravni i izborni okviri rezultat su cijeloga niza specifičnih tradicija i praksi određene države i nijedan univerzalni model ne bi proizveo iste rezultate u različitim zemljama. Postoje, međutim, neka temeljna načela koja stoje iza pravila, praksi i ponašanja utvrđenih u pravnim okvirima i izbornim propisima.

### Smjernice

Dosljednost pravnoga okvira	Pravni okvir kojim se reguliraju mediji i kampanje tijekom izbornoga procesa trebaju biti dosljedni načelima utvrđenim u međunarodnom pravu u oblasti slobode izražavanja. Ako ima nedosljednosti, pravni okvir treba razmotriti i uskladiti s OESS-ovim opredjeljenjima i drugim primjenjivim međunarodnim standardima.
-----------------------------	--

Reguliranje medija	Norme za reguliranje medija tijekom izborne kampanje trebaju biti jasno iskazane i ne trebaju ostavljati prostora za manipulaciju ili pogrešno tumačenje. Reguliranje medija treba prvenstveno imati za cilj zaštitu prava birača i kandidata na slobodu izražavanja. Bilo kakvo ograničenje medijskog izvještavanja smije se nametnuti samo u ovu svrhu i mora biti razmjerno ciljevima kojima se teži.
--------------------	--

Područja reguliranja može uključivati i elemente koji mogu prekomjerno utjecati na glasače, kao što su objavljivanje anketa javnoga mišljenja, razdoblja izborne šutnje, govor mržnje, nejednak pristup i nepravedno postupanje.

Propisi ne smiju biti previše ograničavajući i ne smiju nepotrebno ometati uređivačku neovisnost medijskih kuća. Tijekom procesa izrade, preporuča se da predstavnici političkih stranaka i medija budu konzultirani kako bi se proizveo skup pravila na temelju konsenzusa među svim uključenim akterima.

Sustav samoreguliranja mogao bi također biti učinkovita opcija ako postoje uvjeti koji omogućuju odgovorno i neovisno novinsko izvještavanje.

---

**Nadzorno tijelo** Tijelo koje regulira medijsko izvještavanje tijekom izbora treba biti neovisno, vjerodostojno i sve političke snage koje se nadmeću na izborima moraju ga smatrati zakonitim. Općenito, regulatorna tijela ne trebaju ograničavajuće tumačiti odredbe kampanje. Imenovanje članova takvih tijela ne smije biti pod isključivom kontrolom vlade i treba slijediti načela kojima se reguliraju imenovanja i aktivnosti ukupne izborne administracije. Ta načela uključuju:

- Članovi trebaju biti na odgovarajući način kvalificirani i nepristrani;
- Procedure imenovanja trebaju biti transparentne;
- Članovi se trebaju ponašati neovisno i objektivno;
- Javnost (uključujući domaće i međunarodne promatrače) treba imati pristup relevantnoj dokumentaciji; i
- Članovi trebaju biti zaštićeni od proizvoljnog smjenjivanja.

Tijelo odgovorno za nadzor medijskog izvještavanja može biti:

- stalno regulatorno tijelo za medije. Ovo tijelo može raditi autonomno ili zajedno s izbornom administracijom;
- glavno tijelo izborne administracije, (npr. Središnje izborni povjerenstvo);
- samoregulatorno tijelo, kao što su dragovoljna vijeća za tisak koja postoje u mnogim državama; ili
- Tijelo posebno stvoreno za izbornu razdoblje, sa zadatkom reguliranja i nadziranja medijskog izvještavanja samo tijekom izborne kampanje;
- Tijelo za provedbu nadzora medijskog izvještavanja treba da ima iskustvo, sredstva, znanje i mandat pratiti poštovanje pravila, istražiti navodna kršenja i nametne učinkovite i pravovremene pravne lijekove kada dođe do kršenja. Sustavno praćenje medija tijekom razdoblja izborne kampanje pomogao bi tom tijelu u ovim zadacima.

---

**Prigovori** Tijelo za provedbu nadzora medijskog izvještavanja treba reagirati na prigovore kandidata i stranaka ili kada god samo ustanovi kršenje propisa, bez obzira na to je li prigovor podnesen ili ne.

Treba uspostaviti procedure za prijam, istraživanje, saslušanje i rješavanje prigovora kandidata, političkih stranaka ili ostalih o nepravilnom ili nezakonitom medijskom izvještavanju. Te procedure trebaju biti pravovremene, jasne i dostupne kako bi se podnositeljima prigovora omogućio brzi pravni lijek.

Sankcije koje nameće nadzorno tijelo trebaju biti razmjerne težini počinjenoga prekršaja. One ne smiju uključiti zatvorsku kaznu ili bilo kakvu mjeru koja bi spriječila medij u obavljanju svoje aktivnosti ili ohrabrila autocenzuru među novinarima.

Ekstremne sankcije – kao što je privremena suspenzija emitiranja ili licence – treba primjenjivati samo za najozbiljnija i ponovljena kršenja i trebaju podlijegati pravu na žalbu sudu.

---

**Žalbe** Medijske kuće ili podnositelji prigovora trebaju imati pravo osporiti odluke tijela za provedbu nadzora medijskog izvještavanja putem pravovremenog, dostupnog i brzog mehanizma ulaganja žalbe sudu.

---

## 4.2 Medijsko okruženje i uloga vlasti

Država i vlada, naročito, imaju dvostruku odgovornost u okviru izbornoga procesa:

- ✎ Ne miješati se neopravdano u aktivnosti medija ili onemogućavati novinare u njihovim dužnostima; i
- ✎ Jamčiti pluralizam i podržavati pravo na slobodu medija.

## 4.3 Medijsko izvještavanje

### A. Pluralizam i reguliranje

Stalna je nedoumica do koje mjere medije treba regulirati u izvještavanju o kandidatima i strankama tijekom izborne kampanje. Medijsko izvještavanje o izborima uključuje raznolika i složena pitanja koja se mogu rješavati reguliranjem ili samoreguliranjem, ili čak mogu biti ostavljena neregulirana.

Jedno pitanje na koje treba odgovoriti jeste je li potrebno vanjsko reguliranje ili samoreguliranje. Novinari obično nisu skloni bilo kakvom vanjskom ograničavanju uređivačke slobode. Međutim, medijski sektor ne može biti dovoljno autonoman kako bi mogao zaštititi novinare i urednike od pritiska, utjecaja vlasti ili drugih političkih aktera. U takvim slučajevima, vanjsko reguliranje može jamčiti pravo i birača i kandidata na dobivanje i prenošenje informacije.

### B. Prednost aktualnih nositelja dužnosti

Biti dio vlade znači privlačiti više pozornosti medija zbog potrebe da se izvještava o aktivnostima izvršne vlasti, uključujući događaje, sastanke i provedbu politika. Događaji mogu biti i stvarni i bitni (kao što su državni praznici, godišnjice, potpisivanje međunarodnih ugovora, itd.), pravi, ali marginalni (kao što je otvaranje javnih zgrada), i pseudo događaji (prigode koje su stvorene ili njima upravlja vlada, s ciljem postizanja šireg pozitivnog medijskog izvještavanja). Vlada je također glavni stvaratelj politika i izvještavanje je potrebno kako bi javnost bila informirana. Dok aktualni nositelji dužnosti općenito imaju veću medijsku pozornost nego novi kandidati, mediji trebaju izvještavati o aktivnostima vlasti na uravnotežen i kritički način s naglaskom na rezultate, uspjehe i neuspjehe. Mediji trebaju omogućiti platformu za neovisna i kritička mišljenja, nudeći javnosti dobro informirana stajališta o radu aktualnih vlasti.

Članovi izvršne vlasti jedne zemlje trebaju djelovati u interesu cijele zemlje, ali oni također često predstavljaju jednu političku stranku. Mogući sukob između te dvije aktivnosti postaje osobito problematičan tijekom izborne kampanje glede dva prava:

- ✎ Prava kandidata na jednaku mogućnost pristupa medijima, koje mora biti u ravnoteži sa slobodom i obvezom medija da izvještavaju o vladinim aktivnostima; i

- 📌 Prava na jednako postupanje prema kandidatima.

#### 4.4 Reguliranje medijskog izvještavanja tijekom izbora

Daljnji problemi tiču se ciljeva reguliranja medijskog izvještavanja. Koja vrsta programa treba biti regulirana? Prema kojim kriterijima? Glavna područja interesa su vijesti i programi o aktualnim pitanjima, debate između kandidata, slobodni termini emitiranja, besplatni termini emitiranja, plaćeno političko oglašavanje i obuka birača.

U nastavku slijede osnovne smjernice koje treba uzeti u obzir kada se promatra medijsko izvještavanje o izbornoj kampanji.

##### Opće obveze

Državni/ javni mediji (elektronički i tiskani) trebaju:	<ul style="list-style-type: none"><li>• pružati kandidatima i strankama na izborima jednaku ili ujednačenu mogućnost pristupa i pravednog postupanja;</li><li>• pružati izvještavanje koje ispunjava kriterije uravnoteženog, pluralističkog i nepristranog izvještavanja;</li><li>• poštovati odredbe za izvještavanje o izborima kako su utvrđene u domaćim zakonima;</li><li>• osiguravati pluralističko izvještavanje, pošto su oni javno vlasništvo; i</li><li>• se pridržavati novinarske etike i profesionalnih standarda</li></ul>
Privatni elektronički mediji trebaju:	<ul style="list-style-type: none"><li>• poštovati odredbe o izvještavanju o izborima, predviđene domaćim zakonima; i</li><li>• se pridržavati novinarske etike i profesionalnih standarda</li></ul>
Privatni tiskani mediji trebaju:	<ul style="list-style-type: none"><li>• poštovati odredbe za izvještavanje o izborima, predviđene domaćim zakonima, kao i međunarodnim etičkim profesionalnim standardima; i</li><li>• biti oslobođeni od regulatornog miješanja koje bi utjecalo na njihovu uređivačku neovisnost ili prava na izražavanje političkih preferencija.</li></ul>

#### Vijesti

Stavak 7.8 OESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990.-e utvrđuje kako nijedna pravna ili upravna prepreka ne smije stajati na putu neometanom pristupu medijima za sve političke skupine i pojedince koji žele sudjelovati u izbornom procesu na nediskriminirajućem temelju. Stoga, države članice OESS-a trebaju izbornim kandidatima pružati primjerene prigode da obavijeste javnost o svojoj kandidaturi i platformama na nediskriminirajući i nepristran način.

S obzirom kako mnogi ljudi primaju informacije o politici iz vijesti, osobito je važno da mediji usvoje uravnotežen i nepristran pristup u svojim izvještavanjima o vijestima vezanim za kampanje, bez bilo kakve diskriminacije prema ili protiv ijednog određenog kandidata ili političke stranke.

## Vijesti

### Visoka razina uređivačke kontrole nad medijima

Državni/  
javni mediji  
(elektronički i  
tiskani)

- Državni/javni mediji imaju obvezu proizvoditi pravično, objektivno, uravnoteženo izvještavanje o aktualnim događajima i vijestima vezanim za izbore. Ova obveza može se postići bilo kroz samoreguliranje ili pomoću zakona;
- Pravo na izvještavanje je temeljni aspekt novinarstva. Glede vijesti, glavno pitanje je treba li izvještavanje javnih medija biti strogo regulirano, regulirano samo u svezi s izvještavanjem o izborima, ili ne treba biti uopće regulirano. U zemljama s tradicijom slobode izražavanja, politički akteri obično vjeruju sustavu, a tamo gdje postoji dobro utemeljena praksa samoreguliranja, nijedna druga vanjska odredba neće biti potrebna. U zemljama gdje postoji manjak povjerenja između političkih stranaka, novinara i institucija, može postojati potreba strožeg reguliranja kako bi se javni mediji zaštitili od neprimjerenog miješanja;
- Mogu se koristiti različiti pristupi kako bi se osigurala raznolikost spektra glasova: mišljenja vlade ili većinske stranke trebaju imati kontra ravnotežu u suprotstavljenim, neovisnim i alternativnim stajalištima; izvještavanje o javnim događajima ili izjavama koje daju vladajuće stranke o pitanjima od javnoga interesa treba imati kontra ravnotežu kroz izvještavanje u vijestima o stajalištima opozicije, neovisnih stručnjaka i ostalih. Komentari – bilo da ih prenosi voditelj programa ili ga iznose vanjski stručnjaci – trebaju biti jasno razlučeni od činjenica i odražavati razna stajališta.

Privatni  
elektronički  
mediji

- Glavno pitanje u svezi s privatnim emiterima vezano je za ravnotežu između njihove prirode kao komercijalnih poduzeća i njihovog korištenja javnih frekvencija, što stvara određene obveze glede pružanja javne usluge. U nekim zemljama, dodjela licence nosi i određenu razinu obveze prema javnosti;
- S teorijskog stajališta, privatni mediji u cjelini trebaju jamčiti pluralizam informacija, stajališta, ideja i mišljenja. Stoga, nekoliko neovisnih medija, s raznolikim uređivačkim pravcima, može poslužiti svrsi stvaranja pluralističkog sustava informacija i pristupa (vanjski pluralizam);
- Koliko god bio stupanj uređivačke slobode koji imaju privatni emiteri, njihovi novinari se trebaju pridržavati profesionalnih standarda izvještavanja, kao i profesionalne etike.

Privatni  
tiskani  
mediji

- Privatne tiskane medije ne obvezuju posebni izborni propisi glede davanja prostora političkim snagama. Ipak, novinari se trebaju pridržavati profesionalnih standarda izvještavanja, kao i profesionalne etike.



## ***Aktualnosti i politički informativni programi***

Politički *talk show*, rasprave i debate među kandidatima i njihovim predstavnicima dopuna su vijestima o izborima i važni su jer omogućuju javnosti izravno usporediti kandidate u jednom interaktivnom formatu. Tijekom tih programa mogu se postaviti razna politička, gospodarska i društvena pitanja, a kandidati moraju objasniti kako bi rješavali te probleme ako budu izabrani.

Ovi tipovi programa trebaju se organizirati na takav način da predstavljaju različita stajališta. Prema sudionicima koji predstavljaju različite političke opcije treba se postupati pravično i oni moraju biti u stanju slobodno predstaviti svoja stajališta i programe. Međutim, odluka o tomu kako na najbolji način postići tu pravičnost (na primjer, odlučivati o formatu, broju sudionika, trajanju, itd.) može se regulirati zakonom ili prepustiti inicijativi samog emitera. Važno je ne mijenjati pravila tijekom igre. Mediji ne trebaju biti odgovorni za nezakonite izjave kandidata ili predstavnika stranaka koje se emitiraju tijekom izborne kampanje. Odgovornim za njih treba smatrati isključivo pojedince koji daju takve izjave.<sup>4</sup>

### ***Besplatni termin/ prostor***

Uobičajena je praksa u mnogim zemljama da javni emiteri nude besplatne termine kandidatima i strankama kako bi prenijeli svoje poruke biračkom tijelu. Smatra se da je to izravni oblik komuniciranja između političara i birača, bez bilo kakve posredničke uloge medija. Jedna od glavnih prednosti davanja besplatnog termina je omogućiti manjim strankama ili manje poznatim kandidatima priliku da prenesu svoje izborne poruke, jer inače ne bi imali znatnu medijsku pokrivenost. Besplatni termini emitiranja obično su regulirani zakonom ili drugim propisima koje izdaje središnje izorno povjerenstvo ili drugo odgovorno tijelo.

