



Priručnik

o monitoringu medija za
izborne posmatračke misije

Priručnik

o monitoringu medija za
izborne posmatračke misije

Izdavač: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10,
00-251 Varšava,
Poljska
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i reproducirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da svaku takvu reprodukciju prati navođenje OSCE-a/ODIHR-a kao izvora.

ISBN 978-92-9234-981-3

Fotografija na naslovnici: OSCE

Dizajn: Nona Reuter

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

Priručnik

o monitoringu medija za
izborne posmatračke misije

SADRŽAJ

Predgovor	7
1. Uvod	9
2. Mediji u izbornom procesu	13
<i>A. Prava birača</i>	13
<i>B. Prava kandidata i stranaka</i>	14
<i>C. Sloboda medija</i>	14
2.1 Tipovi medija i izvještavanje o izborima	14
<i>A. Elektronski mediji</i>	15
<i>B. Štampani mediji</i>	16
<i>C. Internet i drugi novi mediji: opća perspektiva</i>	17
3. Monitoring medija u izbornim posmatračkim misijama: Pregled	19
3.1 Zadaci analitičara medija	19
3.2 Uloga analitičara medija u izornoj posmatračkoj misiji	19
3.3 Analiza medija: Šta pokušavamo utvrditi?	21
4. Smjernice za monitoring medija: osjetljiva pitanja, polazne tačke i dobre prakse	25
4.1 Pravni okvir, izborni propisi, izborna administracija i medijska regulatorna tijela	26
4.2 Medijsko okruženje i uloga vlasti	28
4.3 Medijsko izvještavanje	28
<i>A. Pluralizam i reguliranje</i>	28
<i>B. Prednost aktuelnih nosilaca dužnosti</i>	28
4.4 Reguliranje medijskog izvještavanja tokom izbora	29
5. Provođenje monitoringa medija	35
5.1 Ocjena uloge i rada medija tokom izbora	35

6. Obrada i analiza podataka	47
6.1 Jedinice konteksta	47
6.2 Zabilježene jedinice	47
6.3 Šifriranje	48
6.4 Sistem mjerenja	49
6.5 Kvalitet izvještavanja	49
6.6 Ponderiranje slučajeva	50
6.7 Tumačenje podataka	51
Dodatak: Zbirka standarda i principa o slobodi izražavanja tokom izbora	53

PREDGOVOR

Sloboda izražavanja i sloboda medija su od suštinskog značaja za svaki demokratski proces, a ocjena medijskog izvještavanja o predizbornim kampanjama je osnovni dio metodologije posmatranja izbora. Ova publikacija nudi sažeto objašnjenje metodologije medijskog izvještavanja koju koristi OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u svojim aktivnostima monitoringa izbora.

Ovaj priručnik uključuje set smjernica za izvještavanje javnih i privatnih medijskih kuća, a naročito televizije i štampe, o predizbornim kampanjama, ali se dotiče i interneta i drugih novih medija. Cilj nije ponuditi detaljan katalog ovih pitanja, već rasvijetliti određene zajedničke principe koji su važni međunarodnim posmatračima prilikom ocjenjivanja izbornog procesa sa stanovišta medija.

Završni dio ove publikacije uključuje neke osnovne informacije o tehničkim aspektima monitoringa medija kroz objašnjenje specifične uloge analitičara medija u posmatračkim misijama na izborima (EOM). Nije joj namjera, međutim, da bude tehnički priručnik koji detaljno obrađuje svaki aspekt tog rada.

Uvod

Prilikom čitanja ovog priručnika, dva važna i međusobno povezana aspekta treba razumjeti od samog početka. Prvi je da su države učesnice OSCE-a dale mandat ODIHR-u da provodi dugoročno posmatranje svih aspekata izbornog procesa, od registracije birača i kandidata, preko izbornog dana pa sve do imenovanja izabranih zvaničnika. Ovaj mandat uključuje specifično navođenje potrebe da se ocijeni funkcioniranje medija, što vodi do drugog aspekta: Mediji igraju vitalnu ulogu u toku svih izbora. Iz toga slijedi da prilikom svakog posmatranja treba posvetiti posebnu pažnju aktivnostima medija i njihovom izvještavanju o izborima.

Na Samitu OSCE-a u Budimpešti 1994. godine, države učesnice eksplicitno su prepoznale značaj medija te ODIHR-u dale mandat da „igra veću ulogu u praćenju izbora prije, u toku i nakon izbora. U ovom kontekstu, ODIHR treba da ocjenjuje uslove za slobodno i nezavisno funkcioniranje medija.“

Tokom svakih izbora, mediji predstavljaju dragocjen kanal informiranja između kandidata i javnosti. Obezbeđivanjem prostora za javnu debatu i informiranje građana o politikama i programima kandidata i stranaka, mediji omogućavaju biračima da prilikom glasanja biraju na osnovu dobre informiranosti o kandidatima. Važnost ovog posljednjeg aspekta ne može se dovoljno naglasiti jer sposobnost birača da biraju na osnovu dobre informiranosti jedan je od ključnih aspekata demokratskih izbora.

Brojni koraci se preduzimaju kako bi se osiguralo da mediji djeluju na pravičan, objektivan i izbalansiran način 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 OSCE-a podliježu obavezama prihvaćenim u okviru drugih institucija, a sve se, naravno, vode vlastitim domaćim zakonodavstvom. Sve države članice OSCE-a su se također usuglasile oko nekoliko specifičnih OSCE-ovih opredjeljenja u vezi sa bitnim pitanjima kao što su sloboda izražavanja, slobode medija i provedba demokratskih izbora.

Glavne odredbe tih opredjeljenja mogu se ovako sažeti:

- ✎ Sloboda medija je jedan od osnovnih uslova za pluralističko i demokratsko društvo;
- ✎ Pravo na slobodu izražavanja je osnovno ljudsko pravo i neophodan uslov u demokratskom sistemu. Stoga su autonomni i pluralistički mediji od suštinskog značaja za slobodno i otvoreno društvo i za pružanje informacija potrebnih da bi oni koji su na vlasti građanima polagali račune;
- ✎ Nezavisni i slobodni mediji su od posebnog značaja za garantiranje ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- ✎ Provedba OSCE-ovih opredjeljenja u vezi sa medijima se treba osnažiti kako bi se osigurala istinski otvorena sfera informiranja;
- ✎ Sloboda izražavanja, uključujući pravo na komuniciranje i pravo medija da prikuplja i prenosi informacije i mišljenja, osnovno je ljudsko pravo;
- ✎ Javnost treba da uživa slobodu da prima i prenosi informacije i ideje, uključujući one koje se prenose putem stranih publikacija i stranih emitera, bez miješanja javnih vlasti;
- ✎ Mediji treba da uživaju neograničen pristup stranim vijestima i informativnim servisima;
- ✎ Svako ograničavanje prava na slobodu izražavanja mora se propisati u skladu sa međunarodnim standardima. Svako ograničavanje slobode izražavanja mora poštivati tri glavna principa:
 - ◆ **legalnost:** Svako ograničenje slobode izražavanja mora biti utvrđeno zakonom;
 - ◆ **legitimnost:** Legitimne svrhe takvih ograničenja uključuju osiguravanje poštovanja prava i sloboda drugih, sprečavanje nereda ili kriminala i zaštitu nacionalne sigurnosti i javnog reda, kao i zaštitu javnog zdravlja ili morala;
 - ◆ **Srazmjernost:** Svaka odredba koja podrazumijeva ograničenja prava na slobodu izražavanja mora biti srazmjerna ciljevima kojima takva ograničenja teže;
- ✎ Napadi na novinare ili njihovo uznemiravanje moraju se osuditi, a odgovorni za te akte moraju odgovarati;
- ✎ Treba preduzumat mjere zaštite novinara koji su angažirani u opasnim profesionalnim aktivnostima;
- ✎ Participatorna prava pojedinaca i grupa uključuju njihovo pravo na neometan pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi; i

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

Izborni periodi su posebno zahtjevna vremena za medijske profesionalce. OSCE-ov predstavnik za slobodu medija prati relevantna dešavanja u medijima u državama učesnicama i promovira puno poštivanje OSCE-ovih opredjeljenja u vezi sa slobodom izražavanja i medijskom slobodom. Sljedeće stavke se redovno naglašavaju u izjavama predstavnika:

- ✎ Slobodni mediji i nezavisno, efikasno sudstvo u demokratiji osnažuju jedni druge;
- ✎ Odgovornost je vlasnika medijskih kuća, uključujući slučajeve gdje je vlasnik država, da poštuju slobodu izražavanja i, posebno, uređivačku nezavisnost novinara;
- ✎ Korištenje krivičnih zakona o kleveti, uključujući njihovu zloupotrebu od strane političara i drugih javnih ličnosti, predstavlja kršenje međunarodnih standarda. Krivične 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 se moraju 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 krivičnu odgovornost za kršenje obaveze čuvanja tajne kada objave povjerljive informacije i kada objave klasificirane informacije, te mora postojati odbrana prava na zaštitu anonimnosti izvora;
- ✎ Neodgovarajuća koncentracija medijskog vlasništva treba se spriječiti putem odgovarajućih mjera, kao što su odredbe o sukobu interesa i o sprečavanju monopola;
- ✎ Regulatori i upravni organi 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 kontinuirane napore na sprečavanju zloupotrebe zakona o govoru mržnje i pokušaja da se uvredljiva ili kritička gledišta označavaju kao kažnjivi ekstremizam;
- ✎ Medijsko samoreguliranje treba promovirati kao najbolji način rješavanja/ ispravljanja profesionalnih grešaka novinara; i
- ✎ Promocija raznolikosti, uključujući rodnu jednakost i jednake prilike za sve segmente društva u pogledu pristupa frekvencijama, treba biti primarni cilj propisa o emiterima.

Mediji u izbornom procesu

Mediji igraju važnu ulogu tokom svakog izbornog perioda. Uz izvještavanje o djelovanju političara koji su na poziciji u vlasti, pružanjem platforme za debatu među kandidatima, omogućavanjem kandidatima da prenesu svoje poruke izbornom tijelu i izvještavanjem o dešavanjima u kampanji, mediji treba da informiraju birače o tome kako da ostvaruju svoja prava, prate izborni proces, uključujući i procedure na dan izbora, te da obavještavaju javnost o izbornim rezultatima.

Kada se posmatra kako mediji funkcioniraju tokom izbora, važno je razmotriti njihov stepen autonomije, tj. da li su slobodni od političkog ili drugog miješanja, kao i stepen medijske raznolikosti.¹ U ovom kontekstu treba uzeti u obzir tri seta 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 da bi ostvarili svoje pravo da glasaju. Pravo birača da biraju na osnovu dobre informiranosti podrazumijeva da mediji treba da ih informiraju na objektivni i tačan način u vezi sa programima i gledištima raznih kandidata i stranaka i o dešavanjima u toku predizborne kampanje, kao i o izbornom procesu, uključujući brojanje glasova i objavu izbornih rezultata. Mediji trebaju pomagati i u objašnjavanju biračima kako da ostvare svoje pravo na političko učešće, posebno u procesu glasanja.

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 gledišta. Političari trebaju imati pristup medijima kako bi izborna tijela obavijestili o svojim politikama i o svojim mišljenjima o pitanjima od javnog interesa. Mediji također pružaju prostor u kojem kandidati mogu voditi debatu. O kandidatima se može izvještavati putem cijelog niza formata i oni mogu imati pristup medijima na niz različitih načina; ono što je suštinski bitno je da moraju imati jednaku priliku da obavijeste birače o svojim politikama i da se ne suočavaju sa diskriminacijom u pogledu pristupa medijima. Kandidati imaju pravo da odgovore na izjave ili izvještaje u medijima koji su netačni ili uvredljivi, te moraju imati pravo da to učine blagovremeno u toku cijelog izbornog 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 osnovnih dužnosti kako bi poštovali slobodu medija. Ne smiju se miješati u uređivačku politiku medijskih kuća korištenjem bilo kojih direktnih ili indirektnih sredstava pritiska i moraju poštivati zakone kojima se reguliraju kampanja i mediji, uključujući odredbe vezane za period medijske šutnje.

C. Sloboda medija

Mediji trebaju imati slobodu informiranja javnosti o predizbornoj kampanji i slobodu da izražavaju mišljenje. Jedna od funkcija medija je profesionalno izvještavati o političkim pitanjima. Mediji trebaju također imati slobodu da izvještavaju o svim relevantnim pitanjima vezanim za izbore, uključujući rad izborne administracije, alternativne politike i programe, aktivnosti kandidata i stranaka, probleme i incidente koji se dešavaju tokom predizborne kampanje, procedure na dan izbora i objavu izbornih rezultata. Usto, mediji trebaju imati slobodu da preuzmu aktivnu ulogu u procesu informiranja birača time što će im nuditi raznolik spektar gledišta, uključujući gledišta novinara i političkih analitičara. Mediji treba da imaju slobodu da iznesu kritička gledišta o programima političara ili njihovom javnom djelovanju. Izvjestan broj faktora određuje do koje mjere mediji uspijevaju informirati javnost na ispravan, tačan, transparentan i izbalansiran način. Iznad svega, menadžeri i vlasnici medija treba da prihvate principe novinarske nezavisnosti i objektivnosti. Oni trebaju zahtijevati da njihovi uposlenici djeluju strogo poštujući te principe 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 ovog priručnika je tip medija – elektronski ili štampani – i vrsta vlasništva.

A. Elektronski mediji

Elektronski mediji često su predmet većeg stepena regulatorne kontrole koju provode javne vlasti nego štampani mediji. Dva su glavna argumenta koji se obično koriste kako bi se to opravdalo:

- ✎ Potreba da se garantira pravično alociranje ograničenih javnih sredstava (radiotalasi i frekvencije); i
- ✎ Potreba da se emiterima nametne određeni nivo obaveze prema javnosti. Za emitere (pogotovo televiziju) smatra se da su više od pukog sredstva komuniciranja pošto su oni suštinski element promocije 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 ovog cilja.

Glavna razlika između elektronskih medijskih kuća jeste da li su one u javnom ili privatnom vlasništvu. Ta razlika ima posljedice na stepen obaveze reguliranja i kontrole koje im nameću javne institucije. Ipak, široko je prihvaćeno da izvještavanje javnih i privatnih emitera o predizbornim kampanjama treba biti pravično, izbalansirano i nepristrasno.

Državni/javni emiteri²

Ideja koja stoji iza javnih emitera je da privatni sektor sam ne može osigurati pluralizam u sferi radija i televizije. Javni emiteri imaju tendenciju da se pridržavaju viših standarda odgovornosti u pogledu principa univerzalnosti, raznovrsnosti, nezavisnosti, odgovornosti i različitosti od drugih emitera. Strožije propise koji se nameću ovim emiterima opravdava potreba da ih se zaštiti od neprikladnog miješanja ili kontrole koju provodi vlada, čime se novinarima omogućava da djeluju slobodno u skladu sa svojom obavezom prema javnosti.

Dok se od svih elektronskih medija očekuje da pružaju izbalansirano, odgovorno, nepristrasno i pravično izvještavanje, državni/javni mediji su posebno obavezni da se pridržavaju strogih standarda pošto pripadaju svim građanima. Korištenje državnih/javnih medija za promociju određene političke stranke ili kandidata stoga predstavlja nezakonitu manipulaciju javnosti i zloupotrebu javnih sredstava. Mediji u državnom vlasništvu su osjetljiviji na takve pritiske vlasti, posebno u zemljama u kojima još nisu transformirani u istinski nezavisne javne emitere.

² Javni emiteri se finansiraju javnim novcem, nude univerzalnu uslugu (za cijelokupnu javnost) i odgovorni su državi u cjelini. Oni ne smiju podržavati ili favorizirati bilo koju stranku ili vladu. Državni emiteri se također finansiraju javnim novcem, ali su u vlasništvu države ili vlade, i pod direktnom su kontrolom svojih vlasnika. Ono što je važno jeste činjenica da, bez obzira na vlasništvo, ti emiteri, budući da se uglavnom finansiraju novcem poreznih obveznika, bilo u obliku alokacije sredstava iz državnog budžeta ili pretplate koju plaćaju građani, imaju veću obavezu nego privatni emiteri da služe javnosti u pogledu produkcije i izvještavanja.

U izvještavanju o izborima, emiteri koji se finansiraju iz javnih sredstava trebaju pružiti potpunu, izbalansiranu, pravičnu, tačnu i objektivnu sliku cijelog političkog spektra, s obzirom da je njihov mandat da služe javnosti i ponude raznolik, pluralistički i široki spektar gledišta.

Privatni emiteri

Mada su privatni emiteri komercijalna preduzeća, od njih se često traži da ispunjavaju određene obaveze (posebno tokom predizbornih kampanja). Licenca koju imaju, a koju im na periodičnoj osnovi dodjeljuje javni organ, može uključiti određene zahtjeve u vezi sa programima vijesti, informacija i aktuelnosti, kao i edukacijom birača.

Relevantnost privatnih emitera kao izvora informiranja u predizornoj kampanji zavisi dijelom o važnosti – u pogledu prodornosti, pokrivanja i publike – javnih emitera. Naprimjer, tamo gdje državni/javni mediji sami pokrivaju cijelu teritoriju države, dok privatni emiteri pokrivaju tek ograničena geografska područja, važnost ovih drugih je ograničenija. Nasuprot tome, u državama sa slabom tradicijom javnih emitera, privatni emiteri će biračima vjerovatno biti glavni izvor informacija o izborima. Privatni emiteri često nadopunjuju državne/javne medijske kuće (pogotovo one pod strogom državnom kontrolom) time što nude raznovrsniji ili alternativni spektar gledišta.

Privatni emiteri treba da se pridržavaju najviših profesionalnih standarda novinarstva. Općeprihvaćeno je da i oni trebaju poštivati princip nepristrasnosti u svojim emisijama vijesti i aktuelnosti.

B. Štampani mediji

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

Privatni štampani mediji generalno imaju pravo na viši stepen naklonjenosti pojedinim partijama nego štampa ili elektronski emiteri koji se finansiraju iz javnih izvora. Općeprihvaćeno je, stoga, da štampa može eksplicitno izražavati političko mišljenje. Također, opća praksa samoregulacije koju usvajaju štampani mediji (putem internih kodeksa ponašanja i vijeća za štampu) pokazuje da štampu ne trebaju obavezivati pravila koja uspostavljaju vanjska tijela i da medijske kuće mogu same biti odgovorne za vlastite uređivačke izbore. Stoga čak i tokom izbornog perioda privatni štampani mediji imaju manje obaveza da budu izbalansirani u odnosu na kandidate i političke stranke; podložni su manje strogom reguliranju nego elektronski mediji, ako su uopće predmet regulacije.

Argument koji se koristi za opravdavanje ove pozicije je da štampani mediji ne koriste javne ili ograničene resurse poput frekvencija. Njihova javna obaveza da

budu nepristrasni i izbalansirani stoga je srazmjerno manja nego što je to slučaj sa elektronskim medijima.

C. Internet i drugi novi mediji: opća perspektiva

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

Novi mediji nude kandidatima i političkim strankama prilike da diverzificiraju svoje kampanje kako bi na veoma jednostavan i efikasan način dosegli do različitih ciljanih publika. Model „netcast-a“, nasuprot tradicionalnom modelu emitiranja, omogućava 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 prilika za obične birače da generiraju političke vijesti i mišljenja. S tehničke strane gledano, izborni organi već koriste internet za prenošenje informacija o izbornom procesu, uključujući liste birača, pristigli prigovore, tabele sa glasovima te objavu rezultata.

Mada je njihov potencijal ogroman, utjecaj novih tehnologija još uvijek je ograničen zbog nejednakosti u društvu. Digitalni jaz – nejednak pristup novim tehnologijama – neosporna je prepreka za redovno korištenje interneta. To se u manjem stepenu odnosi i na korištenje mobilnih telefona u političkoj komunikaciji. Mobilni telefoni se više koriste u siromašnijim zemljama i u segmentima stanovništva sa nižim prihodom, često zbog ograničene raspoloživosti zemaljskih linija (što je, s druge strane, jedan od faktora koji ograničavaju pristup internetu).

Uloga interneta u izbornom procesu i pitanje koji se propisi, ako uopće, trebaju i mogu nametnuti na website, izazivaju kontroverze, pogotovo u vezi sa tradicionalnim periodom šutnje i anketama javnog mnijenja. To je dio šire debate o stepenu slobode koju internet treba da ima i stepenu 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 principu dostupno svima. Ono je i dalje uveliko neregulirano i mnogi tvrde da 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 direktno državno vlasništvo nad pružaocima internet usluga, kontrolu arhiva pružalaca usluga ili nastojanja da se ometa pristup „politički subverzivnim“ internet stranicama.

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

Monitoring medija u izbornim posmatračkim misijama (EOM): Pregled

3.1 Zadaci analitičara medija

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

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

3.2 Uloga analitičara medija u izornoj posmatračkoj misiji

Rad analitičara medija uključuje specifičnu interakciju sa raznim članovima EOM-a:

- ✎ **Šef misije:** Analitičar medija daje savjete šefu misije o pitanjima koja se tiču medija, uključujući medijsko izvještavanje o radu EOM-a. Analitičar medija također redovno obezbjeđuje ažurirane informacije šefu misije o nalazima monitoringa medija. Usto, analitičar medija može postati kontakt osoba za medije u vezi sa EOM-om.

- ✎ **Pravni analitičar:** Analitičar medija će morati blisko saradivati sa pravnim analitičarem prilikom proučavanja zakonskog okvira koji regulira medije. Saradnja je važna i kad se prigovori vezani za medije podnesu izbornim komisijama, regulatornim tijelima ili sudovima. Sva daljnja dešavanja u vezi tih žalbi treba pratiti u saradnji sa pravnim analitičarem;
- ✎ **Izborni analitičar:** Izborni analitičar obezbjeđuje analitičaru medija listu kandidata i uputstava ili odluka izborne komisije koji se odnose na medije. Analitičar medija obezbjeđuje izbornom analitičaru informacije o kampanjama edukacije birača u medijima i o vijestima vezanim za izbornu administraciju;
- ✎ **Politički analitičar:** Politički analitičar objezbjeđuje analitičaru medija informacije o političkom okruženju i prigovorima u vezi sa medijima koje podnose kandidati i stranke. Informacije o finansiranju i limitima u pogledu troškova za kampanju pojedinačnih kandidata i stranaka također mogu biti relevantne u slučaju kad je po domaćem zakonu dozvoljeno plaćeno političko oglašavanje. Analitičar medija obezbjeđuje političkom analitičaru informacije vezane za medijsko izvještavanje i analizu izbornih programa i platformi političkih stranaka i kandidata;
- ✎ **Koordinator dugoročnih posmatrača i dugoročni posmatrači:** Koordinator dugoročnih posmatrača (LTO) može od dugoročnih posmatrača tražiti da prikupе informacije o domaćim medijima i mogućim ograničenjima u pogledu slobode medija s kojima su suočeni novinari. U nekim slučajevima, od LTO-a se može tražiti da pribave snimljenu ili štampanu građu od jedinice za monitoring medija;
- ✎ **Analitičar koji se bavi rodnim pitanjima:** Analitičar koji se bavi rodnim pitanjima treba od analitičara medija tražiti informacije o tome kako mediji izvještavaju o drugom rodu: naprimjer, procenti medijskog izvještavanja u poređenju sa procentima kandidata; i
- ✎ **Analitičar koji se bavi pitanjima nacionalnih manjina:** Analitičar koji se bavi pitanjima nacionalnih manjina treba od analitičara medija tražiti informacije o tome kako se izvještava u medijima o bilo kojoj nacionalnoj manjini, posebno o kandidatima ili strankama iz tih grupa.

3.2.1 Jedinica za medije

EOM-ovu Jedinicu za monitoring medija obično čini izvjestan broj medijskih posmatrača iz zemlje u kojoj se izbori održavaju. Domaće osoblje za podršku pruža neophodnu pomoć u obavljanju zadataka analitičara medija, uključujući pismeno i usmeno prevođenje i monitoring medijskog sadržaja.

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

u medijskom sektoru može dovesti do sukoba interesa. Usto, medijski posmatrači ne smiju biti članovi političkih stranaka ili pokreta, da bi se izbjegle spekulacije ili navodi o njihovoj nepristrasnosti.

Kada odabere tim, analitičar medija će im morati pružiti potrebnu obuku kako bi propisno obavljali svoje dužnosti. Ova obuka se može 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 diskusiju. Ova faza treba da traje oko tri dana.
2. U drugoj fazi, koja traje oko četiri dana, analitičar medija blisko radi sa svakim članom tima kako bi utvrdio šta je naučio i da li je spreman obavljati tražene zadatke.

Posmatračima medija također treba obezbijediti zakone i propise koji reguliraju medijsko izvještavanje tokom predizborne kampanje, *ODIHR-ov priručnik za posmatranje izbora*, ODIHR-ov Kodeks ponašanja za izborne posmatrače i svaki drugi dokument potreban kako bi se omogućilo potpuno razumijevanje ciljeva njihovih aktivnosti i ukupnih ciljeva EOM-a.

Kako bi se eliminirao svaki element subjektivnosti ili odstupanja od metodologije, analitičar medija primjenjuje mehanizme kontrole, koji uključuju testove pouzdanosti koji se provode među monitorima medija, stalne provjere dosljednosti u prikupljanju podataka, i kontrolu dnevnih izvještaja monitora.

Kodeks ponašanja

Od suštinske je važnosti da svi članovi EOM-a, uključujući domaće osoblje za podršku, obavljaju svoje dužnosti u skladu s ODIHR-ovim Kodeksom ponašanja za izborne posmatrače. Članovi EOM-a mogu imati vlastita politička mišljenja, ali ne smiju dozvoliti da ona utječu na njihov rad.

3.3 Analiza medija: Šta pokušavamo utvrditi?

Mada se analitičar medija bavi ponašanjem pojedinačnih medijskih organizacija i novinara, taj je interes u kontekstu medijskog sistema u cjelini. Kada provodi analizu medija tokom izbornog perioda, analitičar medija utvrđuje koliko je medijski sistem autonoman u odnosu na politički sistem, kao i nivo raznolikosti unutar tog sistema.

Dok to čini, analitičar medija uzima u obzir osnovna prava svakog od tri aktera navedena u Poglavlju 2:

- ✎ Prava birača da dobiju informacije;
- ✎ Prava kandidata da prenesu informacije; i
- ✎ Prava medija na slobodu izražavanja.

Prava birača da dobiju informacije

Kako bi se utvrdilo da li birači imaju odgovarajući pristup informacijama u toku predizborne kampanje, analitičar medija treba da razmotri sljedeća pitanja:

- ✎ Da li su birači dobili dovoljno raznovrsnih i izbalansiranih informacija što im omogućava da budu upućeni u to koga i šta biraju?
- ✎ Da li mediji pružaju biračima dovoljno informacija o provođenju izbora i procedurama glasanja? Da li su ponuđeni adekvatni programi edukacije birača kako bi se izbornom tijelom djelotvorno i precizno informiralo o procesu glasanja?
- ✎ Da li su državni/javni mediji ispunjavali svoje obaveze obavještanja javnosti o relevantnim pitanjima koja se tiču izbornog procesa?
- ✎ Da li državni/javni mediji imaju slobodu da igraju nepristrasnu, pravičnu i objektivnu ulogu u izvještavanju o svim kandidatima i političkim strankama, ili je bilo selektivnog pristupa pružanju informacija o događajima? Da li su teme birane zbog njihove informativne vrijednosti ili kako bi određenu partiju prikazale u pozitivnom ili negativnom svjetlu?
- ✎ Da li je bilo kakvog posebnog tretmana – pozitivnog ili negativnog – bilo kojeg pojedinačnog kandidata ili političke stranke?
- ✎ Da li su mediji i političke stranke poštovale odredbe utvrđene u državnom pravnom okviru, uključujući one koje se odnose na ankete javnog mnijenja i period izborne šutnje?
- ✎ Da li je bilo ikakvih predrasuda u izvještavanju na osnovu etničkog, religijskog, rodnog ili socijalnog statusa?

Prava kandidata da prenesu informacije

Analitičar medija treba se usredsrediti na određeni broj pitanja kako bi utvrdio da li su kandidati imali potrebnu priliku da prenesu svoje informacije glasačima:

- ✎ Da li su kandidati i političke stranke dobile jednaku priliku da putem medija izlože svoje kampanje i programe biračkom tijelu?

- ☞ Da li su kandidati i političke stranke imali jednak ili ujednačen pristup³ na nediskriminatornoj osnovi javnim/državnim medijima?
- ☞ Da li su kandidati imali neometan pristup medijima? Da li je bilo pravnih ili upravnih prepreka?
- ☞ Da li su kandidati i političke stranke tretirani pravično od strane medijskih kuća pod kontrolom države ili javnih medijskih kuća?
- ☞ Da li su kandidati i političke partije imali iste uslove (cijene, vrijeme, itd) u pogledu plaćenog oglašavanja?
- ☞ Da li su različite vrste relevantnih televizijskih programa, poput informativnih programa i debata, bile nepristrasne?

Sloboda izražavanja medija

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

- ☞ Da li su mediji bili suočeni sa bilo kakvom vrstom cenzure ili opstrukcije od strane vlasti?
- ☞ Da li su novinari bili prisiljeni da svoje komentare ili kritiku prilagode onome što vlast smatra prihvatljivim? Da li su novinari posezali za autocenzurom?
- ☞ Da li su bilo koja medijska kuća ili pojedinačni novinar kažnjeni ili uznemiravani na bilo koji način isključivo zbog toga što su emitirali program ili objavili članke u kojima se kritizira vlada ili drugi organi vlasti i/ili njihove politike?
- ☞ Da li su medijske kuće suočene sa bilo kakvim miješanjem vlasti, političkih stranaka ili vlasnika medija u njihovu uređivačku politiku?
- ☞ Da li su novinari usvojili određeno stanovište i zauzvrat dobili finansijske ili druge beneficije?

³ Jednakost znači da svaka stranka ili kandidat dobija istu količinu vremena ili prostora u medijima. Ujednačenost podrazumijeva da kandidati na izborima imaju srazmjern pristup na osnovu jasnih i jednoobrazno primijenjenih kriterija (npr. broj sjedišta u parlamentu ili broj kandidata).