Iako besplatni termini emitiranja mogu imati različite oblike, takvi programi imaju tri zajedničke crte:

- ✎ Nema novinarskog posredovanja niti uređivačke kontrole nad porukom koju kandidati ili stranke iznesu;
- ✎ Glavni cilj je prenijeti poruke kandidata glasačima, pružiti informacije o političkim alternativama koje su na raspolaganju građanima i raspravljati o pitanjima vezanim za izborni proces; i
- ✎ Oni se pružaju strankama i kandidatima besplatno, a njihov trošak obično pokriva država.

---

<sup>4</sup> Odgovornost medijskih kuća za govor kandidata zahtijeva od urednika da prethodno pregledaju sve programe koji će se emitirati i da postupaju kao cenzori.

U ovom pogledu, priroda ovih programa razlikuje se od drugih tipova programa u kojima se izvještava o izborima, kao što su debate i okrugli stolovi gdje je potrebno novinarsko posredovanje, i koji su pod uređivačkom kontrolom medijske kuće.

### Besplatni termin/prostor

- |                      |  |
|----------------------|--|
| Državni/javni mediji | <ul style="list-style-type: none"><li>• Strankama i kandidatima treba se pružiti izravan pristup javnim medijima besplatno. Ako je tako, nijedna registrirana stranka niti kandidat ne bi trebali biti isključeni od dobivanja besplatnog termina. Dodijeljeno vrijeme treba biti dovoljno dugo kako bi omogućilo kandidatima javnosti učinkovito prenijeti ili pojasniti svoje programe;</li><li>• Raspodjela besplatnih termina može se izvršiti na jednakoj ili razmjernoj osnovi. Kada je broj stranaka i kandidata koji se natječu na izborima ograničen, može se primijeniti stroga jednakost;</li><li>• Kada je broj stranaka i kandidata koji se natječu na izborima visok, može se usvojiti razmjerna formula. Kriterij za definiranje razmjernosti može se temeljiti na nekoliko mjerila, kao što su: glasovi koje su stranke dobile na prethodnim istovrsnim izborima, broj mjesta koji svaka stranka ima u parlamentu ili prag koji se temelji na broju kandidatura prijavljenih u minimalnom broju izbornih jedinica;</li><li>• Bilo bi idealno pružiti izravan pristup kada je vjerojatno da će doprijeti do najšire moguće publike. Izravan pristup mora također biti stavljen na raspolaganje na nediskriminirajućem temelju. Stoga, nije prihvatljivo emitirati poruke nekih kandidata samo kasno navečer ili rano ujutro, dok ostali kandidati dobivaju termine u vrijeme najveće gledanosti;</li><li>• Proces za raspodjelu besplatnih termina emitiranja treba biti pravičan i transparentan. Redosljed pojavljivanja i datumi trebaju jamčiti kako neće biti diskriminacije bilo kojeg izbornog kandidata i može se odrediti korištenjem sustava izvlačenja;</li><li>• Neovisno tijelo koje je sposobno učinkovito i brzo donijeti pravni lijek za bilo koje prekršaje treba vršiti nadgledanje poštovanja odredbi kojima se regulira raspodjela besplatnih termina emitiranja.</li></ul> |
|----------------------|--|

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| Privatni elektronički mediji | <ul style="list-style-type: none"><li>• Privatne elektroničke medijske kuće obično nisu obvezne dodjeljivati besplatne termine izbornim kandidatima. Međutim, kada oni odluče ponuditi termine ili su zakonom obvezne to učiniti, moraju se pridržavati istih načela kao što su oni koji reguliraju javne emitere.</li></ul> |
|------------------------------|--|

### Plaćeno oglašavanje

Plaćeno političko oglašavanje pruža drugu mogućnost svim političkim strankama ili kandidatima da prenesu svoju poruku putem medija. Iako glasači nesumnjivo trebaju što je moguće više informacija o kandidatima kako bi napravili izbor koji je utemeljen na dobroj informiranosti, plaćeno oglašavanje može dati nepravičnu prednost onim strankama ili kandidatima koji sebi mogu priuštiti plaćanje više termina ili oglasnoga prostora. Iako je plaćeno političko oglašavanje široko prihvaćeno u tiskanim medijima, neke države ga ne dopuštaju kod emitera (bili privatni, javni ili oboje).

## Plaćeno oglašavanje

- Državni/javni mediji Ako je plaćeno oglašavanje dopušteno, ono se mora pridržavati nekih temeljnih pravila:
- Privatni elektronički mediji
- Treba biti zajamčeno na jednakoj osnovi svim kandidatima nuđenjem dosljednih i ekvivalentnih cijena;
  - Cijene plaćenih termina vezanih za kampanju i prostor za oglašavanje ne smiju biti više od usporedivih cijena komercijalnog oglašavanja; i
  - Mediji trebaju identificirati plaćeni termin ili termine koje sponzoriraju stranke na jasan način kako bi omogućili biračima da budu svjesni prirode toga programa.

Ograničenja se mogu nametnuti na količinu plaćenog oglašavanja kojeg stranke imaju pravo kupiti i/ili na količinu plaćenih termina koji su dopušteni medijskim kućama dnevno emitirati. Drugi način reguliranja plaćenog političkog oglašavanja je nametnuti ograničenja na troškove kampanje političkih stranaka i kandidata. U nekim slučajevima, kako bi učvrstila načelo jednakih mogućnosti, država može dopustiti plaćeno oglašavanje i odlučiti ga djelomično financirati.

- Privatni tiskani mediji
- Pitanje plaćenog oglašavanja nije tako problematično za tiskane medije. Ipak, tisak treba slijediti načelo jednakih mogućnosti: plaćeno oglašavanje mora biti zajamčeno na jednakoj osnovi svim kandidatima nuđenjem dosljednih i ekvivalentnih cijena. Tiskani mediji moraju sadržaj koji je plaćen identificirati na jasan način. Ograničenja se mogu nametnuti na količinu plaćenog oglašavanja koju stranke imaju pravo kupiti, kao što može biti ograničen broj plaćenih stranica koje bilo koja medijska kuća može dnevno objaviti.

## Obuka glasača

Programi obuke glasača, bilo da su naručeni od strane izbornog povjerenstva, javnoga emitera ili neke druge organizacije trebaju uvijek biti nepristrani i precizni glede obavještavanja birača o izborima. Takvi programi trebaju uvijek biti jasno razdvojeni od stranačkih političkih poruka.

## Ankete javnoga mišljenja

Teško je mjeriti stvarni učinak anketa javnoga mišljenja na izborne rezultate. Kako bi se izbjegao neprimjeren utjecaj na glasače, međutim, mediji trebaju ponuditi javnosti primjerene informacije kako bi sami prosudili o vrijednosti anketa javnoga mišljenja: naziv stranke ili organizacije koja je naručila anketu, ime anketara i primijenjenu metodologiju, veličinu uzorka i marginu pogreške i datum na koji je provedena anketa. Kako bi se izbjegla moguća manipulacija i omogućilo razdoblje razmišljanja, neke zemlje imaju odredbe kojima se zabranjuje prenošenje rezultata anketa javnoga mišljenja tijekom određenoga razdoblja prije dana izbora ili u satima kada se glasuje.

### ***Razdoblje izborne šutnje***

Razdoblje izborne šutnje, ili takozvani dan za razmišljanje, je kratko vremensko razdoblje (obično jedan dan) prije dana izbora kako bi se omogućilo biračima usvojiti i procesuirati sve informacije primljene tijekom izborne kampanje, te odlučiti o svom izboru bez pritiska kampanje. Prenosanje bilo kakvih stranačkih izbornih poruka tijekom ovoga kratkog razdoblja obično je zabranjeno.

# Provedba praćenja medija

Ovo poglavlje daje pregled metodologije koju obično koriste medijski analitičari tijekom EOM-a. Ne treba smatrati da ono nudi iscrpan pregled svakog aspekta uspostave i provedbe operacije praćenja medija, nego radije objašnjenje najvažnijih aspekata te metodologije za čitatelje koji su zainteresirani za ovaj aspekt rada misije na izborima.

## 5.1 Ocjena uloge i rada medija tijekom izbora

Kako bi proizveo pouzdanu i točnu ocjenu rada medija tijekom izbora, medijski analitičar morat će odgovoriti na mnoga pitanja dana u Poglavlju 3. Kako bi se to uradilo, rad medijskog analitičara može se podijeliti na četiri glavna zadatka:

- 📄 Proučavanje pravnoga okvira u bliskoj suradnji s pravnim analitičarom;
- 📄 Promatranje medijskog okruženja;
- 📄 Praćenje medijskog izvještavanja o izbornoj kampanji; i
- 📄 Praćenje prigovora vezanih za medije i kršenja slobode izražavanja, u bliskoj suradnji s pravnim analitičarom.

### 5.1.1 Proučavanje pravnoga okvira

Kako bi se shvatio pravni okvir, medijski analitičar, u bliskoj suradnji s pravnim analitičarom, proučava sljedeće dokumente:

- 📄 Ustav;
- 📄 Izborni zakon ili kodeks;

- 📖 Zakone o medijima;
- 📖 Druge zakone i odredbe u građanskim i kaznenim zakonima vezane za medije;
- 📖 Pravila i propise o medijskom izvještavanju koje je dala izborna administracija;
- 📖 Pravila i propise koje su dala medijska regulatorna tijela; i
- 📖 Upute o samoregulaciji koja su izdale udruge novinara ili slične organizacije.

Pravna analiza vodi se s dva cilja:

- 📖 Utvrditi stupanj u kojemu je zakonodavni okvir sukladan OEES-ovim opredjeljenjima i drugim primjenjivim međunarodnim standardima; i
- 📖 Utvrditi do koje je mjere ukupni korpus zakona i propisa o medijima koherentan i interno dosljedan.

Zajedno s pravnim analitičarom, medijski analitičar proizvodi opću ocjenu pravnoga okvira kojim se reguliraju mediji. Kada god stručnjaci EOM-a identificiraju pravne nedosljednosti, oni razvijaju skup preporuka kako bi potaknuli poboljšanja. Takve preporuke su dio završnog izvješća, koje se objavljuje oko osam tjedana nakon izbora.

Dok temeljni zakon, kao što je Ustav, treba obuhvaćati međunarodne obveze o slobodi izražavanja, dopunska pravila i propisi mogu se razlikovati od zemlje do zemlje. Svaka zemlja ima pravo odlučiti o stupnju reguliranja koji želi nametnuti medijima. Međutim, pravila koja definiraju obveze medija, kako tijekom izborne kampanje tako i tijekom neizbornog razdoblja, trebaju biti dosljedna načelima slobode medija i ne smiju ograničavati medije u njihovoj uređivačkoj neovisnosti. Medijski analitičar treba ocijeniti te odredbe i utvrditi koliko se one poštuju.

Potrebno je dobro poznavanje normi koje se tiču medija i izbora u jednoj zemlji kako bi se ocijenilo poštuju li medijske kuće i politički akteri ove odredbe. Cjelokupni proces promatranja treba omogućiti prikupljanje dokaza o svakom kršenju zakona. Medijski analitičar treba voditi evidenciju svih prigovora koje podnesu mediji ili politički akteri u svezi sa slobodom izražavanja i pristupom medijima. Svaki slučaj koji se pojavi treba istražiti.

### **5.1.2 Promatranje medijskog okruženja**

Kako bi ocijenio odnos između medija i političkog sustava tijekom izborne kampanje, medijski analitičar mora analizirati medijsko okruženje. Kako bi se spriječila pogrešna tumačenja događaja i uvjeta, medijski analitičar treba poduzeti nekoliko koraka kako bi shvatio povijesno, političko, društveno i kulturno okruženje u zemlji gdje se provodi promatranje.

Medijski analitičar može steći dublje znanje o medijskom okruženju i njegovom kontekstu na sastancima s:

- ✎ Institucionalnim akterima, uključujući predstavnike ministarstva koje u svom portfelju ima medije, ministarstva za telekomunikacije, vijeća emitera i druga važna medijska regulatorna tijela, tijela zadužena za pitanja vezana za medije u okviru izbornog povjerenstva, itd.;
- ✎ Predstavnicima i udrugama tiskanih i elektroničkih medija, npr., ravnateljima, urednicima, novinarima, predstavnicima novinskih agencija, izdavačkim kućama i tiskarama, sindikatima novinara, itd.; i/ili
- ✎ Domaćim i međunarodnim organizacijama (vladinim ili nevladinim) koje djeluju u sektoru medija, uključujući sve aktivne skupine koje trajno ili privremeno imaju sjedište u zemlji domaćinu.

Medijski analitičar također uzima u obzir kontekstualne podatke, poput:

- ✎ Broja elektroničkih i tiskanih medijskih kuća koje djeluju u zemlji;
- ✎ Tipova javnih/državnih medijskih kuća, bilo elektroničkih ili tiskanih;
- ✎ Broja licenci koje je izdala država na državnoj i lokalnoj razini;
- ✎ Broja nelicenciranih postaja, ako ih ima, koje djeluju u zemlji;
- ✎ Geografske pokrivenosti postojećim medijima;
- ✎ Rejtinga medija kod gledateljstva i čitatelja, tamo gdje su na raspolaganju institucionalne ili profesionalne ankete;
- ✎ Sati emitiranja programa ili učestalosti objavljivanja za svaku medijsku kuću;
- ✎ Veličine medijskih tvrtki;
- ✎ Vrste medija, ciljane publike i drugih potencijalnih utjecaja na javnost;
- ✎ Broja medijskih kuća posvećenih određenim etničkim/jezičnim manjinama koje žive u zemlji;
- ✎ Ekonomskih uvjeta za medije, općeg medijskog i oglasnoga tržišta, i postojanja određenih subvencija ili poreznih olakšica;
- ✎ Strukture i transparentnosti medijskog vlasništva (koncentracija nasuprot raznolikosti);
- ✎ Broja i vlasništva novinskih agencija i tiskara;
- ✎ Strukture i kontrole nad sustavom raspodjele za tiskane medije;
- ✎ Zahtjeva glede licenciranja za medije emitere;
- ✎ Broja medijskih kuća, ako ih ima, koje su u vlasništvu ili pod kontrolom političkih aktera; i
- ✎ Opsega novih medija i pristupa internetu u zemlji.

Neke od ovih informacija mogu se dobiti pregledom službenih dokumenata i izvješća o medijskom okruženju koje proizvode međunarodne organizacije, uključujući predstavnika OESS-a za slobodu medija, lokalni ured OESS-a (ako postoji), lokalne ili međunarodne nevladine organizacije, sveučilišta, udruge novinara, ili druge aktere u ovoj oblasti. Sastanci s predstavnicima medija i drugim stručnjacima mogu pružiti dodatne informacije.