Smjernice za monitoring medija: Osjetljiva pitanja, polazne tačke i dobre prakse

Prilikom ocjene uloge i rada medija u izbornom procesu, analitičar medija treba u obzir uzeti nekoliko elemenata. Analiza medija je mnogo više od pukog monitoringa sadržaja medijskog izvještavanja o predizbornoj kampanji. To izvještavanje zavisi od pravnog okvira za izbore i konteksta u kojem se izbori odvijaju. Kako bi dao adekvatnu ocjenu uloge medija tokom predizborne kampanje, analitičar medija treba se usredsrediti na tri glavna područja:

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

Ukupna ocjena treba se zasnivati prvenstveno na poštivanju OSCE-ovih opredjeljenja, drugih primjenjivih međunarodnih standarda i domaćih zakona. Ovdje je osnovno pitanje: da li su prava i slobode birača, kandidata, stranaka i medija poštovani tokom izbornog procesa? Treba ocjenjivati poštivanje domaćih zakona, koji sa svoje strane trebaju biti u skladu sa međunarodnim standardima. Ključna stvar koju treba utvrditi jeste da li je pravni okvir usklađen sa zakonskim obavezama koje je zemlja preuzela u svoje zakonodavstvo i, ako je tako, da li su domaće pravne odredbe bile poštovane.

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

Najvažniji aspekt medijskog reguliranja tokom izbora je uspostavljanje prave ravnoteže između poštivanja uređivačke nezavisnosti i potrebe za pravilima koji garantiraju izbalansiranost medijskog izvještavanja. Dobrovoljne mjere koje medijski profesionalci sami usvoje, posebno u obliku kodeksa ponašanja ili internih smjernica o odgovornom i pravičnom izvještavanju o predizbornim kampanjima, koristan su dodatak ili alternativa domaćim zakonima ili propisima.

Pravni i izborni okviri su rezultat cijelog niza specifičnih tradicija i praksi određene države i nijedan univerzalni model ne bi proizveo iste rezultate u različitim zemljama. Postoje, međutim, neki osnovni principi koji stoje iza pravila, praksi i ponašanja utvrđenih u pravnim okvirima i izbornim propisima

Smjernice

Konzistentnost pravnog okvira	Pravni okvir kojim se reguliraju mediji i kampanje tokom izbornog procesa trebaju biti konzistentni sa principima utvrđenim u međunarodnom pravu na polju slobode izražavanja. Ako ima nekonzistentnosti, pravni okvir treba razmotriti i uskladiti s OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim primjenjivim međunarodnim standardima.
Reguliranje medija	<p>Norme za reguliranje medija tokom predizborne kampanje treba da budu jasno iskazane i ne trebaju ostavljati prostora za manipulaciju ili pogrešno tumačenje. Reguliranje medija treba prvenstveno da ima 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 srazmjerno ciljevima kojima se teži.</p> <p>Područja reguliranja može uključivati i elemente koji mogu prekomjerno utjecati na glasače, kao što su objavljivanje anketa javnog mnijenja, period izborne šutnje, govor mržnje, nejednak pristup i nepravičan tretman.</p> <p>Propisi ne smiju biti previše restriktivni i ne smiju nepotrebno ometati uređivačku nezavisnost medijskih kuća. Tokom procesa izrade, preporučuje se da predstavnici političkih stranaka i medija budu konsultirani kako bi se proizveo set pravila na osnovu konsenzusa među svim uključenim akterima.</p> <p>Sistem samoregulacije mogao bi također biti efikasna opcija ako postoje uslovi koji omogućavaju odgovorno i nezavisno novinsko izvještavanje.</p>

Nadzorno tijelo	<p>Tijelo koje regulira medijsko izvještavanje tokom izbora treba biti nezavisno, vjerodostojno i sve političke snage koje se nadmeću na izborima moraju ga smatrati legitimnim. Općenito, regulatorna tijela ne trebaju restriktivno tumačiti odredbe kampanje. Imenovanje članova takvih tijela ne smije biti pod isključivom kontrolom vlade i treba slijediti principe kojima se reguliraju imenovanja i aktivnosti ukupne izborne administracije. Ti principi uključuju:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Članovi trebaju biti na odgovarajući način kvalificirani i nepristrasni; • Procedure imenovanja trebaju biti transparentne; • Članovi se trebaju ponašati nezavisno i objektivno; • Javnost (uključujući domaće i međunarodne posmatračke) treba imati pristup relevantnoj dokumentaciji; i • Članovi trebaju biti zaštićeni od proizvoljnog smjenjivanja. <p>Tijelo odgovorno za nadzor medijskog izvještavanja može biti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stalno regulatorno tijelo za medije. Ovo tijelo može raditi autonomno ili zajedno s izbornom administracijom; • glavno tijelo izborne administracije, (npr. centralna izborna komisija); • samoregulatorno tijelo, kao što su dobrovoljna vijeća za štampu koja postoje u mnogim državama; ili • Tijelo posebno formirano za izborni period, sa zadatkom reguliranja i nadziranja medijskog izvještavanja samo tokom predizborne kampanje; • Tijelo za provedbu nadzora medijskog izvještavanja treba da ima iskustvo, sredstva, znanje i mandat da prati poštivanje pravila, istraži navodna kršenja i nametne efikasne i pravovremene pravne lijekove kada dođe do kršenja. Sistematski monitoring medija tokom perioda predizborne kampanje pomogao bi tom tijelu u ovim zadacima.
Prigovori	<p>Tijelo za provedbu nadzora medijskog izvještavanja treba da reagira na prigovore kandidata i stranaka ili kada god samo ustanovi kršenje propisa, bez obzira na to da li je prigovor podnesen.</p> <p>Treba uspostaviti procedure za prijem, istraživanje, saslušanje i rješavanje prigovora kandidata, političkih stranaka ili ostalih o nepravilnom ili nezakonitom medijskom izvještavanju. Te procedure trebaju biti blagovremene, jasne i dostupne kako bi se podnosiocima prigovora omogućio promptni pravni lijek.</p> <p>Sankcije koje nameće nadzorno tijelo trebaju da budu srazmjerne težini počinjenog prekršaja. One ne smiju uključiti zatvorsku kaznu ili bilo kakvu mjeru koja bi spriječila medij da obavlja svoje aktivnosti ili ohrabrila autocenzuru među novinarima.</p> <p>Ekstremne sankcije – kao što je privremena suspenzija emitiranja ili licence – treba primjenjivati samo za najozbiljnija i ponovljena kršenja i trebaju podlijezati pravu na žalbu sudu.</p>
Žalbe	<p>Medijske kuće ili podnosioci prigovora trebaju imati pravo da ospore odluke tijela za provedbu nadzora medijskog izvještavanja putem blagovremenog, dostupnog i promptnog mehanizma ulaganja žalbe sudu.</p>

4.2 Medijsko okruženje i uloga vlasti

Država i vlada, posebno, imaju dvostruku odgovornost u okviru izbornog procesa:

- ✎ Da se ne miješaju neopravdano u aktivnosti medija ili onemogućavaju novinare u njihovim funkcijama; i
- ✎ Da garantiraju pluralizam i podržavaju pravo na slobodu medija.

4.3 Medijsko izvještavanje

A. Pluralizam i reguliranje

Stalna dilema je do koje mjere medije treba regulirati u izvještavanju o kandidatima i strankama tokom predizborne kampanje. Medijsko izvještavanje o izborima uključuje raznovrsna i kompleksna pitanja koja se mogu rješavati regulacijom ili samoregulacijom, ili čak mogu biti ostavljena neregulirana.

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

B. Prednost aktuelnih nosilaca dužnosti

Biti dio vlade znači privlačiti više pažnje medija zbog potrebe da se izvještava o aktivnostima izvršne vlasti, uključujući događaje, sastanke i provedbu politika. Događaji mogu biti i stvarni i relevantni (kao što su nacionalni praznici, godišnjice, potpisivanje međunarodnih ugovora, itd), pravi, ali marginalni (kao što je otvaranje javnih zgrada), i pseudodogađaji (prilike koje su stvorene ili njima upravlja vlada, s ciljem postizanja šireg pozitivnog medijskog izvještavanja). Vlada je također glavni kreator politika i izvještavanje je potrebno kako bi javnost bila informirana. Dok aktuelni nosioci funkcija općenito imaju veću medijsku pažnju nego novi kandidati, mediji trebaju izvještavati o aktivnostima vlasti na izbalansiran i kritičan način sa fokusom na rezultate, uspjehe i neuspjehe. Mediji treba da omoguće platformu za nezavisna i kritička mišljenja, nudeći javnosti dobro obaviještena gledišta o radu aktuelnih vlasti.

Članovi izvršne vlasti jedne zemlje trebaju djelovati u interesu cijele zemlje, ali oni također često predstavljaju jednu političku stranku. Potencijalni sukob između te dvije aktivnosti postaje posebno problematičan tokom predizborne kampanje u pogledu dva prava:

- ✎ Prava kandidata na jednaku mogućnost pristupa medijima, koja mora biti izbalansirana sa slobodom i obavezom medija da izvještavaju o vladinim aktivnostima; i

- 📄 Prava na jednak tretman kandidata.

4.4 Reguliranje medijskog izvještavanja tokom izbora

Dalji 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 edukacije birača.

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

Opće obaveze

Državni/ javni mediji (elektronski i štampani) treba da:	<ul style="list-style-type: none">• pružaju kandidatima i strankama na izborima jednaku ili ujednačenu priliku pristupa i pravičnog tretmana;• pružaju izvještavanje koje ispunjava kriterije izbalansiranog, pluralističkog i nepristrasnog izvještavanja;• poštuju odredbe za izvještavanje o izborima kako su utvrđene u domaćim zakonima;• osiguravaju pluralističko izvještavanje, pošto su oni javno vlasništvo; i• pridržavaju se novinarske etike i profesionalnih standarda
Privatni elektronski mediji treba da:	<ul style="list-style-type: none">• poštuju odredbe o izvještavanju o izborima, predviđene domaćim zakonima; i• pridržavaju se novinarske etike i profesionalnih standarda
Privatni štampani mediji treba da:	<ul style="list-style-type: none">• poštuju odredbe za izvještavanje o izborima, predviđene domaćim zakonima, kao i međunarodnim etičkim profesionalnim standardima; i• budu oslobođeni od regulatornog miješanja koje bi utjecalo na njihovu uređivačku nezavisnost ili prava na izražavanje političkih preferencija

Vijesti

Stav 7.8 OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta 1990 utvrđuje da nijedna zakonska ili upravna prepreka ne smije stajati na putu neometanom pristupu medijima za sve političke grupacije i pojedince koji žele učestvovati u izbornom procesu na nediskriminatornoj osnovi. Stoga, države učesnice OSCE-a treba da izbornim kandidatima pružaju adekvatne prilike da obavijeste javnost o svojoj kandidaturi i platformama na nediskriminatoran i nepristrasan način.

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

Vijesti

Visok nivo uređivačke kontrole nad medijima

Državni/
javni mediji
(elektronski i
štampani)

- Državni/javni mediji imaju obavezu da proizvode pravično, objektivno, izbalansirano izvještavanje o aktuelnim događajima i vijestima vezanim za izbore. Ova obaveza se može postići bilo kroz samoregulaciju ili pomoću zakona;
- Pravo na izvještavanje je osnovni aspekt novinarstva. U pogledu vijesti, glavno pitanje je da li izvještavanje javnih medija treba biti strogo regulirano, regulirano samo u vezi sa izvještavanjem o izborima, ili ne treba biti uopće regulirano. U zemljama sa tradicijom slobode izražavanja, politički akteri obično vjeruju sistemu, a tamo gdje postoji dobro ustanovljena praksa samoregulacije, nijedna druga vanjska odredba neće biti potrebna. U zemljama gdje postoji manjak povjerenja između političkih partija, novinara i institucija, može biti potrebna strožija regulacija kako bi se javni mediji zaštitili od nepriličnog miješanja;
- Mogu se koristiti različiti pristupi kako bi se osigurala raznovrsnost spektra glasova: mišljenja vlade ili većinske stranke trebaju imati kontraravnotežu u suprotstavljenim, nezavisnim i alternativnim gledištima; izvještavanje o javnim događajima ili izjavama koje daju vladajuće partije o pitanjima od javnog interesa treba imati kontraravnotežu kroz izvještavanje u vijestima o gledištima opozicije, nezavisnih eksperata i ostalih. Komentari – bilo da ih prenosi voditelj programa ili ga iznose vanjski eksperti – trebaju biti jasno razlučeni od činjenica i odražavati razna gledišta.

Privatni
elektronski
mediji

- Glavno pitanje u vezi sa privatnim emiterima je vezano za ravnotežu između njihove prirode kao komercijalnih preduzeća i njihovog korištenja javnih frekvencija, što stvara izvjesne obaveze u pogledu pružanja javne usluge. U jednom broju zemalja, dodjela licence nosi i izvjestan nivo obaveze prema javnosti;
- Sa teoretskog stanovišta, privatni mediji u cjelini trebaju garantirati pluralizam informacija, gledišta, ideja i mišljenja. Stoga, nekoliko nezavisnih medija, sa raznolikim uređivačkim pravcima, može poslužiti svrsi stvaranja pluralističkog sistema informacija i pristupa (eksterni pluralizam);
- Koliki god da je stepen uređivačke slobode koji imaju privatni emiteri, njihovi novinari se trebaju pridržavati profesionalnih standarda izvještavanja, kao i profesionalne etike.

Privatni
štampani
mediji

- Privatne štampane medije ne obavezuju specifični izborni propisi u pogledu davanja prostora političkim snagama. Ipak, novinari treba da se pridržavaju profesionalnih standarda izvještavanja, kao i profesionalne etike.

Aktuelnosti i politički informativni programi

Politički talk show, diskusije i debate između kandidata i njihovih predstavnika dopuna su vijestima o izborima i važni su pošto omogućavaju javnosti da neposredno poredi kandidate u jednom interaktivnom formatu. Tokom tih programa mogu se postaviti razna politička, ekonomska 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 gledišta. Učesnici koji predstavljaju različite političke opcije trebaju se tretirati pravično i oni moraju biti u stanju slobodno prezentirati svoja gledišta i programe. Međutim, odluka o tome kako na najbolji način postići tu pravičnost (naprimjer, odlučivati o formatu, broju učesnika, trajanju, itd) može se regulirati zakonom ili prepustiti inicijativi samog emitera. Važno je da se pravila ne mijenjaju tokom igre. Mediji ne trebaju biti odgovorni za nezakonite izjave kandidata ili predstavnika stranaka koje se emitiraju tokom predizborne kampanje. Odgovornim za njih treba smatrati isključivo pojedince koji daju takve izjave.⁴

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 direktni oblik komuniciranja između političara i birača, bez bilo kakve posredničke uloge medija. Jedna od glavnih prednosti davanja besplatnog termina je omogućiti manjim partijama ili manje poznatim kandidatima priliku da prenesu svoje izborne poruke, pošto inače ne bi imali znatnu medijsku pokrivenost. Besplatni termini emitiranja obično su regulirani zakonom ili drugim propisima koje izdaje centralna izborna komisija ili drugo relevantno 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.