Intervjui s novinarima i drugim medijskim profesionalcima trebaju se također usredotočiti na teme vezane za kampanju, kao što su:

- ✎ Mišljenja novinara o propisima, ukoliko postoje, koji se tiču medijskog izvještavanja tijekom izbora;
- ✎ Jesu li novinari imali posebnu obuku o izvještavanju o izborima;
- ✎ Kako novinari planiraju izvještavati o izbornim događajima;
- ✎ Suočavaju li se novinari s bilo kakvim preprekama u svom radu, uključujući autocenzuru;
- ✎ Vrste programa koje elektronički mediji planiraju emitirati kako bi izvještavali o izborima;
- ✎ Kada to pravila dopuštaju, temelj na kojemu elektronički mediji odlučuju dati kandidatima termine za emitiranje;
- ✎ Koja su pravila kojima se regulira plaćeno oglašavanje i koje se cijene primjenjuju;
- ✎ Jesu li mediji izdali bilo kakva unutarnja pravila ponašanja ili upute novinarima za izvještavanje o izbornim događajima; i
- ✎ Jesu li mediji dobili bilo kakve prigovore političkih stranaka ili kandidata vezano za način na koji izvještavaju o kampanji.

Terensko istraživanje i sastanci s novinarima, stručnjacima za medije, domaćim i međunarodnim organizacijama koje se bave pitanjima medija, i s drugima, dopuštaju medijskom analitičaru sačiniti opću ocjenu razine profesionalnosti i autonomije novinara. Ako se tijekom razdoblja promatranja pojave nedostatci glede profesionalnih kapaciteta, medijski analitičar preporuča poboljšanja u svom završnom izvješću, koje se objavljuje oko osam tjedana nakon završetka izbornoga procesa.

### **5.1.3 Praćenje medijskog izvještavanja o izbornoj kampanji**

#### ***Uzorkovanje***

Kada god je to moguće, treba pratiti cijelo razdoblje kampanje kako bi se promatrala primjena pravila kojima se regulira pristup i izvještavanje o kandidatima i strankama tijekom cijeloga izbornoga procesa.



Moraju se donijeti odluke o tomu koji će televizijski kanali i radiopostaje biti praćeni, koje novine i za koje vremensko razdoblje za elektroničke medije (samo udarno vrijeme, 24 sata, itd.). Iako će ove odluke biti pod utjecajem raspoloživih resursa, uzorak treba pružiti pouzdane informacije o općim trendovima u medijskom izvještavanju.

Medijski analitičar proučava medijsko okruženje prije nego što odabere medijske kuće koje će biti predmet praćenja. To uključuje razmatranje:

- ✎ Broja i raznolikosti medijskih kuća koje djeluju u zemlji;
- ✎ Vlasništva (javno/državno ili privatno) medijskih kuća;
- ✎ Geografske pokrivenosti (nacionalna ili lokalna razina) medijskih kuća;
- ✎ Rejtinga medijskih kuća kod gledateljstva/čitatelja;
- ✎ Sati emitiranja ili učestalosti objavljivanja medijskih kuća;
- ✎ Vrste medija, ciljane publike i njihovog procijenjenog utjecaja na javnost i političku elitu; i
- ✎ Broja medijskih kuća posebno usmjerenih na etničke/jezične manjine koje žive u zemlji.

Ove informacije omogućit će medijskom analitičaru dati prijedloge glede:

- ✎ **Broja medijskih kuća koje će biti predmet praćenja:** medijski analitičar preporučit će voditelju misije koliko kanala i novina treba promatrati, te treba objasniti razloge za takav izbor. Kako bi se dobili usporedivi podatci, kada se utvrdi uzorak, važno je pridržavati ga se i ne modificirati ga tijekom razdoblja promatranja;
- ✎ **Vremenski okvir promatranja elektroničkih medija:** Osnovno razdoblje za praćenje televizijskih i radiopostaja je tijekom udarnog vremena (obično 18:00-24:00 za televizijske postaje i 6:00-12:00 za radijske), kada je publika obično najbrojnija. Izbor vremenskih termina koji će biti predmet praćenja može se razlikovati od zemlje do zemlje prema određenim programskim shemama i pravilima kojima se regulira kampanja u medijima. Međutim, koje god vremenski okvir bude odabran, promatranje ne smije biti ograničeno na programe vijesti već treba uključiti i druge programe koji se emitiraju u tom vremenskom razdoblju. Debate, informativni programi, vrijeme za besplatno emitiranje i zabavne emisije mogu igrati ulogu u oblikovanju mišljenja izbornoga tijela o kandidatima i strankama. Stoga je važno pratiti kako je raspodijeljeno vrijeme za emitiranje, čak i među izbornim kandidatima u ovim vrstama programa; kao i tip medijskih kuća koje će biti predmet praćenja; i
- ✎ **Tip medijskih kuća koje će biti predmet praćenja:** Kriteriji za izbor medijskih kuća trebaju uzeti u obzir njihovo vlasništvo. Mediji u javnom vlasništvu imaju veće obveze nego oni u privatnom, jer se financiraju iz javnih sredstava i, prema tomu, ne smiju biti stranački opredijeljeni u svom izvještavanju. Stoga promatranje državnih ili javnih medija predstavlja prioritet. Medijski analitičar

treba u svoj uzorak uključiti i glavne privatne elektroničke medijske kuće koje treba izabrati temeljem njihovog geografskog opsega, publike i potencijalnog utjecaja na birače. U svezi s tiskanim medijima, svi najvažniji nacionalni dnevni listovi trebaju biti predmet praćenja i trebaju se odabrati temeljem njihovoga geografskog dometa, čitateljstva i potencijalnog utjecaja na birače. U onim područjima gdje postoji znatno manjinsko stanovništvo, moglo bi biti uputno pratiti manje medijske kuće koje mogu imati utjecaj na manjinske skupine. To bi također mogao biti slučaj s novinama koje imaju malu nakladu, ali su usmjerene na političke ili društvene elite, što ih čini utjecajnim u široj medijskoj zajednici.

### *Kvantitativna analiza*

Praćenje medijskog izvještavanja o izbornoj kampanji zahtijeva prikupljanje određenoga broja mjerljivih elemenata medijskog rezultata, kao što su:

- 📌 Količina vremena posvećena određenim kandidatima i drugim ključnim javnim dužnosnicima;<sup>5</sup>
- 📌 Dužina stranačkog izbornog programa;
- 📌 Broj korištenja određene riječi kojom se opisuju određeni političari;
- 📌 Broj žena kandidata koje se citiraju; i
- 📌 Broj izvješća o određenom pitanju kampanje.

Drugi aspekti izvještavanja o medijskoj kampanji koje može također biti korisno mjeriti:

- 📌 Broj spominjanja svakog političkog aktera (kao što je kandidat ili drugi političar);
- 📌 Dužina vremena ili prostor dan svakom političkom akteru;
- 📌 Pozitivne, negativne ili nepristrane reference na svakog aktera;
- 📌 Vrijeme ili prostor dan izravnom govoru ili intervjuima sa svakim političkim akterom;
- 📌 Reference na različite teme;
- 📌 Redoslijed mjesta na kojima se pojavljuju vijesti o različitim kandidatima, strankama ili temama; i
- 📌 Ravnoteža spolova u medijskom izvještavanju o kandidatima.

Važno je zapamtiti kako ovi kvantitativni podaci služe jednoj široj svrsi; ti se elementi ne računaju jednostavno zato kako bi bili izračunati, već zato što analiza tih podataka u kontekstu medijskog okruženja i političke situacije u kojoj se odvija određena

---

<sup>5</sup> U slučaju nositelja javne dužnosti koji je ujedno i kandidat, medijski analitičar pokušava razlučiti između službenih dužnosti i aktivnosti kampanje tih kandidata, što nije lako jer službeni događaji mogu biti marginalni, a ipak široko pokriveni u medijima kako bi se dobila dodatna medijska izloženost.

kampanja mogu medijskom analitičaru pomoći odgovoriti na mnoga pitanja, utvrđena u Poglavlju 3, o ulozi medija u izbornom procesu. To također medijskom analitičaru pruža informacije potrebne za ocjenjivanje rada medija tijekom kampanje.

Ali ova analiza ima svoja ograničenja. Može postojati valjano obrazloženje zašto je jednom kandidatu dano više vremena nego drugom. Kvantitativno mjerenje je objektivno, ali ne mora samo po sebi potpuno ukazivati na predrasudu.

Jednako tako, mjerenje raspodjele vremena ne govori nam kako je to vrijeme iskorišteno. Izvještavanje može biti pozitivno, negativno ili nepristrano po tonu. Na primjer, o aktivnostima dužnosnika koji su trenutačno na dužnosti može se izvještavati uglavnom u pozitivnom svjetlu, često ukazujući na njihova dostignuća i uspjehe, pri čemu se ministri vlade pojavljuju na ceremonijalnim događajima kao što je otvaranje novih putova ili tvornica. U usporedbi, izvještavanje o opozicijskim kandidatima može biti uglavnom negativno.

Uz ove nalaze, može biti mnogo drugih važnih aspekata medijskog izvještavanja o izborima koji se trebaju pratiti, ali se ne mogu kvantitativno analizirati. Evo nekih primjera:

- ✎ **Točnost:** Kvantitativna mjera tona pokazat će jesu li spominjanja neke stranke ili kandidata pozitivna, negativna ili nepristrana. Ali ovo, samo po sebi, neće pokazati izvještavaju li mediji točno. Uporno netočno izvještavanje predstavlja jedan od najozbiljnijih nedostataka izvještavanja o kampanji i može se identificirati samo kvalitativnom analizom. Medijski analitičar može za to koristiti nekoliko metoda. To će biti osobito važno kako bi se usporedilo medijsko izvještavanje sa zapažanjima ostalih članova EOM-a. To je način provjere točnosti medijskoga izvještavanja o događajima kojima promatrači možda osobno budu nazočili. Druga važna metoda je usporedba izvješća o istom događaju u različitim medijima. Ovo neće samo po sebi pokazati koji mediji izvještavaju netočno, ali postojanje razlika bit će dobar pokazatelj o pitanjima koja treba dalje istražiti;
- ✎ **Propusti:** Iskrivljeno izvještavanje često predstavlja propuštanje da se izvijesti o važnim pričama i pitanjima. Kako bi identificirao priče o kojima nije bilo izvješća medijski analitičar koristit će slične metode kao one koje su korištene radi ocjene točnosti: usporedba različitih medijskih kuća i pozivanje na ostale članove EOM-a;
- ✎ **Govor mržnje:** Promatrači će kontrolirati kako mediji koriste huškački jezik u izvještavanju o izbornoj kampanji. Ovo zahtijeva donošenje precizne procjene u odnosu na stvarno izgovorene riječi, kontekst i domaće zakone i etičke standarde;
- ✎ **Naslovi i ilustracije koji dovode u zabludu:** Mjerenje sadržaja vijesti neće uvijek uspjeti identificirati jedan od najuobičajenijih načina pogrešnog predstavljanja stranaka ili kandidata u izbornoj kampanji. Naslovi koji su

senzacionalistički ili ne odražavaju precizno sadržaj članka mogu biti mnogo utjecajni od samoga članka, koliko god bili točni. Jednako tako, objavljivanje priče uz vizualni materijal koji nema veze s njom - fotografiju ili video materijal – može također imati utjecaja, kako pozitivnog, tako i negativnog. Čak i prividno nepristrane slike mogu biti osjetljive; i

- ✎ **Etička pitanja:** Sva gore navedena pitanja su do određene mjere vezana za profesionalne ili etičke standarde novinarstva. Mogu se pojaviti i druga pitanja koja zahtijevaju komentar misije. Na primjer, može izgledati kako postoji veza između povoljnog izvještavanja o kampanji i stavljanja velikog broja oglasnih poruka jedne određene stranke ili kandidata. Ili može postojati nejasna razlika između činjenice i komentara. O nalazima ankete javnoga mišljenja može se neprofesionalno izvještavati ili u vrijeme kada su one zabranjene zakonom. To su također kvalitativna pitanja koja kvantitativna analiza neće detektirati.

### *Kvalitativna analiza*

Cilj ove vrste analize je opisati situaciju i pojave za koje je kvantitativna analiza ili nepotrebna ili neučinkovita, a koje su bitne za ocjenu ukupne kvalitete medijskog izvještavanja o kampanji. Kvalitativna analiza medijskog izvještavanja o izbornom procesu može uključiti različite teme od kojih su najčešće:

- ✎ **Novinarski stil:** Imaju li novinari tendenciju miješati mišljenja i činjenice tijekom izvještavanja? Pokušavaju li novinari javnosti pružiti dubinsku analizu i preciznu informaciju ili imaju tendenciju izvještavati na površan i nepotpun način?
- ✎ **Profesionalno ponašanje novinara:** Jesu li novinari odgovorni za bilo kakve očito pristrane informacije ili izvještavanje, slučajeve klevete, izjave naklonosti određenoj stranci ili neistinite vijesti?
- ✎ **Prednost kandidata koji su trenutačno na dužnosti:** Imaju li vladini dužnosnici koristi od pretjerane prednosti uslijed opsežnog izvještavanja o njihovim službenim dužnostima? Izvještavaju li mediji nekritički o njihovim aktivnostima, naglašavajući samo postignute uspjehe, a ignorirajući neuspjehe?
- ✎ **Političke platforme medijskih kuća:** Koje se teme i priče objavljuju u glavnim televizijskim vijestima? Izvještava li javni emiter tako da favorizira jednu stranku? Nameću li privatni emiteri političku platformu koja favorizira jednu stranku?
- ✎ **Izborna šutnja:** Poštuju li medijske kuće odredbe koje se odnose na razdoblje šutnje (ako je to utvrđeno u domaćem zakonodavstvu)? Ako ne, koja su glavna kršenja? Koga treba smatrati odgovornim za kršenja zakona?
- ✎ **Propusti u vijestima:** Je li je bila ijedna bitna vijest koju je promatrana medijska kuća propustila objaviti?

- ✎ **Analiza formata koji se koriste za izvještavanje o izborima i sadržaja:**  
 Ima li bilo koji primjer inovativnog izvještavanja o izborima? Objavljuju li se satirični programi ili članci? Jesu li mediji proizveli bilo koji program ili članak na jezicima nacionalnih manjina? Bave li se oni pitanjima nacionalnih manjina? Jesu li mediji proizveli neki program ili članak koji se bavi pitanjima spolova?
- ✎ **Kampanja putem novih medija:** internet stranice, *e-mail* poslužitelj, SMS-poruke putem mobilnih telefona, itd.
- ✎ **Incidenti s huškačkim jezikom:** Širi li bilo koja medijska kuća govor mržnje? Tko su im mete?
- ✎ **Kršenja propisa:** Je li prekršena ijedna odredba koja regulira medije tijekom izbornoga razdoblja?
- ✎ **Izvještavanje o izbornoj administraciji:** Izvještava li se o aktivnostima izbornoga povjerenstva? Je li bilo izvješća o osjetljivim pitanjima vezanim za provedbu izbora? Je li se izvještavalo tako da se promovira povjerenje u institucije i izborni proces ili da se podriva njihov legitimitet?
- ✎ **Obuka glasača:** Je li bila ijedna posebna kampanja obrazovanja birača? Ako jeste, je li pružila biračima točne i jasne informacije o njihovom pravu na glasovanje i procedurama glasovanja? Je li ona usmjerena na različite segmente publike, osobito skupine u nepovoljnom položaju ili skupine koje su tradicionalno diskriminirane? Je li kampanja usmjerena na posebne aspekte ili probleme koji su rasprostranjeni u danoj zemlji?
- ✎ **Izvještavanje o anketama javnoga mišljenja:** Je li izvještavanje urađeno sukladno domaćim zakonima kojima se regulira javno informiranje o anketama javnoga mišljenja? Jesu li korišteni uzorci reprezentativni za cijelo stanovništvo? Jesu li pitanja oblikovana na odgovarajući način? i
- ✎ **Izvještavanje o anketama nakon glasovanja u onim zemljama gdje se glasovanje događa u različitim vremenskim zonama:** Je li izvještavanje o anketama nakon glasovanja ostvareno prije zatvaranja glasačkih mjesta u svim vremenskim zonama?