⁴ 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">• Strankama i kandidatima treba se pružiti direktan pristup javnim medijima besplatno. Ako je tako, nijedna registrirana stranka niti kandidat ne bi trebali biti isključeni od dobijanja besplatnog termina. Dodijeljeno vrijeme treba biti dovoljno dugo kako bi omogućilo kandidatima da efikasno prenesu ili pojasne svoje programe javnosti;• Raspodjela besplatnih termina može se izvršiti na jednakoj ili proporcionalnoj osnovi. Kada je broj stranaka i kandidata koji se nadmeću na izborima ograničen, može se primijeniti stiktna jednakost;• Kada je broj stranaka i kandidata koji se nadmeću na izborima visok, može se usvojiti formula srazmjernosti. Kriterij za definiranje srazmjernosti može se zasnivati 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 zasniva na broju kandidatura prijavljenih u minimalnom broju izbornih jedinica;• Bilo bi idealno da se pruži direktan pristup kada je vjerovatno da će doprijeti do najšire moguće publike. Direktan pristup mora također biti stavljen na raspolaganje na nediskriminatornoj osnovi. Stoga, nije prihvatljivo emitirati poruke nekih kandidata samo kasno naveče ili rano ujutro, dok ostali kandidati dobijaju termine u najgledanije vrijeme;• Proces za raspodjelu besplatnih termina emitiranja treba biti pravičan i transparentan. Redoslijed pojavljivanja i datumi trebaju garantirati da neće biti diskriminacije bilo kojeg izbornog kandidata i može se odrediti korištenjem sistema lutrije;• Nezavisno tijelo koje je sposobno efikasno i neodložno donijeti pravni lijek za bilo koje prekršaje treba da vrši monitoring poštivanja odredbi kojima se regulira raspodjela besplatnih termina emitiranja.
Privatni elektronski mediji	<ul style="list-style-type: none">• Privatne elektronske medijske kuće obično nisu obavezne dodjeljivati besplatne termine za izborne kandidate. Međutim, kada oni odluče da ponude termine ili su zakonom obavezne da to učine, moraju se pridržavati istih principa kao što su oni koji reguliraju javne emitere.

Plaćeno oglašavanje

Plaćeno političko oglašavanje pruža drugu priliku svim političkim partijama ili kandidatima da prenesu svoju poruku putem medija. Mada glasači nesumnjivo trebaju što je više moguće informacija o kandidatima kako bi napravili izbor koji je zasnovan na dobroj informiranosti, plaćeno oglašavanje može dati nepravičnu prednost onim strankama ili kandidatima koji sebi mogu priuštiti da plate više termina ili oglašivačkog prostora. Mada je plaćeno političko oglašavanje široko prihvaćeno u štampanim medijima, neke države ga ne dozvoljavaju kod emitera (bilo da su privatni, javni ili oboje).

Plaćeno oglašavanje

Državni/javni mediji	Ako je plaćeno oglašavanje dozvoljeno, ono se mora pridržavati nekih osnovnih pravila:
Privatni elektronski mediji	<ul style="list-style-type: none">• 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 uporedivih 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 tog programa.

Ograničenja se mogu nametnuti na količinu plaćenog oglašavanja kojeg stranke imaju pravo kupiti i/ili na količinu plaćenih termina koji su dozvoljeni medijskim kućama da dnevno emitiraju. Drugi način reguliranja plaćenog političkog oglašavanja je nametnuti ograničenja na troškove kampanje političkih stranaka i kandidata. U nekim slučajevima, kako bi učvrstila princip jednakih prilika, država može dozvoliti plaćeno oglašavanje i odlučiti da ga djelomično finansira.

Privatni štampani mediji	Pitanje plaćenog oglašavanja nije tako problematično za štampane medije. Ipak, štampa treba slijediti princip jednakih prilika: plaćeno oglašavanje mora biti zajamčeno na jednakoj osnovi svim kandidatima nuđenjem dosljednih i ekvivalentnih cijena. Štampani mediji moraju građu koja je plaćena 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.
--------------------------	---

Edukacija glasača

Programi edukacije glasača, bilo da su naručeni od strane izborne komisije, javnog emitera ili neke druge organizacije trebaju uvijek biti nepristrasni i precizni u pogledu obavještavanja birača o izborima. Takvi programi trebaju uvijek biti jasno razdvojeni od stranačkih političkih poruka.

Ankete javnog mnijenja

Teško je mjeriti stvarni efekat anketa javnog mnijenja na izborne rezultate. Kako bi se izbjegao neprimjeren utjecaj na glasače, međutim, mediji treba da ponude javnosti adekvatne informacije kako bi sami prosudili o vrijednosti anketa javnog mnijenja: naziv partije ili organizacije koja je naručila anketu, ime anketara i primijenjena metodologiju, veličina uzorka i margina greške i datum na koji je provedena anketa. Kako bi se izbjegla moguća manipulacija i omogućio period razmišljanja, neke zemlje imaju odredbe kojima se zabranjuje prenošenje rezultata anketa javnog mnijenja tokom određenog perioda prije dana izbora ili u satima kada se glasa.

Period izborne šutnje

Period izborne šutnje, ili takozvani dan za razmišljanje, je kratki vremenski period (obično jedan dan) prije dana izbora kako bi se omogućilo biračima da apsorbiraju i svare sve informacije primljene tokom predizborne kampanje te odluče o svom izboru bez pritiska kampanje. Prenošnje bilo kakvih stranačkih izbornih poruka tokom ovog kratkog perioda je obično zabranjeno.

Provođenje monitoringa medija

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

5.1 Ocjena uloge i rada medija tokom izbora

Kako bi proizveo pouzdanu i tačnu ocjenu rada medija tokom izbora, analitičar medija morat će odgovoriti na mnoga pitanja data u Poglavlju 3. Da bi se to uradilo, rad analitičara medija može se podijeliti na četiri glavna zadatka:

- 👉 Proučavanje pravnog okvira u tijesnoj saradnji sa pravnim analitičarem;
- 👉 Posmatranje medijskog okruženja;
- 👉 Monitoring medijskog izvještavanja o predizbornoj kampanji; i
- 👉 Monitoring prigovora vezanih za medije i kršenja slobode izražavanja, u bliskoj saradnji sa pravnim analitičarem

5.1.1 Proučavanje pravnog okvira

Kako bi se shvatio pravni okvir, analitičar medija, u bliskoj saradnji sa pravnim analitičarem, proučava sljedeće dokumente:

- 👉 Ustav;
- 👉 Izborni zakon ili kodeks;

- ✎ Zakone o medijima;
- ✎ Druge zakone i odredbe u građanskim i krivičnim 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
- ✎ Uputstva o samoregulaciji koja su izdali udruženja novinara ili slične organizacije.

Pravna analiza se rukovodi sa dva cilja:

- ✎ Utvrditi stepen u kojem je zakonodavni okvir u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim primjenjivim međunarodnim standardima; i
- ✎ Utvrditi do koje je mjere ukupni korpus zakona i propisa o medijima koherentan i interno konzistentan.

Zajedno sa pravnim analitičarem, analitičar medija proizvodi opću ocjenu pravnog okvira kojim se reguliraju mediji. Kada god eksperti EOM-a identificiraju pravne nedosljednosti, oni razvijaju set preporuka kako bi potaknuli poboljšanja. Takve preporuke su dio završnog izvještaja, koji se objavljuje oko osam sedmica nakon izbora.

Dok osnovni zakon, kao što je Ustav, treba da obuhvata međunarodne obaveze o slobodi izražavanja, supsidijarna pravila i propisi mogu se razlikovati od zemlje do zemlje. Svaka zemlja ima pravo odlučiti o stepenu reguliranja koji želi nametnuti medijima. Međutim, pravila koja definiraju obaveze medija, kako tokom predizborne kampanje tako i tokom neizbornog perioda, trebaju biti konzistentna sa principima slobode medija i ne smiju ograničavati medije u njihovoj uređivačkoj nezavisnosti. Analitičar medija 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 da li medijske kuće i politički akteri poštuju ove odredbe. Cjelokupni proces posmatranja treba omogućiti prikupljanje dokaza o svakom kršenju zakona. Analitičar medija treba voditi evidenciju svih prigovora koje podnesu mediji ili politički akteri u vezi sa slobodom izražavanja i pristupom medijima. Svaki slučaj koji se pojavi treba istražiti.

5.1.2 Posmatranje medijskog okruženja

Kako bi ocijenio odnos između medija i političkog sistema tokom predizborne kampanje, analitičar medija mora analizirati medijsko okruženje. Da bi se spriječila pogrešna tumačenja događaja i uslova, analitičar medija treba da preduzme nekoliko koraka kako bi shvatio historijsko, političko, društveno i kulturno okruženje u zemlji gdje se provodi posmatranje.

Analitičar medija može steći dublje znanje o medijskom okruženju i njegovom kontekstu na sastancima sa:

- ✎ Institucionalnim akterima, uključujući predstavnike ministarstva koje u svom portfoliju ima medije, ministarstva za telekomunikacije, vijeća emitera i druga važna medijska regulatorna tijela, tijela zadužena za pitanja vezana za medije u okviru izborne komisije, itd;
- ✎ Predstavnicima i udruženjima štampanih i elektronskih medija, npr, direktorima, urednicima, novinarima, predstavnicima novinskih agencija, izdavačkim kućama i štamparijama, sindikatima novinara, itd; i/ili
- ✎ Domaćim i međunarodnim organizacijama (vladinim ili nevladinim) koje djeluju u sektoru medija, uključujući sve aktivne grupe koje trajno ili privremeno imaju sjedište u zemlji domaćinu.

Analitičar medija također uzima u obzir kontekstualne podatke, poput:

- ✎ Broja elektronskih i štampanih medijskih kuća koje djeluju u zemlji;
- ✎ Tipova javnih/državnih medijskih kuća, bilo elektronskih ili štampanih;
- ✎ Broja licenci koje je izdala država na državnom i lokalnom nivou;
- ✎ Broja nelicenciranih stanica, ako ih ima, koje djeluju u zemlji;
- ✎ Geografske pokrivenosti postojećim medijima;
- ✎ Rejtinga medija kod publike i čitalaca, tamo gdje su na raspolaganju institucionalne ili profesionalne ankete;
- ✎ Sati emitiranja programa ili učestalosti objavljivanja za svaku medijsku kuću;
- ✎ Veličine medijskih kompanija;
- ✎ Vrste medija, ciljane publike i drugih potencijalnih utjecaja na javnost;
- ✎ Broja medijskih kuća posvećenih specifičnim etničkim/jezičkim manjinama koje žive u zemlji;
- ✎ Ekonomskih uslova za medije, općeg medijskog i oglašivačkog tržišta, i postojanja specifičnih subvencija ili poreskih olakšica;
- ✎ Strukture i transparentnosti medijskog vlasništva (koncentracija nasuprot raznolikosti);
- ✎ Broja i vlasništva novinskih agencija i štamparija;
- ✎ Strukture i kontrole nad sistemom distribucije za štampane medije;
- ✎ Zahtjeva u pogledu 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 izvještaja o medijskom okruženju koje proizvode međunarodne organizacije, uključujući predstavnika OSCE-a za slobodu medija, lokalni ured OSCE-a (ako postoji), lokalne ili međunarodne nevladine organizacije, univerzitete, udruženja novinara, ili druge aktere na ovom polju. Sastanci sa predstavnicima medija i drugim stručnjacima mogu pružiti dodatne informacije.

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

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

Terensko istraživanje i sastanci sa novinarima, ekspertima za medije, domaćim i međunarodnim organizacijama koje se bave pitanjima medija, i sa drugima, dozvoljavaju analitičaru medija da sačini opću ocjenu nivoa profesionalnosti i autonomije novinara. Ako se tokom perioda posmatranja pojave nedostaci u pogledu profesionalnih kapaciteta, analitičar medija preporučuje poboljšanja u svom završnom izvještaju, koji se objavljuje oko osam sedmica nakon završetka izbornog procesa.

5.1.3 Praćenje medijskog izvještavanja o predizbornoj kampanji

Uzorkovanje

Kada god je to moguće, treba pratiti cijeli period kampanje kako bi se posmatrala primjena pravila kojima se regulira pristup i izvještavanje o kandidatima i strankama tokom cijelog izbornog procesa.

Moraju se donijeti odluke o tome koji će televizijski kanali i radiostanice biti praćeni, koje novine i za koji vremenski period za elektronske medije (samo udarno vrijeme, 24 sata, itd). Mada će ove odluke biti pod utjecajem raspoloživih resursa, uzorak treba pružiti pouzdane informacije o općim trendovima u medijskom izvještavanju.

Analitičar medija proučava medijsko okruženje prije nego što odabere medijske kuće koje će biti predmet monitoringa. To uključuje razmatranje:

- ✎ Broja i raznovrsnosti medijskih kuća koje djeluju u zemlji;
- ✎ Vlasništva (javno/državno ili privatno) medijskih kuća;
- ✎ Geografske pokrivenosti (nacionalni ili lokalni nivo) medijskih kuća;
- ✎ Rejtinga medijskih kuća kod publike/čitalaca;
- ✎ Sati emitiranja ili učestalosti objavljivanja medijskih kuća;
- ✎ Vrste medija, ciljane publiku i njihovog procijenjenog utjecaja na javnost i političku elitu; i
- ✎ Broja medijskih kuća specifično usmjerenih na etničke/jezičke manjine koje žive u zemlji.

Ove informacije će omogućiti analitičaru medija da da sugestije u pogledu:

- ✎ **Broja medijskih kuća koje će biti predmet monitoringa:** tanalitičar medija će preporučiti šefu misije koliko kanala i novina treba posmatrati, te treba objasniti razloge za takav izbor. Kako bi se dobili uporedivi podaci, kada se utvrdi uzorak, važno je pridržavati ga se i ne modificirati ga tokom perioda posmatranja;
- ✎ **Vremenski pojas posmatranja elektronskih medija:** Osnovni period za monitoring televizijskih i radiostanica je tokom udarnog vremena (uobičajeno 18:00-24:00 za televizijske stanice i 6:00-12:00 za radijske), kada je publika obično najbrojnija. Izbor vremenskih termina koji će biti predmet monitoringa može se razlikovati od zemlje do zemlje prema specifičnim programskim šemama i pravilima kojima se regulira kampanja u medijima. Međutim, koji god vremenski pojas bude izabran, posmatranje ne smije biti ograničeno na programe vijesti već treba uključiti i druge programe koji se emitiraju u tom vremenskom periodu. Debate, informativni programi, vrijeme za besplatno emitiranje i zabavne emisije mogu igrati ulogu u oblikovanju mišljenja izbornog 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 monitoringa; i
- ✎ **Tip medijskih kuća koje će biti predmet monitoringa:** Kriteriji za izbor medijskih kuća treba da uzmu u obzir njihovo vlasništvo. Mediji u javnom vlasništvu imaju veće obaveze nego oni u privatnom, pošto se finansiraju iz javnih sredstava i, prema tome, ne smiju biti partijski opredijeljeni u svom izvještavanju. Stoga posmatranje državnih ili javnih medija predstavlja prioritet.