Temeljem analize medijske situacije u danoj zemlji, kako je opisano u ovom Poglavlju, i uzevši u obzir specifični kontekst zemlje u kojoj se izbori održavaju, medijski analitičar izrađuje obrazac koji se dijeli svim promatračima medija i oni ga redovito ispunjavaju. Prikupljeni podaci na tim obrascima se onda redovito pohranjuju u posebno dizajniranu bazu podataka. Osiguravanje točnosti unesenih podataka temeljni je dio procesa praćenja. Stoga su rutinske i dnevne provjere podataka tijekom praćenja dio aktivnosti analitičara medija.

Kada svi promatrači ispune obrasce, važno je pregledati njihova zapažanja i s njima razgovarati o njihovim nalazima. Ovo je još jedan način kako izbjeći temeljenje nalaza na pukim dojmovima; usporedba opažanja i rasprave među promatračima i s medijskim analitičarom je pokazatelj pouzdanosti ankete i dosljednosti rezultata. Takve rasprave trebaju se redovito održavati i treba ih usmjeriti na glavne nalaze

kako bi se osigurala njihova dosljednost, vjerodostojnost i opravdanost. Glede toga, redoviti informativni sastanci s promatračima medija mogu se provoditi prema shemi koju utvrdi medijski analitičar.

### 5.1.4 Praćenje žalbi vezanih za medije i kršenje slobode izražavanja

Medijski analitičar bilježi i dokumentira sve bitne događaje koji utječu na slobodu izražavanja, uključujući sljedeće:

- ✎ Je li bilo ikakvih prepreka za medijske aktivnosti;
- ✎ Jesu li mediji suočeni s bilo kojom vrstom izravne ili neizravne cenzure;
- ✎ Jesu li mediji pod izravnim ili neizravnim pritiskom dužnosnika na vlasti ili političkih stranaka;
- ✎ Jesu li javne/državne medijske kuće pod pritiskom menadžmenta u svezi s njihovom uređivačkom politikom;
- ✎ Jesu li privatne medijske kuće pod pritiskom vlasnika u svezi s njihovom uređivačkom politikom;
- ✎ Zastrašuju li se novinari ili su bili zastrašivani, i je li svrha tog zastrašivanja miješanje u njihove profesionalne aktivnosti;
- ✎ Jesu li novinari ubijani, zatvarani ili stavljeni u pritvor ili zatvor;
- ✎ Jesu li kaznene prijave protiv medijskih kuća i novinara imale dobar zakonski temelj;
- ✎ Jesu li su medijske kuće zatvorene tijekom ili prije razdoblja kampanje;
- ✎ Je li medijima odbijeno izdavanje ili obnova licence; i
- ✎ Je li bilo koja medijska kuća primila tajne uplate kako bi favorizirala neku stranku ili kandidata.

Tijekom izbornoga procesa, kandidati, političke stranke i medijski profesionalci koji su meta diskriminacije ili kršenja njihovih prava, mogli bi uložiti žalbe kako bi dobili zadovoljštinu. Evidentiranje tih žalbi omogućuje medijskom analitičaru verificirati koliko je navodnih kršenja prijavljeno, koliko ih je riješeno, do koje mjere je na njih žurno odgovoreno, kakve su bile odluke tijela koja su presuđivala u svakom tom slučaju i, općenito, kako je funkcionirao ukupan proces ulaganja prigovora i žalbi.

Medijski analitičar se ne treba, međutim, miješati u ovaj proces. Na primjer, kada se žalbe upute EOM-u umjesto odgovornom tijelu, medijski analitičar se treba ograničiti na bilježenje žalbe, bez miješanja u spor, pri čemu treba također podsjetiti podnositelja žalbe na službeno uspostavljene kanale u takvim slučajevima. Iako ostaje nepristran, medijski analitičar ipak treba prikupiti što je moguće više informacija o žalbi nakon što za nju sazna. Kako bi stekao sveobuhvatan pregled predmeta spora, medijski analitičar treba se sastati sa svim uključenim stranama. Medijski analitičar blisko surađuje s pravnim analitičarom, kao i sa izbornim analitičarom.

Žalbe koje se odnose na medije treba prikupiti u pisanom obliku i arhivirati. One trebaju također biti klasificirane na posebno dizajniranom obrascu (u tiskanom obliku ili elektroničkoj verziji) i verificirane, te treba pratiti što se s njima dogodilo. U obrazac treba uključiti bitne informacije, kao što su:

- ✎ Datum podnošenja žalbe;
- ✎ Ime podnosioca žalbe;
- ✎ Ime tijela ili osobe protiv koje je podnesena žalba;
- ✎ Naziv tijela kojemu je žalba podnesena;
- ✎ Mjesto tijela kojemu je žalba podnesena;
- ✎ Mjesto na kojemu se dogodila navodna nepravilnost;
- ✎ Predmet žalbe;
- ✎ Pravni temelj za podnošenje žalbe;
- ✎ Kratki komentar o žalbi u ime medijskog analitičara ili promatrača(â) koji o njoj izvještavaju; i
- ✎ Datum na koji će odgovorno tijelo održati saslušanje o žalbi.





# Obrada i analiza podataka

## 6.1 Jedinice konteksta

Tijekom praćenja, promatrači rade s određenim pododjelima medija, poznatim kao „jedinice konteksta“. Jedinica konteksta je svaki neprekidni dio emitiranja ili objavljenog materijala koji se bavi istim sadržajem. Jedinice konteksta mogu biti duge (na primjer, cijeli televizijski ili radio program, poput *talk showa* ili programa aktualnosti) ili vrlo kratak (kao što je jedan novinski članak koji sadrži vijesti).

U praksi, relativno je lako prepoznati početak i kraj svake jedinice konteksta. To će biti označeno bilo početkom i krajem programa ili manje formalno, jednako prepoznatljivom podjelom između vijesti unutar programa. Jedinice konteksta u tiskanim medijima gotovo uvijek će biti zasebni, pojedinačni članci. U pravilu, oglasi ne trebaju prekidati jedinice konteksta. Iznimka je, međutim, kada je u oglas uključen relevantni akter, tj. političar ili kandidat. To se samo po sebi treba smatrati jedinicom konteksta i analizirati zasebno.

Jedinice konteksta se dalje dijele na zabilježene jedinice u svrhu mjerenja broja varijabli. Varijable su elementi koji se promatraju tijekom praćenja medija, kao što je vrijeme izvještavanja, uključeni akteri i ton izvještavanja.

## 6.2 Zabilježene jedinice

Zabilježena je jedinica segment poruke koja je posvećena jednom – i samo jednom – relevantnom akteru. U okviru jedne jedinice konteksta (*talk show*, na primjer), bit će onoliko zabilježenih jedinica koliko je segmenata komunikacije posvećeno pojedinačnim

relevantnim akterima. Tako, na primjer, svaki put kada politički kandidat govori tijekom *talk showa*, to će se smatrati zasebnom zabilježenom jedinicom.

U vijestima u tisku, svaki zasebni slučaj gdje se kandidat spominje ili citira predstavlja pojedinačno bilježenje. Prednost korištenja malih segmenata teksta kao zabilježenih jedinica je razina točnosti koju ta metoda omogućuje u fazi analize. Svaka zabilježena jedinica zasebno se unosi i kodira prema varijablama koje se prate tijekom praćenja medija.

### 6.3 Kodiranje

Kodiranje varijabli je od ključne važnosti, a dodijeljeni kodovi moraju biti jasni i nedvosmisleni. Sljedeće varijable su osobito važne:

- ✎ **Definicija relevantnih aktera:** Koncepti „političara“ i „kandidata“ su jasni. Međutim, medijski analitičar treba promatračima medija dati jasne upute o tomu kako i kada se ti slučajevi trebaju registrirati pod relevantnom varijablom aktera. Utvrđivanje koji se pojedinci ili skupine trebaju klasificirati kao relevantni akteri može ovisiti o tipu izbora. Relevantni akteri mogu biti:
  - ◆ Svi članovi parlamenta;
  - ◆ Svi članovi vlade (ministri i zamjenici ministara);
  - ◆ Svi kandidati koji se natječu na izborima (na temelju službene liste koju su odobrili i objavili izborna tijela);
  - ◆ Svi institucionalni akteri (predsjednik, predsjedavajući parlamenta, itd.);
  - ◆ Svi članovi lokalne uprave (gradonačelnici i predstavnici lokalnih skupština);
  - ◆ Članovi političkih stranaka koji su jasno definirani kao aktivni političari (na primjer, vođa registrirane stranke koji se ne natječe na izborima, koji nije član vlade niti druge službene institucije i nije član lokalne uprave); i
  - ◆ Sve registrirane političke stranke.

Prije nego što se počnu prikupljati podatci, važno je od državne izborne administracije dobiti popis političkih stranaka i/ili kandidata s njihovom stranačkom pripadnošću, kao i popis članova aktualne vlade.

- ✎ **Definicija varijabli koja se koristi za opisivanje relevantnih aktera:** Medijski analitičar treba odlučiti koliko varijabli treba koristiti radi opisivanja relevantnih aktera. Kako bi se registrirao broj slučajeva i proizvela potrebna statistika, tri značajke će se uvijek uzimati u obzir prigodom opisivanja relevantnih aktera: politička pripadnost, kandidatura i spol. Ove varijable omogućuju timu za praćenje utvrditi raspodjelu izvještavanja po političkim strankama ili pojedinačnim kandidatima koji se natječu na izborima, kao i proizvesti podatke vezane za ravnotežu spolova. Mogu se uključiti i druge varijable. Može biti zanimljivo, na primjer, znati koliko često se izvještava o kandidatima iz manjinskih skupina ili koliko često se citiraju njihove izjave.

Važna odluka koju treba donijeti je kako klasificirati članove vlade. Predstavnici vlade obično imaju svojevrsan dvojni identitet, po tomu što su često i članovi stranke i predstavnici izvršne vlasti. U slučajevima kada su članovi izvršne vlasti i kandidati, medijski analitičar može odabrati bilježiti slučajeve u kojima se o njima izvještava u njihovom službenom svojstvu pripadnika izvršne vlasti, odvojeno od onih kada se o njima izvještava u svezi s izbornim aktivnostima. Zato treba pažljivo pristupiti praćenju ovoga aspekta, jer je on važan kako bi se proizveli podatci o tomu koliko je bilo izvješća o aktualnoj vladi, radi ocjene jesu li možda imali nerazmjernu prednost.

## 6.4 Sustav mjerenja

Najbolje jedinice za mjerenje glede preciznosti su sekunde i četvorni centimetri. Ako tim za praćenje jednostavno računa koliko se puta pojavi jedinica konteksta ili izvješće o relevantnom akteru, bez računanja dužine vremena svakog od tih slučajeva ili, u slučaju tiskanih medija, četvornih centimetara koji su posvećeni određenom akteru, to može dati pogrešne rezultate. Potreba da se ponudi precizna slika raspodjele izvještavanja po strankama i političarima znači da treba za elektroničke medije mjeriti dodijeljeno vrijeme, a za tisak dodijeljeni prostor.

Mjere koje se koriste za kvantificiranje količine izvješća posvećenih političkim akterima prema mediju obično su vrijeme pozornosti ili prostor pozornosti, pri čemu:

- ✎ Ukupno vrijeme je mjerenje izvješća o relevantnom akteru na televiziji ili radiju;
- ✎ Ukupno vrijeme je mjerenje ukupnog prostora kolumne izvješća o relevantnom akteru u tiskanim medijima;
- ✎ Ukupno vrijeme se računa uz pomoć štoperice ili tajmera na video/digitalnom rekorderu i bilježi u sekundama u stupcu naslovljenom kao Vrijeme u obrascu za analizu za TV/radio. Ukupni prostor računa se u četvornim centimetrima i izvještava se kao prostorni stupac obrasca analize za tisak; i
- ✎ Pokazatelji *vremena za izravni govor* i *vremena za intervju* pomažu u mjerenju izravnog pristupa (intervjuima, izjavama, oglasima, itd.) koji mediji pružaju političkim akterima. Vrijeme izravnog govora je ono vrijeme kada se relevantni akter izravno citira na televiziji i radiju. Prostor intervjuja je prostor u kojemu je relevantni akter izravno citiran u tisku.

## 6.5 Kvaliteta izvještavanja

Prikupljanje informacija o kvantiteti izvješća posvećenim različitim političkim akterima ne pruža sveobuhvatnu sliku o razini pluralizma koji su iskazale medijske kuće. Javni imidž političkih stranaka, kandidata i vođa oblikuje se ne samo količinom vremena ili prostora koji im je dan, već i načinom na koji su oni predstavljeni. Iz tog razloga, precizno praćenje medija zahtijeva korištenje općeg indeksa kvalitete izvještavanja. Prva teškoća koja se tu pojavljuje je svodenje subjektivnosti prosudbi promatrača na minimum kada oni procjenjuju ton izvještavanja, što je značajka koja je prilično subjektivna po svojoj

prirodi. Obuka nacionalnih promatrača medija je važna kako bi im se dale jasne upute glede toga koje elemente trebaju uzeti u obzir kada ocjenjuju ton i kako bilježiti ovu varijablu. Pravila za kodiranje tona moraju biti jasno utvrđena, a o nejasnim slučajevima treba pažljivo raspravljati.

Mjerenje kvalitete izvještavanja uključuje nekoliko značajki koje se mogu prevesti u varijable, među kojima su:

- ✎ Izričita prosudba koju novinar daje o relevantnom akteru;
- ✎ Oblikovanje izvještavanja o relevantnom akteru. Oblikovanje uključuje vrijednost vijesti unutar koje se o akteru izvještava, tj. kontekst izvješća o relevantnom akteru. Oblikovanje, stoga, nije vezano za istinitost ili lažnost konteksta već za svjetlo koje taj kontekst baca na aktera. Neprestano izvještavanje o nekom političkom akteru u problematičnim kontekstima (epizode nasilja, suđenja za korupciju, itd.) tijekom izborne kampanje može predstavljati pokušaj da se javnosti ponudi negativan prikaz toga aktera;
- ✎ Manipulativno korištenje filmova, slika i tona u pokušaju utjecaja na mišljenje birača (parlamentarni delegati koji spavaju, kut snimanja koji sugerira veću masu ljudi, oglašavanje koje djeluje na podsvjesnoj razini);
- ✎ Izbor riječi kada se izvještava o političkim akterima ili izvještava o vijestima; i
- ✎ Poštovanje temeljnih profesionalnih standarda novinarstva, kao što je razlika između vijesti i komentara i ispravaka netočnih informacija, kada se daje neka vijest.

Ton se obično mjeri korištenjem ljestvice koja uključuje pet vrijednosti (vrlo negativan, negativan, neutralan, pozitivan, vrlo pozitivan) ili tri (pozitivan, neutralan, negativan).