Analitičar medija treba uključiti u svoj uzorak i glavne privatne elektronske medijske kuće koje treba izabrati na osnovu njihovog geografskog opsega, publike i potencijalnog utjecaja na birače. U vezi sa štampanim medijima, svi najvažniji nacionalni dnevni listovi trebaju biti predmet monitoringa i trebaju se odabrati na osnovu njihovog geografskog domašaja, 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 grupe. To bi također mogao biti slučaj sa novinama koje imaju mali tiraž, ali su usmjerene na političke ili društvene elite, što ih čini utjecajnim u široj medijskoj zajednici.

Kvantitativna analiza

Monitoring medijskog izvještavanja o predizbornoj kampanji zahtijeva prikupljanje jednog broja mjerljivih elemenata medijskog rezultata, kao što su:

- ✎ Količina vremena posvećena određenim kandidatima i drugim ključnim javnim zvaničnicima⁵
- ✎ Dužina stranačkog izbornog programa;
- ✎ Broj korištenja određene riječi kojom se opisuju određeni političari;
- ✎ Broj žena kandidata koje se citiraju; i
- ✎ Broj izvještaja 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 prostora data svakom političkom akteru;
- ✎ Pozitivne, negativne ili neutralne reference na svakog aktera;
- ✎ Vrijeme ili prostor dat direktnom 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
- ✎ Rodna izbalansiranost u medijskom izvještavanju o kandidatima.

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



⁵ U slučaju nosioca javne funkcije koji je i kandidat, analitičar medija pokušava razlučiti između službenih dužnosti i aktivnosti kampanje tih kandidata, što nije lako pošto zvanični događaji mogu biti marginalni, a ipak široko pokriveni u medijima kako bi se dobila dodatna medijska izloženost.

analitičaru medija pomoći da odgovori na mnoga pitanja, utvrđena u Poglavlju 3, o ulozi medija u izbornom procesu. To također pruža analitičaru medija informacije potrebne da ocijeni rad medija tokom kampanje.

Ali ova analiza ima svoja ograničenja. Može postojati valjano objašnjenje zašto je jednom kandidatu dato 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 neutralno po tonu. Naprimjer, o aktivnostima zvaničnika koji su trenutno na dužnosti može se izvještavati uglavnom u pozitivnom svjetlu, često ukazujući na njihova dostignuća i uspjehe, pri čemu se vladini ministri pojavljuju na ceremonijalnim događajima kao što je otvaranje novih puteva ili fabrika. U poređenju s tim, 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:

-  **Tačnost:** Kvantitativna mjera tona pokazat će da li su spominjanja neke stranke ili kandidata pozitivna, negativna ili neutralna. Ali ovo, samo po sebi, neće pokazati da li mediji tačno izvještavaju. Uporno netačno izvještavanje predstavlja jedan od najozbiljnijih nedostataka izvještavanja o kampanji i može se identificirati samo kvalitativnom analizom. Analitičar medija može za to koristiti nekoliko metoda. To će biti posebno važno kako bi se poredilo medijsko izvještavanje sa zapažanjima ostalih članova EOM-a. To je način da se provjerava tačnost medijskog izvještavanja o događajima kojima posmatrači možda lično prisustvuju. Drugi važan metod je poređenje izvještaja o istom događaju u različitim medijima. Ovo neće samo po sebi pokazati koji mediji izvještavaju netačno, 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. Da bi identificirao priče o kojima nije bilo izvještaja analitičar medija će koristiti slične metode kao one koje su korištene radi ocjene tačnosti: poređenje između različitih medijskih kuća i pozivanje na ostale članove EOM-a;
-  **Govor mržnje:** Monitori će kontrolirati kako mediji koriste zapaljivi jezik u izvještavanju o predizbornoj kampanji. Ovo zahtijeva donošenje precizne procjene sa referencama 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 predizbornoj kampanji. Naslovi koji su

senzacionalistički ili ne odražavaju precizno sadržaj članka mogu biti mnogo utjecajnije od samog članka, koliko god da su tačni. 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 neutralne slike mogu biti osjetljive; i

- ✎ **Etička pitanja:** Sva gore navedena pitanja su do izvjesne mjere vezana za profesionalne ili etičke standarde novinarstva. Mogu se pojaviti i druga pitanja koja zahtijevaju komentar misije. Naprimjer, može izgledati da postoji veza između povoljnog izvještavanja o kampanji i stavljanja velikog broja oglašivačkih poruka jedne određene stranke ili kandidata. Ili može postojati nejasna razlika između činjenice i komentara. O nalazima ankete javnog mnijenja 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 neefikasna, a koje su relevantne za ocjenu ukupnog kvaliteta medijskog izvještavanja o kampanji. Kvalitativna analiza medijskog izvještavanja o izbornom procesu može uključiti različite teme od kojih su najčešće:

- ✎ **Novinarski stil:** Da li novinari imaju tendenciju da miješaju mišljenja i činjenice prilikom izvještavanja? Da li novinari pokušavaju javnosti pružiti dubinsku analizu i preciznu informaciju ili imaju tendenciju da izvještavaju na površan i nepotpun način?
- ✎ **Profesionalno ponašanje novinara:** Jesu li novinari odgovorni za bilo kakve očito pristrasne informacije ili izvještavanje, slučajeve klevete, izjave naklonosti određenoj stranci ili neistinite vijesti?
- ✎ **Prednost kandidata koji su trenutno na poziciji:** Da li vladini zvaničnici imaju koristi od pretjerane prednosti uslijed ekstenzivnog izvještavanja o njihovim zvaničnim funkcijama? Da li mediji izvještavaju 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? Da li javni emiter izvještava tako da favorizira jednu stranku? Da li privatni emiteri nameću političku platformu koja favorizira jednu stranku?
- ✎ **Izborna šutnja:** Da li medijske kuće poštuju odredbe koje se odnose na period šutnje (ako je to utvrđeno u domaćem zakonodavstvu)? Ako ne, koja su glavna kršenja? Koga treba smatrati odgovornim za kršenje zakona?
- ✎ **Propusti u vijestima:** Da li je bila ijedna relevantna vijest koju je posmatrana medijska kuća propustila objaviti?

- 📁 **Analiza formata koji se koriste za izvještavanje o izborima i sadržaja:** Da li ima bilo koji primjer inovativnog izvještavanja o izborima? Da li se objavljuju satirični programi ili članci? Jesu li mediji proizveli bilo koji program ili članak na jezicima nacionalnih manjina? Da li se oni bave pitanjima nacionalnih manjina? Jesu li mediji proizveli neki program ili članak koji se bavi rodnim pitanjima?
- 📁 **Kampanja putem novih medija:** internet stranice, e-mail serveri, SMS-poruke putem mobilnih telefona, itd.
- 📁 **Incidenti sa zapaljivim jezikom:** Da li bilo koja medijska kuća širi govor mržnje? Ko su im mete?
- 📁 **Kršenja propisa:** Da li je prekršena ijedna odredba koja regulira medije tokom izbornog perioda?
- 📁 **Izvještavanje o izbornoj administraciji:** Da li se izvještava o aktivnostima izborne komisije? Da li je bilo izvještaja o osjetljivim pitanjima vezanim za provođenje izbora? Je li se izvještavalo tako da se promovira povjerenje u institucije i izborni proces ili da se podriva njihov legitimitet?
- 📁 **Edukacija glasača:** Da li je bila ijedna specifična kampanja edukacije birača? Ako jeste, da li je pružila biračima tačne i jasne informacije o njihovom pravu da glasaju i procedurama glasanja? Da li je ona usmjerena na različite segmente publike, posebno grupe u nepovoljnom položaju ili grupe koje su tradicionalno diskriminirane? Je li kampanja usmjerena na posebne aspekte ili probleme koji su rasprostranjeni u datoj zemlji?
- 📁 **Izvještavanje o anketama javnog mnijenja:** Je li izvještavanje urađeno u skladu sa domaćim zakonima kojima se regulira javno informiranje o anketama javnog mnijenja? Jesu li korišteni uzorci reprezentativni za cijelo stanovništvo? Jesu li pitanja formulirana na odgovarajući način? i
- 📁 **Izvještavanje o anketama nakon glasanja u onim zemljama gdje se glasanje dešava u različitim vremenskim zonama:** Je li izvještavanje o anketama nakon glasanja realizirano prije zatvaranja glasačkih mjesta u svim vremenskim zonama?

Na osnovu analize medijske situacije u datoj zemlji, kako je opisano u ovom Poglavlju, i uzevši u obzir specifični kontekst zemlje u kojoj se izbori održavaju, analitičar medija izrađuje formular koji se distribuira svim monitorima medija i oni ga redovno ispunjavaju. Prikupljeni podaci na tim formularima se onda redovno pohranjuju u specifično dizajniranu bazu podataka. Osiguravanje tačnosti unesenih podataka osnovni je dio procesa monitoringa. Stoga su rutinske i dnevne provjere podataka tokom monitoringa dio aktivnosti analitičara medija.

Kada svi monitori ispune formulare, važno je pregledati njihova zapažanja i s njima razgovarati o njihovim nalazima. Ovo je još jedan način da se izbjegne zasnivanje nalaza na pukim utiscima; poređenje opažanja i diskusije među monitorima i sa analitičarem

medija služi kao pokazatelj pouzdanosti ankete i konzistentnosti rezultata. Takve diskusije trebaju se redovno održavati i treba ih usmjeriti na glavne nalaze kako bi se osiguralo da budu konzistentni, vjerodostojni i opravdani. U tom pogledu, redovni debriefinzi sa monitorima medija mogu se provoditi prema šemi koju utvrdi analitičar medija.

5.1.4 Monitoring žalbi vezanih za medije i kršenje slobode izražavanja

Analitičar medija bilježi i dokumentira sve relevantne događaje koji utječu na slobodu izražavanja, uključujući sljedeće:

- ☞ Da li je bilo ikakvih prepreka za medijske aktivnosti;
- ☞ Da li su mediji suočeni sa bilo kojom vrstom direktne ili indirektno cenzure;
- ☞ Da li su mediji pod direktnim ili indirektnim pritiskom zvaničnika na vlasti ili političkih stranaka;
- ☞ Da li su javne/državne medijske kuće pod pritiskom menadžmenta u vezi sa njihovom uređivačkom politikom;
- ☞ Da li su privatne medijske kuće pod pritiskom vlasnika u vezi sa njihovom uređivačkom politikom;
- ☞ Da li se novinari zastrašuju ili su bili zastrašivani, i da li je svrha tog zastrašivanja miješanje u njihove profesionalne aktivnosti;
- ☞ Da li su novinari ubijani, zatvarani ili stavljeni u pritvor ili zatvor;
- ☞ Da li krivične prijave protiv medijskih kuća i novinara imaju dobar zakonski osnov;
- ☞ Da li su medijske kuće zatvorene tokom ili prije perioda kampanje;
- ☞ Da li je medijima odbijeno izdavanje ili obnova licence; i
- ☞ Da li je bilo koja medijska kuća primila tajne uplate kako bi favorizirala neku stranku ili kandidata.

U toku izbornog 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 omogućava analitičaru medija da verificira koliko je navodnih kršenja prijavljeno, koliko ih je riješeno, do koje mjere je na njih promptno odgovoreno, kakve su bile odluke tijela koja su presuđivala u svakom tom slučaju i, općenito, kako je funkcionirao ukupan proces ulaganja prigovora i žalbi.

Analitičar medija se ne treba, međutim, miješati u ovaj proces. Na primjer, kada se žalbe upute EOM-u umjesto nadležnom tijelu, analitičar medija treba se ograničiti na bilježenje žalbe, bez miješanja u spor, pri čemu treba također podsjetiti podnosioca žalbe na službeno uspostavljene kanale u takvim slučajevima. Mada ostaje nepristrasan, analitičar medija treba, ipak, prikupiti što je moguće više informacija o žalbi nakon što

za nju sazna. Da bi stekao sveobuhvatan pregled predmeta spora, analitičar medija treba se sastati sa svim uključenim stranama. Analitičar medija radi u bliskoj saradnji sa pravnim analitičarem, kao i sa izbornim analitičarem.

Žalbe koje se odnose na medije treba prikupiti u pisanoj formi i arhivirati. One trebaju također biti klasificirane na posebno dizajniranom formularu (u štampanom obliku ili elektronskoj verziji) i verificirane, te treba pratiti šta se s njima desilo. U formular treba uključiti relevantne informacije, kao što su:

- ✎ Datum podnošenja žalbe;
- ✎ Ime podnosioca žalbe;
- ✎ Ime tijela ili osobe protiv koje je podnesena žalba;
- ✎ Naziv tijela kojem je žalba podnesena;
- ✎ Mjesto tijela kojem je žalba podnesena;
- ✎ Mjesto na kojem se desila navodna nepravilnost;
- ✎ Predmet žalbe;
- ✎ Pravni osnov za podnošenje žalbe;
- ✎ Kratki komentar o žalbi u ime analitičara medija ili posmatrača(â) koji o njoj izvještavaju; i
- ✎ Datum na koji će nadležno tijelo održati saslušanje o žalbi.

Obrada i analiza podataka

6.1 Jedinice konteksta

Prilikom monitoringa, monitori rade s određenim podsekcijama 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 (naprimjer, 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 štampanim medijima gotovo uvijek će biti zasebni, pojedinačni članci. U pravilu, oglasi ne trebaju prekidati jedinice konteksta. Izuzetak 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 za svrhu mjerenja broja varijabli. Varijable su elementi koji se posmatraju prilikom monitoringa medija, kao što je vrijeme izvještavanja, uključeni akteri i ton izvještavanja.

6.2 Zabilježene jedinice

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

relevantnim akterima. Tako, naprimjer, svaki put kada politički kandidat govori tokom talk showa, to će se tretirati kao zasebna zabilježena jedinica.

U vijestima u štampi, svaki zasebni slučaj gdje se kandidat spominje ili citira predstavlja pojedinačno bilježenje. Prednost korištenja malih segmenata teksta kao zabilježenih jedinica je nivo tačnosti koji ta metoda omogućava u fazi analize. Svaka zabilježena jedinica zasebno se unosi i šifrira prema varijablama koje se prate tokom monitoringa medija.

6.3 Šifriranje

Šifriranje varijabli je od ključnog značaja, a dodijeljene šifre moraju biti jasne i nedvosmislene. Sljedeće varijable su posebno važne:

- ✎ **Definicija relevantnih aktera:** Koncepti „političara“ i „kandidata“ su jasni. Međutim, analitičar medija treba monitorima medija dati jasna uputstva o tome kako i kada se ti slučajevi trebaju registrirati pod relevantnom varijablom aktera. Utvrđivanje koji se pojedinci ili grupe trebaju klasificirati kao relevantni akteri može zavisiti 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 osnovu zvanične liste koju su odobrili i objavili izborni organi);
 - ◆ 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 (naprimjer, vođa registrirane stranke koji se ne natječe na izborima, koji nije član vlade niti druge zvanične institucije i nije član lokalne uprave); i
 - ◆ Sve registrirane političke stranke.

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

- ✎ **Definicija varijabli koja se koristi za opisivanje relevantnih aktera:** Analitičar medija treba da odluči koliko varijabli treba koristiti radi opisivanja relevantnih aktera. Da bi se registrirao broj slučajeva i proizvela potreban statistika, tri karakteristike će se uvijek uzimati u obzir prilikom opisivanja relevantnih aktera: politička pripadnost, kandidatura i rod. Ove varijable omogućavaju timu za monitoring da utvrdi raspodjelu izvještavanja po političkim strankama ili pojedinačnim kandidatima koji se natječu na izborima, kao i da proizvedu podatke vezane za rodnu ravnotežu. I druge varijable se mogu uključiti. Može biti zanimljivo, naprimjer, znati koliko često se izvještava o kandidatima iz manjinskih grupa 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 tome što su često i članovi stranke i predstavnici izvršne vlasti. U slučajevima kada su članovi izvršne vlasti i kandidati, analitičar medija može odabrati da bilježi slučajeve u kojima se o njima izvještava u njihovom zvaničnom svojstvu pripadnika izvršne vlasti, odvojeno od onih kada se o njima izvještava u vezi s izbornim aktivnostima. Zato treba pažljivo pristupiti praćenju ovog aspekta, jer je on važan kako bi se proizveli podaci o tome koliko je bilo izvještaja o aktualnoj vladi, radi ocjene da li su možda imali nesrazmjernu prednost.

6.4 Sistem mjerenja

Najbolje jedinice za mjerenje u pogledu preciznosti su sekunde i kvadratni centimetri. Ako tim za monitoring jednostavno računa koliko se puta pojavi jedinica konteksta ili izvještaj o relevantnom akteru, bez računanja dužine vremena svakog tog slučaja ili, u slučaju štampanih medija, kvadratnih centimetara koji su posvećeni datom akteru, to može dati pogrešne rezultate. Potreba da se ponudi precizna slika raspodjele izvještavanja po strankama i političarima znači da treba za elektronske medije mjeriti dodijeljeno vrijeme, a za štampu dodijeljeni prostor.

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

- ✎ Ukupno vrijeme je mjerenje izvještaja o relevantnom akteru na televiziji ili radiju;
- ✎ Ukupno vrijeme je mjerenje ukupnog prostora kolumne izvještaja o relevantnom akteru u štampanim medijima;
- ✎ Ukupno vrijeme se računa uz pomoć štoperice ili tajmera na video/digitalnom rekorderu i bilježi u sekundama u koloni naslovljenoj kao Vrijeme u formularu za analizu za TV/radio. Ukupni prostor se računa u kvadratnim centimetrima i izvještava se kao prostorna kolona formulara analize za štampu; i
- ✎ Pokazatelji *vremena za direktni govor* i *vremena za intervju* pomažu u mjerenju direktnog pristupa (intervjuima, izjavama, oglasima, itd) koji mediji pružaju političkim akterima. Vrijeme direktnog govora je ono vrijeme kada se relevantni akter direktno citira na televiziji i radiju. Prostor intervjuja je prostor u kojem je relevantni akter direktno citiran u štampi.

6.5 Kvalitet izvještavanja

Prikupljanje informacija o kvantitetu izvještaja posvećenim različitim političkim akterima ne pruža sveobuhvatnu sliku o nivou pluralizma koji su iskazale medijske kuće. Javni imidž političkih stranaka, kandidata i vođa oblikuje se ne samo količinom vremena ili prostora koji im je dat, već i načinom na koji su oni predstavljeni. Iz tog razloga, precizni monitoring medija zahtijeva korištenje općeg indeksa kvaliteta izvještavanja. Prva teškoća koja se tu pojavljuje je svođenje subjektivnosti prosudbi monitora na minimum kada oni procjenjuju ton izvještavanja, što je karakteristika koja je prilično subjektivna

po svojoj prirodi. Obuka nacionalnih monitora medija je važna kako bi im se dale jasne upute u pogledu toga koje elemente trebaju uzeti u obzir kada ocjenjuju ton i kako da bilježe ovu varijablu. Pravila za šifriranje tona moraju biti jasno utvrđena, a o nejasnim slučajevima treba pažljivo prodiskutirati.

Mjerenje kvaliteta izvještavanja uključuje nekoliko karakteristika koje se mogu prevesti u varijable, među kojima su:

- ✎ Eksplicitna prosudba koju novinar daje o relevantnom akteru;
- ✎ Oblikovanje izvještavanja o relevantnom akteru. Oblikovanje uključuje vrijednost vijesti unutar koje se o akteru izvještava, tj. kontekst izvještaja 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.) tokom predizborne kampanje može predstavljati pokušaj da se javnosti ponudi negativan portret tog aktera;
- ✎ Manipulativno korištenje filmova, slika i tona u pokušaju utjecaja na mišljenje birača (parlamentarni delegati koji spavaju, ugao snimanja koji sugerira veću masu ljudi, oglašavanje koje djeluje na podsvjesnom nivou);
- ✎ Izbor riječi kada se izvještava o političkim akterima ili izvještava o vijestima; i
- ✎ Poštivanje osnovnih profesionalnih standarda novinarstva, kao što je distinkcija između vijesti i komentara i ispravke netačnih informacija, kada se daje neka vijest.

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

6.6 Ponderiranje slučajeva

Analitičara medija zanima ne samo da provjeri koliko puta su se relevantni akteri pojavili ili su spomenuti, već također da posmatra koliko dugo su bili u fokusu pažnje izvještaja. Analitičar medija treba biti u stanju reći koliko je vremena ili prostora posvećeno jednoj stranci, a ne da jednostavno kaže koliko puta je ona spomenuta (učestalost).

Učestalost spominjanja treba ponderirati u skladu sa posvećenim vremenom ili prostorom. To može biti posebno korisno da se izračuna relativni procenat vremena ili prostora u izvještaju, pošto učestalost u apsolutnim vrijednostima ne omogućava automatski poređenje nivoa izvještavanja o pojedinim akterima.

Računanje vrijednosti u postotcima omogućava analitičaru medija da poredi 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 omogućava analitičaru medija da izvijesti da je Stranka 1 imala najveći udio izvještavanja – više od dvostruko u odnosu na Stranku 3.

6.7 Tumačenje podataka

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

- ✎ Kada se analiziraju podaci, 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, naprimjer, 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 poređenju sa vremenom posvećenim drugim strankama, riskiramo da precijenimo značaj tog podatka;
- ✎ Ako aktivnosti analize medija generiraju podatke ili vrijednosti koje se doimaju čudnim ili netačnim, analitičar medija treba pokušati utvrditi uzrok(e). Nepreciznosti mogu nastati greškom u unosu ili u fazama bilježenja podataka u toku monitoringa. Podaci mogu, međutim, biti tačni, i u tom slučaju analitičar medija treba biti u stanju objasniti tu očitu anomaliju;
- ✎ Korištenje setova podataka koji su dovoljno veliki da budu značajni. Osnovni period izvještavanja je cijela kampanja, tako da analitičar medija treba izbjeći izvođenje zaključaka iz podataka koji obuhvataju kratke vremenske periode;
- ✎ Analiza treba samo porediti slučajeve koji su slični, a ne „miješati jabuke i kruške“. Naprimjer, poređenje informativnog proizvoda jedne dnevne publikacije s proizvodom sedmične, vjerovatno će generirati neobične i varljive rezultate. Nedeljnik će generalno 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, naprimjer, može sadržavati mnogo više izvora

od kratke vijesti. To ne čini obavezno taj članak boljim. Analitičar treba da se pobrine da ne pravi pogrešna poređenja;

- ✎ Važno je uzeti u obzir kontekstualne informacije prilikom procjenjivanja podataka. Zakonske norme koje reguliraju medijsko ponašanje tokom izbora – kako domaći zakoni tako i međunarodni standardi – pružaju osnovni okvir za tumačenje nalaza. Stranački sistem, politički kontekst i relativna važnost i status medijskih kuća koje su predmet monitoringa čine ostale elemente koji se moraju uzeti u obzir kada se donose zaključci;
- ✎ Zapamtite da su brojevi u radnoj tabeli ili bazi podataka opisne, a ne predstavljaju izvedenu statistiku, odnosno, one opisuju samo one stavke koje su bile predmet monitoringa. Nije ih moguće koristiti da se dođe do zaključka o onome što bi moglo biti sadržano u drugim medijima ili medijskim kućama koje nisu predmet monitoringa. Analitičar medija uvijek treba voditi računa da ne iznosi tvrdnje za statističke nalaze koje nisu osnovane;
- ✎ Kvalitativni nalazi pružaju korisna objašnjenja statističkih podataka. Faktori koji stoje iza određenog trenda, konkretna utvrđena vrijednost ili logična varijacija podataka mogu često biti identificirani korištenjem strukturirane kvalitativne analize koja se provodi tokom monitoringa;
- ✎ Kvantitativne podatke uvijek treba analizirati u vezi sa onim što se dešavalo u kampanji u to vrijeme. Analitičar medija mora stalno imati na umu događaje i faktore u vanjskom svijetu koji mogu objasniti podatke, pogotovo ako su neki rezultati iznenađujući. U kraćim periodima, jedan krupan događaj ili novinska priča mogu znatno iskriviti podatke; i
- ✎ Nalazi monitoringa medija ne govore vam o tome šta se desilo; oni vam govore samo ono o čemu su mediji izvijestili. Ti podaci se mogu koristiti za poređenje informativnog proizvoda različitih medijskih kuća, ali, sami po sebi, ne mogu ukazati na to da li je medijsko izvještavanje bilo tačno. Da bi se utvrdila tačnost izvještavanja, analitičar medija će morati porediti podatke u medijima sa podacima o događajima o kojima se izvještavalo. To može uključiti statistiku o političkom nasilju, broj skupova različitih stranaka, itd.

DODATAK

Zbirka standarda i principa o slobodi izražavanja tokom izbora

Lista skraćénica

CIS:	Komovelt nezavisnih država	OHCHR:	Ured visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava
CoE:	Vijeće Evrope	OSCE:	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
ECHR:	Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima)	PACE:	Parlamentarna skupština Vijeća Evrope
ECtHR:	Evropski sud za ljudska prava	UDHR:	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
EU:	Evropska unija	UN:	Ujedinjene nacije
FCPNM:	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina	VC:	Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija)
GC:	Generalni komentar		
ICCPR:	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima		

Ovaj Dodatak sadrži dokumente različitog geografskog opsega i prirode, i koji se razlikuju u stepenu u kojem su obavezujući, 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 usvojile su Ujedinjene nacije i time im dali univerzalnu dimenziju i veliki stepen podrške država. Drugi imaju regionalnu dimenziju i pripremile su ih i usvojile regionalne organizacije. Ovaj dodatak primarno predstavlja standarde UN—a, OSCE-a, CIS-a, Vijeća Evrope i EU jer su to glavni principi primjenjivi na sve ili neke države učesnice OSCE-a.

Ovi dokumenti se također razlikuju po stepenu i prirodi svoje obaveznosti; neki su pravno obavezujući za vlade koje su ih ratificirale, dok su drugi politički obavezujući za vlade koje su se obavezale da će ih se pridržavati. ICPPR, naprimjer, je pravno obavezujući, dok su OSCE-ova opredjeljenja politički obavezujuća. 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 detaljno tumačenje raznih odredbi datih ugovora i principa koji su utvrđeni u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Standardi iz ugovora

Univerzalni

◆ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)

Član 19

1. Niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja.
2. Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo obuhvata slobodu da traži, dobija i širi informacije i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, posredstvom štampe ili u umjetničkoj formi, ili bilo kojim drugim sredstvom po svome izboru.
3. Uživanje prava navedenih u stavu 2. ovog člana nosi sa sobom posebne dužnosti i odgovornosti. Zbog toga se ono može podvrgnuti određenim ograničenjima koja moraju biti utvrđena zakonom i neophodna:
 - (a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica;
 - (b) za zaštitu državne sigurnosti ili javnog reda, ili javnog zdravlja ili morala.

Regionalni

◆ Konvencija Komonvelta nezavisnih država o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (1995)

Član 11

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

◆ Konvencija o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda u državama članicama Komonvelta nezavisnih država (2002)

Član 7. Otvoreni javni izbori

(...)

4. U periodu utvrđenom izbornim zakonima, izborna tijelo službeno objavljuje informaciju o izlasku birača, rezultatu izbora i izabranim osobama, u svom organu i drugim medijskim kućama.

Član 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.

Član 10. Pravični izbori

1. Poštivanje principa pravičnih izbora mora osigurati jednake zakonske uslove svim učesnicima u izbornom procesu.

2. Pravični izbori garantiraju:

(...)

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

Član 13. Informativna podrška države izborima i vođenju predizborn kampanje

1. Strane potpisnice će osigurati slobodu traženja, prikupljanja i prenošenja informacija o izborima i kandidatima, kao i nepristrasno 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 obaveza države, informiraju stanovništvo o izborima, nominaciji kandidata (kandidatskim listama), njihovim izbornim programima (platformama), toku predizborne kampanje, izvještajima o izlasku birača i izbornim rezultatima.

3. U skladu sa zakonom, predstavnici štampe koji predstavljaju medije za masovno informiranje i telekomunikacije:

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

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

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

(d) prisustvuju glasanju, brojanju glasova i utvrđivanju izlaska birača i izbornih rezultata.

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

metodama u postupku i u periodima utvrđenim zakonom, pod uslovom pluralizma mišljenja i odsustva cenzure.

5. U skladu sa ustavom, zakonima, svi kandidati, političke stranke (koalicije) koje učestvuju na izborima imaju jednaku priliku za pristup medijima za masovno informiranje i telekomunikacije, uključujući pristup za predstavljanje njihovog izbornog programa (platforme).

6. Tokom predizborne kampanje, nije dozvoljena zloupotreba slobode govora i slobode masovnog informiranja, uključujući pozive na nasilno preuzimanje vlasti, nasilnu promjenu ustavnog sistema i kršenje teritorijalnog integriteta države, pozivanje na rat, pozivanje na terorističke ili druge nasilne akte koji potiču socijalnu, rasnu, nacionalnu, etničku, religijsku mržnju i neprijateljstvo.

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

8. Lista kršenja uslova i procedura vođenja kampanje koja počine kandidati, političke stranke (koalicije) i kršenja pravila izvještavanja o predizornoj kampanji od strane masovnih medija, koja predstavljaju osnov za utvrđivanje odgovornosti prekršitelja, definiše se zakonom.

Član 19. Obaveze država članica Konvencije

(...)

2. Strane preuzimaju obavezu:

(...)

(g) da omoguće formiranje političkih stranaka i njihovu slobodnu legitimnu aktivnost; zakonom reguliraju finansiranje političkih stranaka i izbornog procesa; da osiguraju da zakon i nacionalna politika omogućuju odvajanje između stranke i države, te da se predizborne kampanje provode u atmosferi slobode i poštenja koja omogućava strankama i kandidatima da slobodno iznose svoja politička gledišta i mišljenja, svoje izborne programe (platforme) i da omoguće biračima da se upoznaju s njima i o njima vode raspravu te da slobodno glasaju za ili protiv, bez bilo kakvog straha od kažnjavanja ili bilo kakve vrste progona;

(h) da usvoje mjere koje jamče da masovni mediji, uključujući internet, nepristrasno izvještavaju o predizornoj kampanji, te da omoguće uklanjanje pravnih i upravnih prepreka koje onemogućavaju političkim strankama i kandidatima pristup masovnim medijima na nediskriminatornoj osnovi (...);

(i) da usvoje nacionalne programe edukacije građana i da učestvuju u izradi i usvajanju sličnih međunarodnih programa; da uvedu rješenja za upoznavanje građana i drugih učesnika u izborima sa izbornim procedurama i pravilima i da ih obrazuju o njima radi podizanja njihove pravne kulture kao i poboljšanja profesionalnih kvalifikacija izbornih zvaničnika;

♦ **Vijeće Evrope: Evropska konvencija o ljudskim pravima (1950)**

Član 10.