## 6.6 Ponderiranje slučajeva

Medijskog analitičara zanima ne samo provjeriti koliko puta su se relevantni akteri pojavili ili su spomenuti, već također promatrati koliko dugo su bili u središtu pozornosti izvješća. Medijski analitičar treba biti u stanju reći koliko je vremena ili prostora posvećeno jednoj stranci, a ne jednostavno reći koliko puta je ona spomenuta (učestalost).

Učestalost spominjanja treba ponderirati sukladno posvećenom vremenu ili prostoru. To može biti osobito korisno za izračunavanje relativnog postotka vremena ili prostora u izvješću, jer učestalost u apsolutnim vrijednostima ne omogućuje automatsku usporedbu razine izvještavanja o pojedinim akterima.

Računanje vrijednosti u postotcima omogućuje medijskom analitičaru usporediti raspodjelu vremena/prostora među raznim relevantnim akterima.

## Primjer

Politička pripadnost	Vrijeme	% Vremena
Stranka 1	631	46.2%
Vlada	317	23.2%
Stranka 3	286	20.9%
Institucionalni predstavnik	133	9.7%
Ukupno	1,367	100%

Ovaj pristup omogućuje medijskom analitičaru izvijestiti da je Stranka 1 imala najveći udio izvještavanja – dvostruko više u odnosu na Stranku 3.

### 6.7 Tumačenje podataka

Tumačenje brojčanih podataka treba uraditi pažljivo, uzimajući u obzir ne samo ono što pokazuje statistika, već i moguće razloge koji se kriju iza tih vrijednosti. Medijski analitičar treba ne samo opisati fenomen – medijsko izvještavanje i ton, u ovom slučaju – već ga treba pokušati objasniti. Ne postoji opći model za tumačenje podataka, ali sljedeći pristupi mogu pomoći u boljem razumijevanju i analizi podataka:

- ✎ Kada se analiziraju podatci, važno je čitati i apsolutne i relativne vrijednosti jer svaka od njih pruža važne informacije. Korištenje samo relativnih vrijednosti, kao što su postotci, može nekad biti varljivo. Uzmimo, na primjer, slučaj kada postoje tri stranke: Stranka A ima pet sekundi izvještavanja, Stranka B dva sata, a Stranka C četiri sata. Ako prijavimo samo da je 70 posto posvećenog vremena Stranci A bilo negativno, bez uzimanja u obzir da je ukupna količina vremena koja joj je posvećena bila vrlo mala u usporedbi s vremenom posvećenim drugim strankama, riskiramo da precijenimo važnost tog podatka;
- ✎ Ako aktivnosti analize medija prikupljaju podatke ili vrijednosti koje se doimaju čudnim ili netočnim, medijski analitičar treba pokušati utvrditi uzrok(e). Nepreciznosti mogu nastati pogreškom u unosu ili u fazama bilježenja podataka tijekom praćenja. Podatci mogu, međutim, biti točni, i u tom slučaju medijski analitičar treba biti u stanju objasniti tu očitu anomaliju;
- ✎ Korištenje skupova podataka koji su dovoljno veliki da budu značajni. Osnovno razdoblje izvještavanja je cijela kampanja, tako da medijski analitičar treba izbjeći izvođenje zaključaka iz podataka koji obuhvaćaju kratka vremenska razdoblja;
- ✎ Analiza treba samo usporediti slučajeve koji su slični, a ne „miješati jabuke i kruške“. Na primjer, usporedba informativnog proizvoda jedne dnevne publikacije s proizvodom tjedne, vjerojatno će proizvesti neobične i varljive rezultate. Tjednik će općenito imati daleko manje stavki, a te stavke se također mogu veoma razlikovati po svojoj prirodi od onih koje se objavljuju u dnevnom

listu. Dugi članak, na primjer, može sadržavati mnogo više izvora od kratke vijesti. To ne čini obvezno taj članak boljim. Analitičar se treba pobrinuti kako ne bi pravio pogrešne usporedbe;

- ✎ Važno je uzeti u obzir kontekstualne informacije tijekom procjenjivanja podataka. Zakonske norme koje reguliraju medijsko ponašanje tijekom izbora – kako domaći zakoni tako i međunarodni standardi – pružaju temeljni okvir za tumačenje nalaza. Stranački sustav, politički kontekst i relativna važnost i status medijskih kuća koje su predmet praćenja čine ostale elemente koji se moraju uzeti u obzir kada se donose zaključci;
- ✎ Zapamtite kako su brojke u radnoj tabeli ili bazi podataka opisne, a ne predstavljaju izvedenu statistiku, odnosno, one opisuju samo one stavke koje su bile predmet praćenja. Nije ih moguće koristiti da se dođe do zaključka o onomu što bi moglo biti sadržano u drugim medijima ili medijskim kućama koje nisu predmet praćenja. Medijski analitičar uvijek treba voditi računa ne iznositi tvrdnje za statističke nalaze koje nisu utemeljene;
- ✎ Kvalitativni nalazi pružaju korisna obrazloženja statističkih podataka. Čimbenici koji stoje iza određenog trenda, konkretna utvrđena vrijednost ili logična varijacija podataka mogu često biti identificirani korištenjem strukturirane kvalitativne analize koja se provodi tijekom praćenja;
- ✎ Kvantitativne podatke uvijek treba analizirati u svezi s onim što se događalo u kampanji u to vrijeme. Medijski analitičar mora stalno imati na umu događaje i čimbenike u vanjskom svijetu koji mogu objasniti podatke, osobito ako su neki rezultati iznenađujući. U kraćim razdobljima, jedan veliki događaj ili novinska priča mogu znatno iskriviti podatke; i
- ✎ Nalazi praćenja medija ne govore vam o tomu šta se dogodilo; oni vam govore samo ono o čemu su mediji izvijestili. Ti podatci mogu se koristiti za usporedbe informativnog proizvoda različitih medijskih kuća, ali, sami po sebi, ne mogu ukazati na to je li medijsko izvještavanje bilo točno. Kako bi se utvrdila točnost izvještavanja, medijski analitičar morat će usporediti podatke u medijima s podacima o događajima o kojima se izvještavalo. To može uključiti statistiku o političkom nasilju, broj skupova različitih stranaka, itd.

# DODATAK

## Zbornik standarda i načela o slobodi izražavanja tijekom izbora

### Popis skraćenica

CIS:	Zajednica neovisnih država	OHCHR:	Ured visokoga povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava
CoE:	Vijeće Europe	OSCE:	Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi
ECHR:	Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda temeljnih sloboda (Europska konvencija o ljudskim pravima)	PACE:	Parlamentarna skupština Vijeća Europe
ECtHR:	Europski sud za ljudska prava	UDHR:	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
EU:	Europska unija	UN:	Ujedinjeni narodi
FCPNM:	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina	VC:	Europska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijansko povjerenstvo)
GC:	Generalni komentar		
ICCPR:	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima		

Ovaj dodatak sadrži dokumente različitog geografskog opsega i prirode, koji se razlikuju u stupnju u kojemu su obvezujući, ali svi se primarno bave slobodom izražavanja i medijskom slobodom u kontekstu izbora i političkog života. Drugi dokumenti vezani za širu ulogu medija u društveno-političkom životu nisu uključeni.

Neke od ovih dokumenata usvojili su Ujedinjeni narodi i time im dali univerzalnu dimenziju i veliki stupanj potpore država. Drugi imaju regionalnu dimenziju i pripremile su ih i usvojile regionalne organizacije. Ovaj dodatak prvobitno predstavlja standarde UN—a, OESS-a, CIS-a, Vijeća Europe i EU-a jer su to glavna načela primjenjiva na sve ili neke države članice OESS-a.

Ovi dokumenti se također razlikuju po stupnju i prirodi svoje obveznosti; neki su pravno obvezujući za vlade koje su ih ratificirale, dok su drugi politički obvezujući za vlade koje su se obvezale da će ih se pridržavati. ICCPR, na primjer, je pravno obvezujući, dok su OESS-ova opredjeljenja politički obvezujuća. Ostali dokumenti su rezolucije ili preporuke međuvladinih organizacija koje ukazuju na nove trendove u međunarodnom pravu i dobre državne prakse. Konačno, ovaj dodatak uključuje i opće komentare koje su izdala tijela za praćenje provedbe ugovora o ljudskim pravima u kojima se daje iscrpno tumačenje raznih odredbi danih ugovora i načela koji su utvrđeni Europskom konvencijom o ljudskim pravima.

## Standardi iz ugovora

### Univerzalni

#### ♦ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)

##### Članak 19.

1. Nitko ne može biti uznemiravan zbog svojega mišljenja.
2. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo obuhvaća slobodu tražiti, dobivati i širiti informacije i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem tiska ili u umjetničkom obliku, ili bilo kojim drugim sredstvom po svome izboru.
3. Uživanje prava navedenih u stavku 2. ovoga članka nosi sa sobom posebne dužnosti i odgovornosti. Zbog toga se ono može podvrgnuti određenim ograničenjima koja moraju biti utvrđena zakonom i nužna:
  - (a) za poštovanje prava ili ugleda drugih osoba
  - (b) za zaštitu državne sigurnosti ili javnoga reda, ili javnoga zdravlja ili morala.

### Regionalni

#### ♦ Konvencija Zajednice neovisnih država o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (1995.)

##### Članak 11.

1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu mišljenja i primanja i iznošenja informacija i ideja bilo kojim zakonskim sredstvima bez miješanja javnoga tijela i bez obzira na granice.
2. Uživanje ovih sloboda, pošto ih prate dužnosti i odgovornosti, može biti predmet formalnosti, uvjeta i ograničenja kako su oni propisani zakonom i potrebni u demokratskom društvu u interesu državne sigurnosti i javne sigurnosti ili za zaštitu prava i sloboda drugih.

#### ♦ Konvencija o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda u državama članicama Zajednice neovisnih država (2002.)

##### Članak 7. Otvoreni javni izbori

(...)

4. U razdoblju utvrđenom izbornim zakonima, izborno tijelo službeno objavljuje informaciju o izlaznosti birača, rezultatu izbora i izabranim osobama, u svom tijelu i drugim medijskim kućama.



### **Članak 9. Pošteni izbori**

(...)

3. U poštenim izborima, glasači imaju slobodan pristup informacijama o kandidatima, listama kandidata, političkim strankama (koalicijama), izbornom procesu i kandidatima, političkim strankama (koalicijama) - medijima za masovno informiranje i telekomunikacije.

### **Članak 10. Pravični izbori**

1. Poštovanje načela pravičnih izbora mora osigurati jednake zakonske uvjete svim sudionicima u izbornom procesu.

2. Pravični izbori jamče:

(...)

(b) jednake mogućnosti sudjelovanja svakog kandidata ili svake političke stranke (koalicije) u izornoj kampanji, uključujući pristup medijima za masovno informiranje i telekomunikacije;

### **Članak 13. Informativna potpora države izborima i vođenju izborne kampanje**

1. Strane potpisnice osigurat će slobodu traženja, prikupljanja i prenošenja informacija o izborima i kandidatima, kao i nepristrano izvještavanje o izborima u medijima za masovno informiranje i telekomunikacije.

2. Mediji za masovno informiranje i telekomunikacije pozivaju se da, djelujući u okviru ustava, zakona, međunarodnih obveza države, informiraju stanovništvo o izborima, nominiranju kandidata (kandidatskim listama), njihovim izbornim programima (platformama), tijekom izborne kampanje, izvješćima o izlaznosti birača i izbornim rezultatima.

3. Sukladno zakonu, predstavnici tiska koji predstavljaju medije za masovno informiranje i telekomunikacije:

(a) nazočni su sastancima izbornih tijela kako bi se osigurala javnost i otvorenost njihovih aktivnosti;

(b) provjeravaju dokumente i materijale izbornih tijela u svezi s izlaznošću birača ili izbornim rezultatima, prave prijepise tih dokumenata i materijala ili dobivaju takve prijepise od izbornoga tijela, te ih prenose medijima za masovno informiranje i telekomunikacije radi objavljivanja;

(c) nazočni su javnim kampanjama i izvještavaju o njima u masovnim medijima;

(d) nazočni su tijekom glasovanja, brojanja glasova i utvrđivanja izlaznosti birača i izbornih rezultata.

4. Građani, kandidati, političke stranke (koalicije), koje su nominirale kandidate i/ili liste kandidata, kao i druge javne udruge i javne organizacije, imaju zajamčenu slobodu vođenja kampanje koja se provodi u svim zakonom dopuštenim oblicima i zakonitim

metodama u postupku i u razdobljima utvrđenim zakonom, pod uvjetom pluralizma mišljenja i odsustva cenzure.

5. Sukladno ustavu, zakonima, svi kandidati, političke stranke (koalicije) koje sudjeluju na izborima imaju jednake mogućnosti pristupa medijima za masovno informiranje i telekomunikacije, uključujući pristup za predstavljanje njihovog izbornog programa (platforme).

6. Tijekom izborne kampanje, nije dopuštena zlouporaba slobode govora i slobode masovnog informiranja, uključujući pozive na nasilno preuzimanje vlasti, nasilnu promjenu ustavnog sustava i kršenje teritorijalnog integriteta države, pozivanje na rat, pozivanje na terorističke ili druge nasilne činove koji potiču socijalnu, rasnu, nacionalnu, etničku, vjersku mržnju i neprijateljstvo.

7. Mediji za masovno informiranje i telekomunikacije bilo koje države članice ove Konvencije neće se koristiti za sudjelovanje u kampanjama kada se izbori održavaju na teritoriju druge države.

8. Popis kršenja uvjeta i procedura vođenja kampanje koje počine kandidati, političke stranke (koalicije) i kršenja pravila izvještavanja o izbornoj kampanji od strane masovnih medija, koja predstavljaju temelj za utvrđivanje odgovornosti prekršitelja, definira se zakonom.

### **Članak 19. Obveze država članica Konvencije**

(...)

2. Strane preuzimaju obvezu:

(...)

(g) omogućiti osnivanje političkih stranaka i njihovu slobodnu zakonitu aktivnost; zakonom regulirati financiranje političkih stranaka i izbornoga procesa; osigurati da zakon i nacionalna politika omogućuju odvajanje stranke i države, te da se izborne kampanje provode u ozračju slobode i poštenja koja omogućuje strankama i kandidatima slobodno iznijeti politička stajališta i mišljenja, svoje izborne programe (platforme) i omogućiti biračima upoznati se s njima i o njima voditi raspravu, te slobodno glasovati za ili protiv, bez bilo kakvoga straha od kažnjavanja ili bilo kakve vrste progona;

(h) usvojiti mjere koje jamče da masovni mediji, uključujući internet, nepristrano izvještavaju o izbornoj kampanji, te omogućiti uklanjanje pravnih ili upravnih prepreka koje onemogućuju političkim strankama i kandidatima pristup masovnim medijima na nediskriminirajućem temelju (...);

(i) usvojiti nacionalne programe obuke građana i sudjelovati u izradi i usvajanju sličnih međunarodnih programa; uvesti rješenja za upoznavanje građana i drugih sudionika u izborima s izbornim procedurama i pravilima i obučiti ih o njima radi podizanja njihove pravne kulture kao i poboljšanja profesionalnih kvalifikacija izbornih dužnosnika;

## ◆ **Vijeće Europe: Europska konvencija o ljudskim pravima (1950.)**

### **Članak 10.**

#### **Sloboda izražavanja**

1. . Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih tvrtki.

2. Uživlje ovih sloboda, budući da uključuje obveze i odgovornosti, može biti podložno takvim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom koji su nužni u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprječavanja širenja povjerljivih informacija, ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristranosti pravosuđa.

## ◆ **Vijeće Europe: Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995.)**

### **Članak 9.**

1. Strane se obvezuju da će priznati pravo na slobodu izražavanja svakog pripadnika nacionalne manjine, uključujući slobodu na vlastito mišljenje, te pravo na primanje i širenje informacija i ideja na manjinskom jeziku bez miješanja javnih vlasti i neovisno o granicama. Strane su dužne osigurati, u okviru svojih pravnih sustava, da pripadnici nacionalne manjine ne budu diskriminirani glede pristupa medijima.

## **Političke obveze**

## **Univerzalni**

## ◆ **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Članak 19. (1948.)**

Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo obuhvaća i pravo da ne bude uznemiravan zbog svoga mišljenja, kao i pravo tražiti, primati i širiti informacije i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.

## Regionalni

### ♦ Dokument Kopenhagenskog sastanka Konferencije o humanoj dimenziji OEES-a (1990.)

#### *Stavak 7.*

(...)

(7.8) osigurati da ne postoji nijedna pravna ili upravna prepreka neometanom i nediskriminirajućem pristupu medijima za sve političke skupine i pojedince koji žele sudjelovati u izbornom procesu;

#### *Stavak 9.*

(9) Države članice potvrđuju:

(9.1) svatko ima pravo na slobodu izražavanja uključujući pravo na komuniciranje. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i primanja i prenošenja informacija i ideja bez miješanja javnih vlasti i neovisno o granicama. Uživanje ovoga prava može biti podložno jedino onim ograničenjima koja su propisana zakonom i sukladna međunarodnim standardima. Osobito se neće nametati ograničenje pristupa i korištenja sredstava za umnožavanje dokumenata bilo koje vrste, pri čemu će se, međutim, poštovati prava vezana za intelektualno vlasništvo, uključujući autorska prava; (...)

#### *Stavak 10.*

(10.1) poštovati pravo svake osobe, pojedinačno ili zajedno s drugima, da slobodno traže i primaju stajališta i informacije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, uključujući pravo prenositi i objavljivati takva stajališta i informacije;

### ♦ OEES: Pariška povelja o novoj Europi (1990.)

#### *Ljudska prava, demokracija i vladavina prava*

(...)

Demokratska vlast temelji se na volji naroda koja se redovito izražava putem slobodnih i poštenih izbora. U temeljima demokracije su poštovanje ljudske osobe i vladavine prava. Demokracija je najbolja zaštita slobode izražavanja, tolerancije prema svim društvenim skupinama i jednakih mogućnosti za svakoga čovjeka.

### ♦ Dokument Moskovskog sastanka Konferencije o humanoj dimenziji OEES-a (1991.)

#### *Stavak 26.*

Države članice ponovno potvrđuju pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komunikaciju i pravo medija prikupljati izvještća i prenositi informacije, vijesti i

mišljenja. Svako ograničenje u uživanju ovoga prava propisat će se zakonom i uskladiti s međunarodnim standardima. Države također prepoznaju neovisne medije kao iznimno bitne za slobodno i otvoreno društvo i za odgovorne sustave vladanja i kako su oni od ključne važnosti za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

(26.1) Države smatraju kako tisak i emiteri na njihovom teritoriju trebaju uživati neograničeni pristup stranim vijestima i informativnim servisima. Javnost treba uživati sličnu slobodu primanja i prenošenja informacije i ideje, bez miješanja javne vlasti, neovisno o granicama, uključujući putem stranih publikacija i stranih emitera. Svako ograničenje u uživanju ovoga prava bit će propisano zakonom i usklađeno s međunarodnim standardima.

(26.2) Države članice neće diskriminirati neovisne medije glede pružanja pristupa informacijama, materijalu i objektima.

#### ◆ **OESS: Deklaracija Istambulskog samita (1999.)**

##### *Povelja za europsku sigurnost*

26. S velikim brojem izbora pred nama, obvezni smo ih učiniti slobodnim i poštenim, i sukladno OESS-ovim načelima i obvezama. To je jedini način za održavanje stabilnog temelja za demokratski razvoj. Cijenimo ulogu ODIHR-a u pružanju pomoći zemljama da razviju izbornu zakonodavstvo sukladno OESS-ovim načelima i opredjeljenjima i slažemo se da ćemo odmah prihvatiti ODIHR-ove ocjene izbora i preporuke. Cijenimo rad ODIHR-a i OESS-ove Parlamentarne skupštine — prije, za vrijeme i poslije izbora — što nastavlja doprinosti demokratskom procesu. Obvezujemo se da ćemo osigurati puna prava osobama koje pripadaju manjinama da glasuju i da ćemo olakšati pravo izbjeglica na sudjelovanje u izborima koji se održavaju u zemljama njihovog podrijetla. Opredijeljeni smo da ćemo osigurati pošteno natjecanje kandidata kao i stranaka, što podrazumijeva i njihov pristup medijima i poštovanje prava na okupljanje.

#### ◆ **Deklaracija Istanbulskog samita**

27. Predani smo osiguravanju slobode medija kao temeljnog uvjeta za pluralistička i demokratska društva. Duboko smo zabrinuti zbog izrabljivanja medija u područjima sukoba, kako bi se izazvala mržnja i etničke napetosti, i zbog korištenja zakonskih ograničenja i uznemiravanja radi lišavanja građana slobodnih medija. Podvlačimo potrebu za osiguravanjem slobode izražavanja koja je ključni element političkog diskursa u svakoj demokraciji. Podržavamo Ured predstavnika za slobodu medija u njegovim naporima da promovira slobodne i neovisne medije.

## Opći komentari

### ◆ Ured visokoga povjerenika za ljudska prava: Opći komentar 25: Pravo na sudjelovanje u javnim poslovima, pravo glasa i pravo na jednak pristup javnim servisima (1996.)

#### Stavak 12.

Sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja su temeljni uvjet za učinkovito uživanje prava glasa i mora biti potpuno zaštićena. Treba poduzeti pozitivne mjere da se prevaziđu konkretne teškoće kao što su nepismenost, jezične prepreke, siromaštvo ili prepreke za slobodu kretanja koje sprječavaju osobe s pravom glasa učinkovito uživati svoja prava. Informacije i materijali o glasovanju trebaju biti dostupni na manjinskim jezicima. Treba usvojiti određene metode, kao što su fotografije i simboli, kako bi se osiguralo da nepismeni glasači imaju primjerene informacije temeljem kojih biraju.

### ◆ Ured visokoga povjerenika za ljudska prava: Opći komentar 10: Sloboda izražavanja (1983.)

1. Stavak 1. nalaže zaštitu „prava na mišljenje bez miješanja“. Ovo je pravo za koje Pakt ne dopušta nikakvu iznimku ili ograničenje.(...)

2. Stavak 2. zahtijeva zaštitu prava na slobodu izražavanja koje uključuje ne samo slobodu „prenošenja informacije i ideje svake vrste“, već i slobodu da se one „traže“ i „primaju“ „neovisno o granicama“ u svakom mediju, „bilo usmeno, pismeno ili tiskanim putem, u obliku umjetnosti ili putem bilo kojeg drugog medija po njegovu izboru.“ Ne pružaju sve države članice informacije u svezi sa svim aspektima slobode izražavanja. Na primjer, malo je pozornosti do sada posvećeno činjenici kako su, zbog razvoja modernih i masovnih medija, potrebne učinkovite mjere radi sprječavanja kontrole nad medijima koja bi predstavljala miješanje u pravo na slobodu izražavanja svake osobe kako to nije predviđeno u stavku 3.

3. Izvješća mnogih država ograničavaju se na navođenje da je sloboda izražavanja zajamčena ustavom ili zakonom. Međutim, kako bi se točno znao režim slobode izražavanja u zakonu i praksi, Povjerenstvo treba i odgovarajuće informacije o pravilima koja definiraju opseg slobode izražavanja ili utvrđuju određena ograničenja kao i bilo koje druge uvjete koji u praksi utječu na uživanje ovoga prava. Uzajamni odnos između načela slobode izražavanja i tih ograničenja i definira stvarni opseg prava pojedinca.

4. U stavku 3. izričito se naglašava kako uživanje prava na slobodu izražavanja podrazumijeva posebne dužnosti i odgovornosti, te stoga su dopuštena određena ograničenja na to pravo, koja se mogu odnositi ili na interese drugih osoba ili na interese zajednice u cjelini. Međutim, kada država potpisnica nametne određena ograničenja na uživanje prava izražavanja, ona time ne smije ugroziti sama ta prava. Stavak 3. utvrđuje uvjete i samo se pod tim uvjetima ograničenja mogu nametnuti: ograničenja moraju biti „utvrđena zakonom“; mogu biti nametnuta samo za jednu od svrha utvrđenih u

podstavcima (a) i (b) stavka 3; i moraju biti opravdana kao potrebna za državu potpisnicu zbog jedne od tih svrha.

## Ostali

### Univerzalni

#### ◆ **Rezolucija Generalne skupštine UN-a a/rEs/55/96(2001) - Promicanje i konsolidacija demokracije (2001.)**

(iv) Osiguravanje, putem zakona, institucija i mehanizama, slobode na osnivanje demokratskih političkih stranaka koje mogu sudjelovati na izborima, kao i transparentnosti i pravičnosti izbornoga procesa, uključujući odgovarajući zakonski pristup sredstvima i slobodnim, neovisnim pluralističkim medijima;<sup>6</sup>

#### ◆ **Izvešća posebnog izvjestitelja UN-a za promicanje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja (1999.-2009.)**

- Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, i uz to vezano pravo na slobodu udruživanja i okupljanja, temeljna su ljudska prava s dalekosežnim posljedicama na uživanje svih drugih prava. Kada se poštuje sloboda mišljenja i izražavanja, vlade se smatraju odgovornima, javne politike su učinkovitije definirane i čuje se glas naroda.
- Ni pod kojim uvjetima, kritika države, njezinih simbola, vlade, njezinih članova i njihovoga djelovanja ne smije se smatrati prekršajem. Izborni dužnosnici i vlasti trebaju prihvatiti činjenicu da će zbog njihove istaknute i javne uloge privlačiti nerazmjernu kontrolu tiska.
- Monopol ili pretjerana koncentracija vlasništva medija u rukama nekolicine treba izbjegavati u interesu razvijanja mnogostrukosti stajališta i glasova. Mediji u vlasništvu države imaju odgovornost izvještavati o svim aspektima života naroda i omogućiti pristup različitim stajalištima;
- Mediji u vlasništvu države ne smiju se koristiti kao komunikacijsko ili propagandno tijelo za jednu političku stranku ili kao zagovornik vlade uz isključivanje svih drugih stranaka i skupina;
- U predizbornim razdobljima i u interesu osiguravanja najpotpunije moguće informiranosti izbornoga tijela, država mora osigurati medijima najširi mogući prostor za djelovanje. To se može najbolje postići kada, između ostaloga: mediji informiraju javnost o političkim strankama, kandidatima, pitanjima vezanim za kampanju i procesima glasovanja; kada su vladini mediji uravnoteženi i nepristrani u izvještavanju o izborima bez diskriminacije bilo koje političke

6 Ovaj dio predstavlja glavne principe koji su nastali na osnovu godišnjih izvještaja sačinjenih od 1999. do 2009. godine.

stranke ili kandidata u davanju pristupa u programu, i kada osiguravaju da vijesti, intervjui i informativni programi nisu pristrani u korist ili protiv bilo koje stranke ili kandidata;

- Cenzura bilo kojega izbornog programa nije dopuštena a mediji se ohrabruju da emitiraju i/ili objavljuju programe vezane za izbore, te ne mogu podlijetati kažnjavanju za programe koji kritiziraju vladu, njezine politike ili vladajuću stranku;
- Mediji su izuzeti od zakonske odgovornosti za provokativne izjave kandidata ili stranačkih predstavnika; pruža se pravo na odgovor, kao i na ispravak ili demantij, u slučajevima kada se navodi da je došlo do klevete; neovisno tijelo utvrđuje način i opseg pravnoga lijeka;
- Postoji jasna razlika između vijesti i konferencija za novinare vezanih za službene dužnosti i aktivnosti članova vlade, osobito ako se dani član natječe na izborima;
- Programi u kojima javnost ima izravan pristup daje se na pravičnom i nediskriminirajućem temelju; dodijeljeno vrijeme treba biti dovoljno strankama ili kandidatima da prenesu svoje poruke i biračima da se obavijeste o pitanjima, stranačkim pozicijama, kvalifikacijama i karakteru kandidata;
- Programi pružaju učinkovitu prigodu novinarima, stručnjacima za aktualne događaje i/ili općoj javnosti postaviti pitanja stranačkim vođama i drugim kandidatima, i kandidatima da debatiraju;
- Mediji, a osobito vladini mediji, angažiraju se u obuci glasača, uključujući i pružanje informacija o tomu kako koristiti proces glasovanja, kada i gdje glasovati, kako se registrirati za glasovanje i verificirati ispravnu registraciju, tajnost glasačkog listića, važnost glasovanja, skup dužnosti za koju se kandidati natječu i drugim pitanjima; i
- Tisak i emiteri stavljaju na raspolaganje izvješća i programe koji će dospjeti do najvećeg mogućeg broja glasača, uključujući one na manjinskim jezicima i za one koji mogu biti tradicionalno isključeni iz političkoga procesa, kao što su etničke ili vjerske manjine, žene i autohtone skupine.
- Bilo koje regulatorno tijelo, bilo za elektroničke medije ili tisak, treba biti neovisno o političkim strankama i autonomno u odnosu na vladu.

♦ **Zajednička deklaracija (2002.) – Posebni izvjestitelj UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OESS-a za slobodu medija, posebni izvjestitelj OAS-a za slobodu izražavanja**

- Slobodni mediji i neovisno, učinkovito pravosuđe igraju uzajamno osnažujuće uloge u demokraciji;
- Neprihvatljivo je korištenje kaznenoga zakona o kleveti, uključujući njegovu zlouporabu koju vrše političari i druge javne osobe. Kazneni zakoni o kleveti trebaju se ukinuti i zamijeniti odgovarajućim građanskim zakonima o kleveti;



- Neprihvatljivo je da vlade i javne institucije zlorabe javne financije u svrhu utjecaja na sadržaj medija;
- Odgovornost je vlasnika medija poštovati pravo na slobodu izražavanja i, osobito, uređivačku neovisnost novinara;
- Promicanje raznolikosti, uključujući rodnu ravnopravnost i jednaku mogućnost za sve segmente društva u pristupu programu je primarni cilj reguliranja emitera;
- Regulatori emitera i upravna tijela moraju biti zaštićeni od političkog i komercijalnog miješanja;
- Pretjeranu koncentraciju medijskog vlasništva treba sprječavati kroz odgovarajuće mjere;
- Mora postojati razdvajanje političkih aktivnosti od medijskih interesa onih političara i članova vlade koji su vlasnici medijskih kuća.