Sloboda izražavanja

1. Svako 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 član ne sprečava države da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija.

2. Uživavanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može biti podložno takvim formalnostima, uslovima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom koji su neophodni u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanja širenja povjerljivih informacija, ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

♦ **Vijeće Evrope: Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995)**

Član 9.

1. Strane se obavezuju 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 nezavisno o granicama. Strane su dužne osigurati, u okviru svojih pravnih sistema, da pripadnici nacionalne manjine ne budu diskriminirani u pogledu pristupa medijima.

Političke obaveze

Univerzalni

♦ **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Član 19. (1948)**

Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi informacije i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.

Regionalni

◆ Dokument Kopenhaškog sastanka Konferencije o humanoj dimenziji OSCE-a (1990)

Stav 7.

(...)

(7.8) osigurati da ne postoji nijedna pravna ili upravna prepreka neometanom i nediskriminatornom pristupu medijima za sve političke grupacije i pojedince koji žele učestvovati izbornom procesu;

Stav 9.

(9) Države učesnice potvrđuju da

(9.1) svako 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 nezavisno o granicama. Uživavanje ovog prava može biti podložno jedino onim ograničenjima koja su propisana zakonom i usklađena sa međunarodnim standardima. Osobito se neće nametati ograničenje pristupa i korištenja sredstava za reprodukciju dokumenata bilo koje vrste, pri čemu će se, međutim, poštivati prava vezana za intelektualno vlasništvo, uključujući autorska prava; (...)

Stav 10.

(10.1) poštivati pravo svake osobe, pojedinačno ili zajedno sa drugima, da slobodno traže i primaju gledišta i informacije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, uključujući pravo da prenose i objavljuju takva gledišta i informacije;

◆ OSCE: Pariška povelja o novoj Evropi (1990)

Ljudska prava, demokratija i vladavina prava

(...)

Demokratska vlast se zasniva na volji naroda koja se redovito izražava putem slobodnih i poštenih izbora. U osnovama demokracije su poštovanje ljudske osobe i vladavine prava. Demokratija je najbolja zaštita slobode izražavanja, tolerancije prema svim društvenim grupama i jednakih mogućnosti za svakog čovjeka.

◆ Dokument Moskovskog sastanka Konferencije o humanoj dimenziji OSCE-a (1991)

Stav 26.

Države učesnice ponovo potvrđuju pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komunikaciju i pravo medija da prikupljaju izvještaje i prenose informacije, vijesti i

mišljenja. Svako ograničenje u uživanju ovog prava propisat će se zakonom i uskladiti sa međunarodnim standardima. Države također prepoznaju nezavisne medije kao suštinski bitne za slobodno i otvoreno društvo i za odgovorne sisteme vladanja i da su oni od posebnog značaja za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

(26.1) Države smatraju da štampa i emiteri na njihovoj teritoriji trebaju uživati neograničeni pristup stranim vijestima i informativnim servisima. Javnost treba uživati sličnu slobodu da prima i prenosi informacije i ideje, bez miješanja javne vlasti, nezavisno o granicama, uključujući putem stranih publikacija i stranih emitera. Svako ograničenje u uživanju ovog prava bit će propisano zakonom i usklađeno sa međunarodnim standardima.

(26.2) Države učesnice neće diskriminirati nezavisne medije u pogledu pružanja pristupa informacijama, materijalu i objektima.

◆ **OSCE: Deklaracija Istanbulskog samita (1999)**

Povelja za evropsku sigurnost

26. Sa velikim brojem izbora pred nama, obavezni smo ih učiniti slobodnim i poštenim, i u skladu s OSCE-ovim principima i obavezama. To je jedini način za održavanje stabilne osnova za demokratski razvoj. Cijenimo ulogu ODIHR-a u pružanju pomoći zemljama da razviju izborno zakonodavstvo u skladu s OSCE-ovim principima i opredjeljenjima i slažemo se da ćemo odmah prihvatiti ODIHR-ove ocjene izbora i preporuke. Cijenimo rad ODIHR-a i OSCE-ove Parlamentarne skupštine — prije, za vrijeme i poslije izbora — što nastavlja doprinositi demokratskom procesu. Obavezujemo se da ćemo osigurati puna prava osobama koje pripadaju manjinama da glasaju i da ćemo olakšati pravo izbjeglica da učestvuju u izborima koji se održavaju u zemljama njihovog porijekla. Opredijeljeni smo da ćemo osigurati pošteno takmičenje kandidata kao i partija, što podrazumijeva i njihov pristup medijima i poštivanje prava na okupljanje.

◆ **Deklaracija Istanbulskog samita**

27. Predani smo osiguravanju slobode medija kao osnovnog uslova za pluralistička i demokratska društva. Duboko smo zabrinuti zbog eksploatacije medija u područjima sukoba, kako bi se izazvala mržnja i etničke tenzije, i zbog korištenja zakonskih ograničenja i uznemiravanja radi lišavanja građana slobodnih medija. Podvlačimo potrebu za osiguravanjem slobode izražavanja koja je suštinski element političkog diskursa u svakoj demokratiji. Podržavamo Ured predstavnika za slobodu medija u njegovim naporima da promovira slobodne i nezavisne medije.

Opći komentari

◆ Ured visokog komesara za ljudska prava: Opći komentar 25: Pravo na učešće u javnim poslovima, pravo glasa i pravo na jednak pristup javnim servisima (1996)

Stav 12.

Sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja su suštinski uslov za efektivno uživanje prava glasa i mora biti potpuno zaštićena. Treba preduzeti pozitivne mjere da se prevaziđu konkretne teškoće kao što su nepismenost, jezičke barijere, siromaštvo ili prepreke za slobodu kretanja koje sprečavaju osobe sa pravom glasa da efektivno uživaju svoja prava. Informacije i materijali o glasanju trebaju biti dostupni na manjinskim jezicima. Treba usvojiti pecifične metode, kao što su fotografije i simboli, kako bi se osiguralo da nepismeni glasači imaju adekvatne informacije na osnovu kojih biraju.

◆ Ured visokog komesara za ljudska prava: Opći komentar 10: Sloboda zražavanja (1983)

1. Stav 1. nalaže zaštitu „prava na mišljenje bez miješanja“. Ovo je pravo za koje Pakt ne dozvoljava nikakvo izuzeće ili ograničenje.(...)

2. Stav 2. zahtijeva zaštitu prava na slobodu izražavanja koje uključuje ne samo slobodu „da se prenose informacije i ideje svake vrste“, već i slobodu da se one „traže“ i „primaju“ „nezavisno o granicama“ u svakom mediju, „bilo usmeno, pismeno ili štampano, u obliku umjetnosti ili putem bilo kojeg drugog medija po njegovom izboru.“ Ne pružaju sve države učesnice informacije u vezi sa svim aspektima slobode izražavanja. Na primjer, malo je pažnje do sada posvećeno činjenici da su, zbog razvoja modernih i masovnih medija, potrebne efikasne mjere radi sprečavanja kontrole nad medijima koja bi predstavljala miješanje u pravo na slobodu izražavanja svake osobe kako to nije predviđeno u stavu 3.

3. Izvještaji mnogih država ograničavaju se na navođenje da je sloboda izražavanja zajamčena ustavom ili zakonom. Međutim, da bi se tačno znao režim slobode izražavanja u zakonu i praksi, Komitet treba i odgovarajuće informacije o pravilima koja definiraju opseg slobode izražavanja ili utvrđuju određena ograničenja kao i bilo koje druge uslove koji u praksi utječu na uživanje ovog prava. Uzajamni odnos između principa slobode izražavanja i tih ograničenja i restrikcija definira stvarni opseg prava pojedinca.

4. U stavu 3. izrijeком se naglašava da uživanje prava na slobodu izražavanja podrazumijeva posebne dužnosti i odgovornosti i stoga su dozvoljena 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. Stav 3. utvrđuje uslove i samo se pod tim uslovima ograničenja mogu nametnuti: ograničenja moraju biti „utvrđena zakonom“; mogu biti nametnuta samo za jednu od svrha utvrđenih u

podstavovima (a) i (b) stava 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) - Promocija i konsolidacija demokratije (2001)**

(iv) Osiguravanje, putem zakona, institucija i mehanizama, slobode na formiranje demokratskih političkih partija koje mogu učestvovati na izborima, kao i transparentnosti i pravičnosti izbornog procesa, uključujući odgovarajući zakonski pristup sredstvima i slobodnim, nezavisnim pluralističkim medijima;⁶

◆ **Izveštaji specijalnog izvjestioca UN-a za promociju 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, osnovna su ljudska prava sa dalekosežnim posljedicama na uživanje svih drugih prava. Kada se poštuje sloboda mišljenja i izražavanja, vlade se smatraju odgovornim, javne politike su efikasnije definirane i čuje se glas naroda.
- Ni pod kojim uslovima, kritika države, njenih simbola, vlade, njenih članova i njihovog djelovanja ne smije se smatrati prekršajem. Izborni zvaničnici i vlasti trebaju prihvatiti činjenicu da će zbog njihove istaknute i javne uloge privlačiti nesrazmjernu kontrolu štampe.
- Monopol ili pretjeranu koncentracija vlasništva medija u rukama nekolicine treba izbjegavati u interesu razvijanja pluralnosti gledišta i glasova. Mediji u vlasništvu države imaju odgovornost da izvještavaju o svim aspektima života nacije i da omoguće pristup različitim gledištima;
- Mediji u vlasništvu države ne smiju se koristiti kao komunikacijski ili propagandni organ za jednu političku stranku ili kao zagovornik vlade uz isključivanje svih drugih stranaka i grupa;
- U predizbornim periodima i u interesu osiguravanja najpotpunije moguće informiranosti izbornog tijela, država mora osigurati da mediji imaju najširi mogući prostor za djelovanje. To se može najbolje postići kada, između ostaloga: mediji informiraju javnost o političkim strankama, kandidatima, pitanjima vezanih za kampanju i procesima glasanja; kada su vladini mediji izbalansirani i nepristrasni 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 pristrasni u korist ili protiv bilo koje stranke ili kandidata;

- Cenzura bilo kojeg izbornog programa nije dozvoljena a mediji se ohrabruju da emitiraju i/ili objavljuju programe vezane za izbore, te ne mogu podlijetati kažnjavanju za programe koji kritiziraju vladu, njene 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 ispravku ili demant, u slučajevima kada se navodi da je došlo do klevete; nezavisno tijelo utvrđuje način i opseg pravnog lijeka;
- Postoji jasna razlika između vijesti i konferencija za novinare vezanih za zvanične funkcije i aktivnosti članova vlade, posebno ako se dati član natječe na izborima;
- Programi u kojima javnost ima direktan pristup daje se na pravičnoj i nediskriminatornoj osnovi; 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 efikasnu priliku novinarima, ekspertima za aktuelne događaje i/ili općoj javnosti da postavljaju pitanja stranačkim vođama i drugim kandidatima, i kandidatima da debatiraju;
- Mediji, a posebno vladini mediji, angažiraju se u edukaciji glasača, uključujući i pružanje informacija o tome kako koristiti proces glasanja, kada i gdje glasati, kako se registrirati za glasanje i verificirati ispravnu registraciju, tajnost glasačkog listića, važnost glasanja, funkcije dužnosti za koju se kandidati natječu i drugim pitanjima; i
- Štampa i emiteri stavljaju na raspolaganje izvještaje i programe koji će dospjeti do najvećeg mogućeg broja glasača, uključujući na manjinskim jezicima i za one koji mogu biti tradicionalno isključeni iz političkog procesa, kao što su etničke ili vjerske manjine, žene i autohtone grupe.
- Bilo koji regulatorni organizam i tijelo, bilo za elektronske medije ili štampu, treba biti nezavisno od političkih stranaka i autonomno u odnosu na vladu.

◆ **Zajednička deklaracija (2002) - Specijalni izvjestilac UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OSCE-a za slobodu medija, specijalni izvjestilac OAS-a za slobodu izražavanja**

- Slobodni mediji i nezavisno, efikasno sudstvo igraju uzajamno osnažujuće uloge u demokratiji;
- Neprihvatljivo je korištenje krivičnog zakona o kleveti, uključujući njegovu zloupotrebu koju vrše političari i druge javne ličnosti. Krivični zakoni o kleveti trebaju se ukinuti i zamijeniti odgovarajućim građanskim zakonima o kleveti;

- Neprihvatljivo je da vlade i javne institucije zloupotrebljavaju javne finansije u svrhu utjecaja na sadržaj medija;
- Odgovornost je vlasnika medija da poštuju pravo na slobodu izražavanja i, osobito, uređivačku nezavisnost novinara;
- Promocija raznovrsnosti, uključujući rodnu jednakost i jednaku priliku 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 sprečavati 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) - Specijalni izvjestilac UN-a o slobodi mišljenja i izražavanja, predstavnik OSCE-a o slobodi medija, specijalni predstavnik OAS-a o slobodi izražavanja i specijalni izvjestilac 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. decembra 2007. godine, da se stvori okruženje u kojem pluralistički medijski sektor može cvjetati. To treba da uključi, između ostalog, obavezu transparentnosti medijskog vlasništva, licenciranje različitih tipova emitera radi promocije raznovrsnosti, pravila za sprečavanje neopravdane koncentracije medijskog vlasništva i mjere za promociju raznovrsnosti sadržaja između i unutar medijskih kuća.
- Zakoni koji neopravdano ograničavaju slobodu izražavanja suprotno međunarodnim i ustavnim garancijama trebaju biti ukinuti. Tamo gdje takvi zakoni još uvijek postoje tokom predizbornih kampanja, vlasti trebaju primijeniti ustavne i međunarodne garancije koje štite slobodu izražavanja.
- Države treba da uspostave efikasne sisteme sprječavanja prijetnji i napada na medije i druge koji ostvaruju svoje pravo na slobodu izražavanja i za istragu takvih napada kada se oni dese, izvodeći odgovorne pred lice pravde i pružajući naknadu žrtvama. Ova obaveza ima poseban značaj u izbornim periodima.
- Mediji trebaju biti slobodni da izvještavaju o pitanjima vezanim za izbore. Oni također trebaju biti izuzeti od krivične odgovornosti zbog širenja nezakonitih izjava koje stranke ili kandidati direktno iznose – bilo u kontekstu živog programa ili oglašavanja – osim ako te izjave sud ne proglasi nezakonitim ili ako te izjave ne predstavljaju direktno poticanje na nasilje, a medijska kuća je imala priliku spriječiti njihovo prenošenje.