♦ **Zajednička izjava o medijima i izborima (2009.) – Posebni izvjestitelj UN-a o slobodi mišljenja i izražavanja, predstavnik OESS-a o slobodi medija, posebni predstavnik OAS-a o slobodi izražavanja i posebni izvjestitelj ACHPR-a o slobodi izražavanja i pristupa informacijama**

(...)usvajaju sljedeću Izjavu o medijima i izborima:

***Ukupno okruženje za medije i izbore***

- Države trebaju uvesti niz mjera, uključujući one koje su naglašene u našoj Zajedničkoj deklaraciji od 12. prosinca 2007. godine, da se stvori okruženje u kojemu pluralistički medijski sektor može cvjetati. To treba uključiti, između ostalog, obvezu transparentnosti medijskog vlasništva, licenciranje različitih tipova emitera radi promicanja raznolikosti, pravila za sprječavanje neopravdane koncentracije medijskog vlasništva i mjere za promicanje raznolikosti sadržaja između i unutar medijskih kuća.
- Zakoni koji neopravdano ograničavaju slobodu izražavanja suprotno međunarodnim i ustavnim jamstvima trebaju biti ukinuti. Tamo gdje takvi zakoni još uvijek postoje tijekom izbornih kampanja, vlasti trebaju primijeniti ustavna i međunarodna jamstva koja štite slobodu izražavanja.
- Države trebaju uspostaviti učinkovite sustave sprječavanja prijetnji i napada na medije i druge koji ostvaruju svoje pravo na slobodu izražavanja i za istragu takvih napada kada se oni dogode, izvodeći odgovorne pred lice pravde i pružajući naknadu žrtvama. Ova obveza ima posebnu važnost u izbornim razdobljima.
- Mediji trebaju biti slobodni izvještavati o pitanjima vezanim za izbore. Oni također trebaju biti izuzeti od kaznene odgovornosti zbog širenja nezakonitih izjava koje stranke ili kandidati izravno iznose – bilo u kontekstu živog programa ili oglašavanja – osim ako te izjave sud ne proglasi nezakonitima, ili ako te izjave ne predstavljaju izravno poticanje na nasilje, a medijska kuća je imala mogućnost spriječiti njihovo prenošenje.

- Obveza političkih ličnosti, uključujući kandidate, tolerirati viši stupanj kritike nego obične osobe treba biti jasno potvrđena tijekom izbora.
- Stranka ili kandidat koji su nezakonito oklevetani ili su pretrpjeli drugu nezakonitu povredu putem izjave u medijima tijekom izbornoga razdoblja trebaju imati pravo na brzi ispravak takve izjave ili pravo tražiti pravni lijek na sudu.
- Treba biti nezakonito za medije provoditi diskriminaciju na temelju političkog mišljenja ili drugih priznatih temelja, u raspodjeli i naplaćivanju plaćenog političkog oglašavanja, gdje je ono dopušteno zakonom.
- Nadzor nad bilo kojim pravilima vezanima za medije i izbore treba biti dan neovisnom upravnom tijelu koje treba brzo odgovoriti na svaku žalbu. Odluka ovoga tijela treba podlijegati sudbenoj reviziji.

### ***Javni mediji***

Svi mediji u javnom vlasništvu, uključujući javne emitere, trebaju imati sljedeće obveze tijekom izbornoga razdoblja:

- Osigurati da izborna tijela bude informirano o izbornim pitanjima, uključujući ulogu izbora u demokraciji, kako uživati pravo na glasovanje, ključna izborna pitanja i političke pozicije raznih stranaka i kandidata koji se natječu na izborima. To treba, normalno, uključiti izvještavanje koje podrazumijeva postavljanje pitanja stranačkim vođama i kandidatima, kao i debate između kandidata.
- Poštovati stroga pravila nepristranosti i uravnoteženosti, poglavito kada izvještavaju o vladinoj stranci (strankama) i vladinim odlukama i aktivnostima tijekom izbornoga razdoblja. To podrazumijeva podjednako iznošenje argumenata u prilog obje strane na bilo kojem referendumu.
- Dati svim strankama i kandidatima jednak pristup medijima kako bi izravno prenosili svoje poruke javnosti, bilo besplatno ili po subvencioniranoj cijeni. Ujednačen pristup znači pravičan i nediskriminirajući pristup dodijeljen prema objektivnim kriterijima za mjerenje ukupne razine potpore, i uključuje čimbenike kao što su vrijeme pristupa i bilo kakvo plaćanje naknada.
- Osigurati da svako izvještavanje o anketama javnoga mišljenja i izbornih projekcija prati dovoljno informacija, kako bi se omogućilo izbornom tijelu ispravno razumjeti njihovu važnost.

### ♦ Preporuke Vijeća Evrope: CM/rec(2007)15 Odbor ministara državama članicama o mjerama glede medijskog izvještavanja o izbornim kampanjama (2007.)

#### *Načela*

##### I. Opće odredbe

##### 1. Nemiješanje javnih vlasti

Javne vlasti se trebaju suzdržati od miješanja u aktivnosti novinara i drugih medijskih službenika glede utjecaja na izbore.

##### 2. Zaštita od napada, zastrašivanja ili drugih tipova nezakonitog pritiska na medije.

Javne vlasti trebaju poduzeti odgovarajuće korake za učinkovitu zaštitu novinara i drugih medijskih uposlenika i njihovih prostorija, jer to ima veću važnost tijekom izbora. U isto vrijeme, ova zaštita ne smije ometati medije u obavljanju njihovog posla.

##### 3. Uređivačka neovisnost

Regulatorni okviri o medijskom izvještavanju o izborima trebaju poštovati uređivačku neovisnost medija. Države članice trebaju osigurati postojanje učinkovite i očite razdvojenosti između provedbe kontrole nad medijima i odlučivanja glede medijskoga sadržaja i nametanja političkog autoriteta ili utjecaja.

##### 4. Javne vlasti kao vlasnici

Države članice trebaju usvojiti mjere kojima mediji koji su u vlasništvu javnih vlasti, kada izvještavaju o izbornim kampanjama, to trebaju raditi na pravičan, uravnotežen i nepristran način, bez diskriminacije ili potpore određenoj političkoj stranci ili kandidatu. Ako takve medijske kuće prihvaćaju plaćeno oglašavanje u svojim publikacijama, one moraju osigurati jednako i nediskriminirajuće postupanje prema svim političkim kandidatima i strankama koje traže kupnju oglašivačkog prostora .

##### 5. Profesionalni etički standardi medija

Svi mediji se potiču na razvijanje samoregulatornih okvira i inkorporiranje samoregulatornih profesionalnih i etičkih standarde u svezi sa svojim izvještavanjem o izbornim kampanjama, uključujući, između ostalog, poštovanje načela ljudskog dostojanstva i nediskriminacije. Ovi standardi trebaju odražavati njihove posebne uloge i odgovornosti u demokratskim procesima.

##### 6. Transparentnost i pristup medijima

Ako medij prihvaća plaćeno političko oglašavanje, regulatorni ili samoregulatorni okviri trebaju osigurati da takvo oglašavanje bude odmah prepoznatljivo kao takvo. Tamo gdje su mediji u vlasništvu političkih stranaka ili političara, države članice trebaju osigurati da to bude transparentno u očima javnosti.

## 7. Pravo na odgovor ili odgovarajući pravni lijek

S obzirom na kratko trajanje izborne kampanje, svaki kandidat ili politička stranka koja ima pravo na odgovor ili odgovarajući lijek po državnom zakonu ili sustavima treba biti u stanju uživati to pravo ili odgovarajući pravni lijek tijekom razdoblja kampanje, bez neopravdanog odlaganja.

## 8. Ankete javnoga mišljenja

Regulatorni ili samoregulatorni okviri trebaju osigurati da će mediji, kada objavljuju rezultate anketa javnoga mišljenja javnosti pružiti dovoljno informacija kako bi sami prosudili o vrijednosti ankete. Takve informacije mogle bi posebno imenovati političku stranku ili drugu organizaciju ili osobu koja je naručila i platila anketu;

- identificirati organizaciju koja provodi anketu i primijenjenu metodologiju;
- ukazati na uzorak i marginu pogreške ankete;
- ukazati na datum i/ili razdoblje kada je anketa provedena.

O svim drugim pitanjima glede načina na koji mediji predstavljaju rezultate anketa javnoga mišljenja trebaju odlučiti sami mediji. Svako ograničenje koje nametnu države članice kojim se zabranjuje objavljivanje/širenje anketa javnoga mišljenja (o tomu za koga će glasovati) na dan glasovanja ili određeni broj dana prije izbora treba biti sukladan članku 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kako je to protumačio Europski sud za ljudska prava. Slično tomu, kada se radi o anketama neposredno nakon glasovanja, države članice mogu razmotriti zabranu medijskog izvještavanja o rezultatima tih anketa dok se ne zatvore sva glasačka mjesta u zemlji.

## 9. "Dan razmišljanja"

Države članice mogu razmotriti vrijedi li u regulatorni okvir uključiti odredbu o zabrani širenja stranačkih izbornih poruka na dan prije dana glasovanja ili osigurati njihovu ispravku.

## ***II. Mjere koje se tiču emitera***

### 1. Opći okvir

Tijekom izbornih kampanja, regulatorni okvir treba ohrabriti i omogućiti pluralističko izražavanje mišljenja putem emitera. Uz dužno poštovanje uređivačke neovisnosti emitera, regulatorni okviri trebaju osigurati i obvezu izvještavanja o izbornim kampanjama na pravičan, uravnotežen i nepristran način u ukupnim programskim servisima emitera. Takva obveza treba se primijeniti i na javne servise i na privatne emitere u njihovim relevantnim područjima emitiranja. Države članice mogu omalovažiti ove mjere u svezi s emiterima koji se isključivo bave, i koji su nedvojbeno tako identificirani, samopromicanjem političke stranke ili kandidata.

## 2. Vijesti i programi aktualnosti

Tamo gdje se ovo ne osigurava samoreguliranjem, države članice trebaju usvojiti mjere kojima javni servisi i privatni emiteri tijekom izbornoga razdoblja trebaju biti naročito pravični, uravnoteženi i nepristrani u svojim vijestima i programima aktualnosti, uključujući programe kao što su intervjui ili debate. Emiteri ne smiju u tim programima davati prednost javnim vlastima. Ovo pitanje treba se najprije rješavati putem odgovarajućih samoregulatornih mjera. U svezi s ovim, države članice mogu razmotriti da, tamo gdje je to izvedivo, relevantne vlasti koje prate izvještavanje o izborima dobiju odgovornost intervenirati kako bi se uklonili mogući nedostatci.

## 3. Nelinearne audio-vizualne službe medija i javnih servisa

Države članice trebaju primijeniti načela sadržana u gornjim točkama 1. i 2. ili slične odredbe na nelinearne audio-vizualne medijske servise javnih medijskih servisa.

4. Besplatni termini i odgovarajuća prisutnost političkih stranaka/kandidata u javnim medijskim servisima. Države članice mogu razmotriti uputnost uključivanja u svoj regulatorni okvir odredbi kojima javni medijski servisi mogu političkim strankama/kandidatima tijekom izbornoga razdoblja staviti na raspolaganje slobodne termine u svom programu i drugim linearnim audio-vizualnim medijskim servisima i/ili odgovarajuću prisutnost na njihovim nelinearnim audio-vizualnim medijskim servisima. Gdje god je takav termin i/ili prisutnost dana, to se treba uraditi na pravičan i nediskriminirajući način na temelju transparentnih i objektivnih kriterija.

## 5. Plaćeno političko oglašavanje

U državama članicama, gdje je političkim strankama i kandidatima dopušteno kupovati oglašivački prostor u svrhe izbora, regulatorni okvir treba osigurati da svi koji se natječu na izborima imaju mogućnost kupnje oglašivačkog prostora po jednakim uvjetima i cijenama.

Države članice mogu razmotriti uvođenje odredbe u svoj regulatorni okvir kojim bi ograničile količinu prostora za političko oglašavanje i vrijeme koje stranke ili kandidati mogu kupiti. Redoviti voditelji vijesti i programa aktualnosti ne smiju sudjelovati u plaćenom političkom oglašavanju.

### ◆ **Parlamentarna skupština Vijeća Europe: Rezolucija 1636 (2008.) Pokazatelji za medije u demokraciji**

1. Parlamentarna skupština podsjeća na važnost slobode medija. Sloboda izražavanja i informiranja u medijima je ključni zahtjev demokracije. Udio javnosti u procesu demokratskog odlučivanja nalaže da javnost bude dobro informirana i ima mogućnost slobodno raspravljati o različitim mišljenjima.

(...)

7. Skupština smatra potrebnim da se poštuje određeni broj načela koja se tiču slobode medija u demokratskom društvu. Popis tih načela bi omogućio analizu nacionalnog medijskog okruženja glede slobode medija, čime bi se mogla identificirati problematična pitanja i potencijalni nedostaci. Ovo bi državama članicama omogućilo razmatrati, na europskoj razini, moguće aktivnosti radi rješavanja tih problema.

8. Skupština poziva nacionalne parlamente da redovito analiziraju svoju medijsku situaciju na objektivan i usporediv način kako bi mogli identificirati nedostatke u svojim nacionalnim zakonima o medijima i praksi, te poduzeti odgovarajuće mjere kako bi ih ispravili. Takva analiza treba biti utemeljena na sljedećem popisu temeljnih načela:

8.1. pravo na slobodu izražavanja i informiranja putem medija mora biti zajamčeno nacionalnim zakonodavstvom i to pravo mora biti provodivo. Veliki broj sudbenih predmeta koji se tiču ovoga prava ukazuje na probleme u provedbi nacionalnog medijskog zakonodavstva, te zahtijeva reviziju zakona ili prakse;

8.2. državni dužnosnici neće biti zaštićeni od kritike i uvrede više nego obični ljudi, na primjer, putem kaznenih zakona koji podrazumijevaju strožu kaznu. Novinari se ne smiju zatvarati niti medijske kuće gasiti zbog kritičkog komentara;

8.3. kazneni zakoni protiv poticanja mržnje ili radi zaštite javnoga reda i nacionalne sigurnosti moraju poštovati pravo na slobodu izražavanja. Ako su predviđene kazne, one moraju poštovati zahtjeve nužde i razmjernosti. Ako učestalost i težina predviđenih kazni implicira postojanje politički motivirane primjene takvih zakona, takvi zakoni i praksa u oblasti medija moraju se promijeniti;

8.4. novinari se ne smiju izložiti pretjeranim zahtjevima države da bi mogli raditi;

8.5. političke stranke i kandidati moraju imati pravičan i jednak pristup medijima. Njihov pristup medijima bit će omogućen tijekom izbornih kampanja;

(...)

8.9. isključiva prava izvještavanja glede važnih događaja od javnoga interesa ne smiju utjecati na pravo javnosti na slobodu informiranja;

8.10. zakoni o privatnosti i državnoj tajni ne smiju pretjerano ograničavati informacije;

(...)

8.13. medijske kuće trebaju imati uređivačku neovisnost od strane vlasnika medija, na primjer kroz dogovor s vlasnicima medija o kodeksu ponašanja za uređivačku neovisnost kako bi se osiguralo nemiješanje vlasnika medija u svakodnevni uređivački rad i kompromitiranje nepristranog novinarstva;

8.14. novinari moraju biti zaštićeni od tjelesnih prijetnji ili napada zbog njihovog rada. Policijska pratnja mora se osigurati kada je zatraže novinari koji osjećaju da im se prijeti. Tužitelji i sudovi moraju na odgovarajući način i pravovremeno rješavati slučajeve kada novinari dobiju prijetnje ili su napadnuti;

(...)

8.18. vlasništvo nad medijima i ekonomski utjecaj na medije moraju biti transparentni. Moraju se uvesti zakoni protiv medijskog monopola i dominantne tržišne pozicije među medijima. Isto tako, treba poduzeti konkretne pozitivne radnje s ciljem promoviranja medijskog pluralizma;

8.19. ako mediji dobivaju izravne ili neizravne subvencije, države moraju prema tim medijima postupati na pravičan i nepristran način;

8.20. javni emiteri moraju, u svom dnevnom upravljanju i uređivačkom radu, biti zaštićeni od političkog miješanja. Više rukovodeće pozicije trebaju se onemogućiti ljudima s jasnom političkom pripadnošću nekoj stranci;

8.21. javni emiteri trebaju uspostaviti unutarnje kodekse ponašanja za novinarski rad i uređivačku neovisnost od politike;

8.22. "privatnim" medijima ne smije upravljati niti imati u vlasništvu država ili tvrtke pod državnom kontrolom;

8.23. članovi vlade ne smiju se baviti profesionalnim medijskim aktivnostima dok su na dužnosti;

8.24. vlada, parlament i sudovi moraju biti otvoreni za medije na pravičan i ujednačen način;

8.25. treba postojati sustav medijskog samoreguliranja koji uključuje pravo na odgovor ili ispravak ili dragovoljno ispričavanje novinara. Mediji trebaju uspostaviti vlastita samoregulatorna tijela, kao što su povjerenstva za žalbe ili ombudsmeni, a odluke tih tijela trebaju se provoditi. Te mjere trebaju biti zakonski priznate od strane sudova;

8.26. novinari trebaju uspostaviti vlastite profesionalne kodekse ponašanja i njih treba primjenjivati. Oni trebaju otkriti svojim gledateljima ili čitateljima svaki politički i financijski interes, kao i svaku suradnju s državnim tijelima, kao što su novinari koji su priključeni vojnim jedinicama radi izvještavanja;(...)

#### ◆ **Vijeće Europe: Deklaracija Odbora ministara o slobodi političke debate u medijima (2004.)**

##### *I. Sloboda izražavanja i informacija u medijima*

Pluralistička demokracija i sloboda političke debate zahtijevaju da javnost bude informirana o pitanjima od javnoga interesa, što podrazumijeva pravo medija na prenošenje negativnih informacija i kritičkih mišljenja o političkim osobama i javnim službenicima, kao i pravo javnosti da ih sazna.

##### *II. Sloboda kritiziranja državnih ili javnih institucija*

Država, vlada ili bilo koja druga institucija izvršne, zakonodavne ili sudbene vlasti mogu biti predmet kritike u medijima. Zbog njihovog dominantnog položaja, ove institucije kao takve ne bi trebale biti zaštićene Kaznenim zakonom od klevetničkih ili uvredljivih izjava. Tamo gdje ove institucije ipak uživaju takvu zaštitu, ta zaštita bi se trebala biti

primjenjivati na ograničavajući način, izbjegavajući u bilo kakvim okolnostima njezinu uporabu u svrhu ograničenja kritičke slobode. Osobe koje predstavljaju ove institucije i dalje ostaju zaštićene kao pojedinci.

### ***III. Javna debata i nadzor nad političkim osobama***

Političke osobe odlučile su steći povjerenje javnosti i prihvatile izložiti se javnoj političkoj debati i stoga su predmet neposrednoga javnog nadzora i potencijalno velike i znatne kritike u medijima, zbog načina na koji su obavljali ili obavljaju svoje dužnosti.

### ***IV. Javni nadzor nad javnim službenicima***

Javni službenici moraju prihvatiti kako će biti predmet javnoga nadzora i kritike, osobito kroz medije, zbog načina na koji su obavljali ili na koji obavljaju svoje dužnosti, jer je ovo nužno za osiguravanje transparentnosti i odgovornog obavljanja dužnosti.

### ***V. Sloboda satire***

Humoristični i satirični žanr, zaštićen Člankom 10. Konvencije, dopušta viši stupanj pretjerivanja, čak i provokacije, sve dok javnost nije obmanuta o činjenicama.

### ***VI. Ugled političkih osoba i javnih službenika***

Političke osobe ne trebaju uživati veću zaštitu ugleda i drugih prava od ostalih pojedinaca, i stoga protiv medija, po domaćim zakonima, ne trebaju biti predviđene teže sankcije zbog kritiziranja političkih osoba. Ovo načelo se također primjenjuje na javne službenike; iznimke se smiju dopustiti jedino gdje su doista nužni kako bi omogućili javnim službenicima na pravi način obavljati svoju dužnost.

### ***VII. Privatnost političkih osoba i javnih službenika***

Privatni i obiteljski život političkih osoba i javnih službenika treba biti zaštićen od medijskog izvještavanja po članku Konvencije. Ipak, informacija o njihovom privatnom životu može biti iznesena kada je od izravnoga javnoga interesa za način na koji su obavljali ili obavljaju svoje dužnosti, nastojeći izbjeći nepotrebnu štetu za treće osobe. Kada političke ili javne osobe privlače pozornost javnosti na dijelove svoga privatnoga života, mediji imaju pravo te segmente izložiti nadzoru.

### ***VIII. Pravni lijekovi protiv medijskoga kršenja prava***

Političke osobe i javni službenici trebaju imati pristup samo istim pravnim lijekovima koje imaju i privatne osobe u slučaju povrede njihovih prava od strane medija. Odstete i kazne za klevetu ili uvredu moraju biti razmjerne povredi prava ili ugleda ostalih, uzimajući u obzir sve moguće učinkovite i primjerene dragovoljne pravne radnje koje su ponudili mediji i prihvatile osobe koje su u pitanju. Kleveta ili uvreda koju iznose mediji ne treba dovesti do kazne zatvorom, osim ako ozbiljnost kršenja prava ili ugleda ostalih čini to izričito nužnom i razmjernom kaznom, osobito tamo gdje su ostala temeljna prava ozbiljno povrijeđena kroz klevetničke ili uvrjedljive izjave u medijima, kao što je govor mržnje.



◆ **Venecijansko povjerenstvo: Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (2002.)**

***Klauzula 2.3. Ravnopravnost***

a. Ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zajamčena. S tim ciljem, nužno je da državne vlasti imaju nepristran stav, osobito u odnosu na:

- i. izbornu kampanju;
- ii. medijsku pokrivenost, naročito od strane državnih medija;
- iii. financiranje stranaka i promoviranja iz proračuna.

b. U ovisnosti o predmetu, ravnopravnost može biti stroga ili razmjerna. Ukoliko je stroga, prema političkim strankama se postupa na jednak način bez obzira na njihovu trenutnu snagu ili potporu biračkoga tijela. Ukoliko je ravnopravnost razmjerna, prema političkim strankama mora se postupati prema rezultatima postignutim na izborima. Ravnopravnost se poglavito odnosi na predstavljanje na radiju i televiziji, proračunska sredstva i druge vrste potpore.

c. Sukladno slobodi izražavanja, trebalo bi zakonski osigurati minimum pristupa audiovizualnim medijima za sve kandidate koji sudjeluju na izborima u privatnom vlasništvu, kada je u pitanju izborna promidžba i oglašavanje.

d. Financiranje političke stranke, kandidata i izborne kampanje mora biti transparentno.

e. Načelo jednakih mogućnosti može, u određenim slučajevima, dovesti do ograničavanja potrošnje političke stranke, osobito na oglašavanje.

***Klauzula 3. Slobodno biračko pravo***

**3.1. Sloboda birača stvoriti mišljenje**

a. Državna tijela moraju poštovati obvezu nepristranosti. Ona se konkretno odnosi i na medije;

(...)

## Načela koji proizlaze iz sudbene prakse Europskoga suda za ljudska prava

### ◆ Glavna načela<sup>7</sup>

- Prethodna cenzura predstavlja neprihvatljivo ograničenje prava na slobodu izražavanja i zakon treba dati suglasnost za ograničenja ovoga prava samo u iznimnim okolnostima.<sup>8</sup>
- Sloboda medija predstavlja temeljni preduvjet za slobodu izražavanja. Tisak, i shodno tomu, elektronički mediji, imaju dvostruku obvezu „prenijeti informacije i ideje o pitanjima od javnoga interesa. Ne samo da imaju zadatak prenošenja takvih informacija i ideja: javnost također ima pravo primati ih. U suprotnom, tisak ne bi bio u stanju igrati svoju vitalnu ulogu praćenja ostvarenja prava u ime cjelokupne javnosti.”<sup>9</sup>
- Pravo na slobodu izražavanja uključuje slobodu političke debate, čije postojanje je „u samoj biti koncepta demokratskoga društva”.<sup>10</sup>
- Granice glede kritike političara i predstavnika vlade su šire od onih koje se odnose na privatne građane.<sup>11</sup>
- Treba postojati veća zaštita političkog mišljenja čija se istinitost, za razliku od činjenica, ne može dokazati niti opovrgnuti.<sup>12</sup>
- Mediji imaju dužnost objaviti stajališta opozicije poštujući kriterije ravnoteže i nediskriminacije.<sup>13</sup>

7 Ovaj dio predstavlja glavna načela koja proizlaze iz sudbene prakse Europskoga suda za ljudska prava. Odgovarajuće reference na sudbenu praksu navedene su u odgovarajućim futnotama.

8 Europski sud za ljudska prava utvrdio je kako „države ugovornice uživaju određenu oblast slobodne procjene potrebe za miješanjem, ali ova slobodna procjena ide zajedno s europskim nadzorom, čiji će opseg varirati od slučaja do slučaja. Tamo gdje je bilo miješanja u ostvarenje prava i sloboda zajamčenih u stavku 1. članka 10., nadzor mora biti strog zbog važnosti dotičnih prava; važnost ovih prava je Sud naglasio mnogo puta. Potreba za njihovim ograničavanjem mora biti uvjerljivo utvrđena.” *Autronic AG v. Switzerland*, presuda od 22. svibnja 1990.

9 *Lingens v. Austria*, presuda od 8. srpnja 1986. *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, presuda od 25. lipnja 1992.

10 *Castells v. Spain*, presuda od 23. travnja 1992.

11 *Lingens v. Austria*, op.cit, zabilješka 9. „Granice prihvatljive kritike su, prema tome, šire kada se radi o političaru, nego kada se radi o privatnom pojedincu. Za razliku od ovog drugog, ovaj prvi neizbježno i svjesno svaku svoju riječ i djelo izlaže pozornosti, kako novinara tako i javnosti, i on mora dosljedno iskazivati viši stupanj tolerancije.”

12 *Ibid.* „Postojanje činjenica može se demonstrirati, dok istinitost vrjednosnih prosudbi nije podložna dokazivanju.”

13 *X and the Association of Z v. the United Kingdom*, Odluka o prihvatljivosti od 12. srpnja 1971., 38 Zbrojene odluke 86(1971.). „...sloboda prenošenja informacija i ideja kao dio prava na slobodu izražavanja, zajamčenog člankom 10, ne može se shvatiti tako da uključuje opće i neograničeno pravo da bilo koja organizacija građana ima pristup terminu za emitiranje na radiju i televiziji kako bi izrazila svoje stajalište. Upozorava se, međutim, na to kako nedavanje vremena za emitiranje jednoj ili više konkretnih skupina osoba može, u posebnim okolnostima, izazvati problem prema članku 10. (promatrano zasebno ili zajedno s člankom 14. kojim se zabranjuje diskriminacija). Takav problem može, u načelu, nastati ako u vrijeme izbora, na primjer, jedna politička stranka bude isključena iz emitiranja programa, a druge stranke dobiju vrijeme za emitiranje. Vrijeme za emitiranje može ipak biti podložno određenim kriterijima koje utvrdi sam emiter u okviru svoje uređivačke politike.”

- Vrijeme na raspolaganju za emitiranje političkoga programa nije ograničeno i moraju se primijeniti kriteriji za pravičnu raspodjelu toga vremena. U primjeni ovih kriterija ne smije biti bilo kakve proizvoljnosti ili diskriminacije.<sup>14</sup>

#### ◆ Glavna načela<sup>15</sup>

- Vrijeme na raspolaganju za emitiranje političkoga programa nije ograničeno i moraju se primijeniti kriteriji za pravičnu raspodjelu toga vremena. U primjeni ovih kriterija ne smije biti bilo kakve proizvoljnosti ili diskriminacije.<sup>16</sup>
- Sloboda izražavanja je jedan od „uvjeta“ potrebnih kako bi se osiguralo slobodno izražavanje mišljenja ljudi u izboru zakonodavnoga tijela. Zbog toga, osobito je važno u razdoblju prije izbora dopustiti slobodno kruženje raznolikih mišljenja i informacija.<sup>17</sup>
- Čini se kako zabrana političkog oglašavanja koja se odnosi samo na određene medije (tj. emitere, ali ne na tisak) ne predstavlja uvijek potrebno ograničenje. Međutim, sud nije isključio mogućnost da zabrana političkog oglašavanja može u određenim situacijama biti sukladna zahtjevima iz članka 10. Ipak, miješanje u slobodu izražavanja mora biti opravdano na „bitan i dovoljan način“.<sup>18</sup>
- Zabrana političkoga oglašavanja sama po sebi ne predstavlja kršenje članka 10. jer je njezin cilj izbjeći da velike stranke s velikim financijskim sredstvima dobivaju više termina za emitiranje od drugih stranaka koje nemaju sredstava. Međutim, malim strankama s manjim medijskim izvještavanjem, koje uopće ne dobivaju relevantno vrijeme emitiranja tijekom izvještavanja o izborima, može se dopustiti emitiranje oglasa ako ne postoji nijedna druga mjera da se osigura njihov pristup audio-vizualnim medijima.<sup>19</sup>

14 *Huggett v. United Kingdom* (1995) 82ADR98, primijeniti Povjerenstvu Europskoga suda za ljudska prava.

15 Ovaj dio predstavlja glavna načela koja su proizašla iz sudbene prakse Europskog suda za ljudska prava. Odgovarajuće reference na sudbenu praksu navedene su u odgovarajućim futnotama.

16 *Huggett v. United Kingdom*, op. cit., napomena 14

17 *Bowman v. UK*, presuda od 19. veljače 1998.

18 *GT Vereingegen Tierfabriken v. Switzerland*, presuda od 28. lipnja 2001.

19 *TV Vest As&Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, presuda od 11. ožujka 2009.



Sloboda izražavanja i medijska sloboda bitne su za bilo koji demokratski proces, a ocjena medijskog izvještavanja o izbornim kampanjama temeljni je dio metodologije promatranja izbora koju u svojim aktivnostima promatranja izbora koristi OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR).

Ovaj priručnik sadrži skup smjernica za izvještavanje o izbornim kampanjama od strane javnih i privatnih medijskih kuća, osobito radijskih i televizijskih emitera i tiska, ali se dotiče i interneta i drugih novih medija. Cilj mu nije pružiti iscrpan katalog tih pitanja, već istaknuti neka zajednička načela koja su važna za međunarodne promatrače tijekom ocjene izbornoga procesa s medijskog stajališta.

Ova publikacija uključuje i neke temeljne informacije o tehničkim aspektima praćenja medija, uz obrazloženja posebne uloge medijskog analitičara u izbornim promatračkim misijama. Nije mu, međutim, namjera biti tehnički priručnik koji iscrpno obrađuje svaki aspekt toga rada.