- Obaveza političkih ličnosti, uključujući kandidate, da toleriraju veći stepen kritike nego obične osobe treba biti jasno reafirmirana tokom izbora.
- Stranka ili kandidat koji su nezakonito oklevetani ili su pretrpjeli drugu nezakonitu povredu putem izjave u medijima tokom izbornog perioda trebaju imati pravo na brzu ispravku takve izjave ili pravo da traže pravni lijek na sudu.
- Treba biti nezakonito za medije da provode diskriminaciju na osnovu političkog mišljenja ili drugih priznatih osnova, u raspodjeli i naplaćivanju plaćenog političkog oglašavanja, gdje je ono dozvoljeno zakonom.
- Nadzor nad bilo kojim pravilima vezanim za medije i izbore treba biti dat nezavisnom upravnom organu koje treba neodložno da odgovori na svaku žalbu. Odluka ovog tijela treba podlijegati sudskoj reviziji.

Javni mediji

Svi mediji u javnom vlasništvu, uključujući javne emitere, trebaju imati sljedeće obaveze tokom izbornog perioda:

- Osigurati da izborna tijela bude informirano o izbornim pitanjima, uključujući ulogu izbora u demokratiji, kako uživati pravo na glasanje, 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 nepristrasnosti i izbalansiranosti, pogotovo kada izvještavaju o vladinoj stranci (strankama) i vladinim odlukama i akcijama tokom izbornog perioda. To podrazumijeva da se podjednako iznose argumenti u prilog obje strane u bilo kojem referendumu.
- Dati svim strankama i kandidatima jednak pristup medijima kako bi prenosili svoje poruke direktno javnosti, bilo besplatno ili po subvencioniranoj cijeni. Ujednačen pristup znači pravičan i nediskriminatoran pristup dodijeljen prema objektivnim kriterijima za mjerenje ukupnog nivoa podrške, i uključuje faktore kao što su vrijeme pristupa i bilo kakvo plaćanje naknada.
- Osigurati da svako izvještavanje o anketama javnog mnijenja i izbornih projekcija prati dovoljno informacija, kako bi se omogućilo da izborna tijela ispravno razumije njihov značaj.

♦ **Preporuke Vijeća Evrope: CM/rec(2007)15 Komiteta ministara državama članicama o mjerama koje se tiču medijskog izvještavanja o predizbornim kampanjama (2007)**

Principi

1. Opće odredbe

1. Nemiješanje javnih vlasti

Javne vlasti se trebaju uzdržati od miješanja u aktivnosti novinara i drugih medijskih službenika u odnosu na utjecaj na izbore.

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

Javne vlasti trebaju preduzeti odgovarajuće korake za efikasnu zaštitu novinara i drugih medijskih uposlenika i njihovih prostorija, pošto to ima veći značaj tokom izbora. U isto vrijeme, ova zaštita ne smije ometati medije u obavljanju njihovog posla.

3. Uređivačka nezavisnost

Regulatorni okviri o medijskom izvještavanju o izborima treba poštivati uređivačku nezavisnost medija. Države članice trebaju osigurati da postoji efikasna i očita razdvojenost između provođenja kontrole nad medijima i odlučivanja u pogledu medijskog 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 predizbornim kampanjama, to treba da rade na pravičan, izbalansiran i nepristrasan način, bez diskriminiranja ili podrške određenoj političkoj stranci ili kandidatu. Ako takve medijske kuće prihvataju plaćeno oglašavanje u svojim publikacijama, one moraju osigurati da svi politički kandidati i stranke koje traže da kupe oglašivački prostor budu tretirane na jednak i nediskriminatoran način.

5. Profesionalni etički standardi medija

Svi mediji se potiču da razviju samoregulatorne okvire i inkorporiraju samoregulatorne profesionalne i etičke standarde u vezi sa svojim izvještavanjem o predizbornim kampanjama, uključujući, između ostalog, poštivanje principa ljudskog dostojanstva i nediskriminacije. Ovi standardi treba da odražavaju njihove posebne uloge i odgovornosti u demokratskim procesima.

6. Transparentnost i pristup medijima

Ako medij prihvata plaćeno političko oglašavanje, regulatorni ili samoregulatorni okviri treba da osiguraju da takvo oglašavanje bude smjesta prepoznatljivo kao takvo. Tamo gdje su mediji u vlasništvu političkih stranaka ili političara, države članice treba da osiguraju da to bude transparentno u očima javnosti.

7. Pravo na odgovor ili ekvivalentni pravni lijek

S obzirom na kratko trajanje predizborne kampanje, svaki kandidat ili politička stranka koja ima pravo na odgovor ili ekvivalentni lijek po nacionalnom zakonu ili sistemima treba biti u stanju uživati to pravo ili ekvivalentni pravni lijek tokom perioda kampanje, bez neopravdanog odlaganja.

8. Ankete javnog mnijenja

Regulatorni ili samoregulatorni okviri trebaju osigurati da će mediji, kada objavljuju rezultate anketa javnog mnijenja javnosti pružiti dovoljno informacija da sami prosude 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 greške ankete;
- ukazati na datum i/ili period kada je anketa provedena.

O svim drugim pitanjima koja se tiču načina na koji mediji prezentiraju rezultate anketa javnog mnijenja trebaju odlučiti sami mediji. Svako ograničenje koje nametnu države članice kojim se zabranjuje objavljivanje/diseminacija anketa javnog mnijenja (o tome za koga će glasati) na dan glasanja ili određeni broj dana prije izbora treba da bude u skladu sa članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako je to protumačio Evropski sud za ljudska prava. Slično, kada se radi o anketama neposredno nakon glasanja, 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 diseminacije stranačkih izbornih poruka na dan koji prethodi danu glasanja ili da osigura njihovu ispravku.

II. Mjere koje se tiču emitera

1. Opći okvir

Tokom predizbornih kampanja, regulatorni okvir treba da ohrabri i omogući pluralističko izražavanje mišljenja putem emitera. Uz dužno poštovanje za uređivačku nezavisnost emitera, regulatorni okviri trebaju obezbijediti i obavezu da se izvještava o predizbornim kampanjama na pravičan, izbalansiran i nepristrasan način u ukupnim programskim servisima emitera. Takva obaveza treba se primijeniti i na javne servise i na privatne emitere u njihovim relevantnim područjima emitiranja. Države članice mogu derogirati ove mjere u vezi sa emiterima koji se isključivo bave, i koji su nedvosmisleno tako identificirani, samopromocijom 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 tokom izbornog perioda trebaju biti naročito pravični, izbalansirani i nepristrasni u svojim vijestima i programima aktualnosti, uključujući programe kao što su intervjui ili debate. Emiteri ne smiju u tim programima davati privilegirani tretman javnim vlastima. Ovo pitanje treba se primarno rješavati putem odgovarajućih samoregulatornih mjera. U vezi s ovim, države članice mogu razmotriti da, tamo gdje je to izvodljivo, relevantne vlasti koje prate izvještavanje o izborima dobiju nadležnost da interveniraju kako bi se uklonili mogući nedostaci.

3. Nelinearne audio-vizuelne službe medija i javnih servisa

Države članice trebaju primijeniti principe sadržane u gornjim tačkama 1. i 2. ili slične odredbe na nelinearne audio-vizuelne medijske servise javnih medijskih servisa.

4. Besplatni termini i ekvivalentno prisustvo 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 tokom izbornog perioda staviti na raspolaganje slobodne termine u svom programu i drugim linearnim audio-vizuelnim medijskim servisima i/ili ekvivalentno prisustvo na njihovim nelinearnim audio-vizuelnim medijskim servisima. Gdje god je takav termin i/ili prisustvo dato, to se treba uraditi na pravičan i nediskriminatoran način na osnovu transparentnih i objektivnih kriterija.

5. Plaćeno političko oglašavanje

U državama članicama, gdje je političkim strankama i kandidatima dozvoljeno da kupuju oglašivački prostor u svrhe izbora, regulatorni okvir treba osigurati da svi koji se natječu na izborima imaju mogućnost kupovine oglašivačkog prostora po jednakim uslovima 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. Redovni voditelji vijesti i programa aktualnosti ne smiju učestvovati u plaćenom političkom oglašavanju.

◆ **Parlamentarna skupština Vijeća Evrope: Rezolucija 1636 (2008)** **Pokazatelji za medije u demokratiji**

1. Parlamentarna skupština podsjeća na značaj slobode medija. Sloboda izražavanja i informiranja u medijima je suštinski zahtjev demokratije. Učešće javnosti u procesu demokratskog odlučivanja nalaže da javnost bude dobro informirana i ima mogućnost da slobodno diskutira o različitim mišljenjima.

(...)

7. Skupština smatra potrebnim da se poštuje izvjestan broj principa koji se tiču slobode medija u demokratskom društvu. Lista tih principa bi omogućila analizu nacionalnog medijskog okruženja u pogledu slobode medija, čime bi se mogla identificirati problematična pitanja i potencijalni nedostaci. Ovo bi državama članicama omogućilo da razmatraju, na evropskom nivou, moguće akcije radi rješavanja tih problema.

8. Skupština poziva nacionalne parlamente da redovno analiziraju svoju medijsku situaciju na objektivan i uporediv način kako bi mogli identificirati nedostatke u svojim nacionalnim zakonima o medijima i praksi te preduzeti odgovarajuće mjere da ih isprave. Takva analiza treba biti zasnovana na sljedećoj listi osnovnih principa:

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

8.2. državni zvaničnici neće biti zaštićeni od kritike i uvrede više nego obični ljudi, naprimjer, putem krivičnih zakona koji podrazumijevaju strožiju kaznu. Novinari se ne smiju zatvarati niti medijske kuće gasiti zbog kritičkog komentara;

8.3. krivični zakoni protiv poticanja mržnje ili radi zaštite javnog reda i nacionalne sigurnosti moraju poštivati pravo na slobodu izražavanja. Ako su predviđene kazne, one moraju poštivati zahtjeve nužde i proporcionalnosti. Ako učestalost i težina predviđenih kazni implicira postojanje politički motivirane primjene takvih zakona, takvi zakoni i praksa na polju o 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 tokom predizbornih kampanja;

(...)

8.9. ekskluzivna prava izvještavanja koja se tiču važnih događaja od javnog 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 nezavisnost od vlasnika medija, naprimjer kroz dogovor sa vlasnicima medija o kodeksu ponašanja za uređivačku nezavisnost kako bi se osiguralo da se vlasnici medija ne miješaju u svakodnevni uređivački rad niti kompromitiraju nepristrasno novinarstvo;

8.14. novinari moraju biti zaštićeni od fizičkih prijetnji ili napada zbog njihovog rada. Policijska pratnja mora se osigurati kada je zatraže novinari koji osjećaju da im se prijeti. Tužioc i sudovi moraju na odgovarajući način i blagovremeno 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. Usto, treba poduzeti konkretne pozitivne radnje u cilju promoviranja medijskog pluralizma;

8.19. ako mediji dobijaju direktne ili indirektne subvencije, države moraju te medije tretirati pravično i neutralno;

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

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

8.22. „privatnim“ medijima ne smije upravljati niti imati u vlasništvu država ili kompanije 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 sistem medijskog samoreguliranja koji uključuje pravo na odgovor ili ispravku ili dobrovoljno izvinjenje novinara. Mediji trebaju uspostaviti vlastita samoregulatorna tijela, kao što su komisije za žalbe ili ombudsmeni, a odluke tih tijela trebaju se provoditi. Te mjere trebaju biti zakonski priznate od sudova;

8.26. novinari trebaju uspostaviti vlastite profesionalne kodekse ponašanja i njih treba primjenjivati. Oni trebaju otkriti svojim gledaocima ili čitaocima svaki politički i finansijski interes, kao i svaku saradnju sa državnim tijelima, kao što su novinari koji su priključeni vojnim jedinicama radi izvještavanja; (...)

♦ **Vijeće Evrope: Deklaracija Komiteta ministara o slobodi političke debate na medijima (2004)**

I. Sloboda izražavanja i informacija u medijima

Pluralistička demokratija i sloboda političke debate zahtijevaju da javnost bude informirana o pitanjima od javnog značaja, što podrazumijeva pravo medija na prenošenje negativnih informacija i kritičkih mišljenja o političkim ličnostima 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 sudske vlasti mogu biti predmet kritike u medijima. Zbog njihovog dominantnog položaja, ove institucije kao takve ne bi trebale biti zaštićene Krivičnim zakonom od klevetničkih ili uvredljivih izjava. Tamo gdje ove institucije ipak uživaju takvu zaštitu, ta zaštita bi se trebala

biti primjenjivati na restriktivan način, izbjegavajući u bilo kakvim okolnostima njenu upotrebu u svrhu ograničenja kritičke slobode. Osobe koje predstavljaju ove institucije i dalje ostaju zaštićene kao pojedinci.

III. Javna debata i nadzor nad političkim ličnostima

Političke ličnosti odlučile su da steknu povjerenje javnosti i prihvatile da se izlože javnoj političkoj debati i stoga su predmet neposrednog javnog nadzora i potencijalno velike i značajne kritike u medijima, zbog načina na koji su obavljali ili obavljaju svoje dužnosti.

IV. Javni nadzor nad javnim službenicima

Javni službenici moraju prihvatiti da će biti predmet javnog nadzora i kritike, posebno kroz medije, zbog načina na koji su obavljali ili na koji obavljaju svoje funkcije, jer je ovo neophodno za osiguravanje transparentnosti i odgovornog obavljanja funkcija.

V. Sloboda satire

Humoristički i satirični žanr, zaštićen Članom 10. Konvencije, dozvoljava viši stepen pretjerivanja, čak i provokacije, sve dok javnost nije obmanuta o činjenicama.

VI. Reputacija političkih ličnosti i javnih službenika

Političke ličnosti ne trebaju uživati veću zaštitu reputacije i drugih prava od ostalih pojedinaca, i stoga protiv medija, po domaćim zakonima, ne trebaju biti predviđene teže sankcije zbog kritike političkih ličnosti. Ovaj princip se također primjenjuje na javne službenike; izuzeci se smiju dopustiti jedino gdje su zaista neophodni kako bi omogućili javnim službenicima da na pravi način obavljaju svoju funkciju.

VII. Privatnost političkih ličnosti i javnih službenika

Privatni i porodični život političkih ličnosti i javnih službenika treba biti zaštićen od medijskog izvještavanja po članu Konvencije. Ipak, informacija o njihovom privatnom životu može biti iznesena kada je od direktnog javnog značaja za način na koji su obavljali ili obavljaju svoje funkcije, nastojeći da se izbjegne nepotrebna šteta za treća lica. Kada političke ili javne ličnosti privlače pažnju javnosti na dijelove svog privatnog života, mediji imaju pravo da te segmente izlože nadziranju.

VIII. Pravni lijekovi protiv medijskog kršenja prava

Političke ličnosti i javni službenici treba da imaju pristup samo istim pravnim lijekovima koje imaju i privatna lica u slučaju povrede njihovih prava od strane medija. Odstete i kazne za klevetu ili uvredu moraju biti proporcionalne povredi prava ili reputacije ostalih, uzimajući u obzir sve moguće efektivne i adekvatne dobrovoljne pravne radnje koje su ponudili mediji i prihvatile osobe koje su u pitanju. Kleveta ili uvreda koju iznose mediji ne treba da dovedu do kazne zatvorom, osim ako ozbiljnost kršenja prava ili reputacije ostalih čini to izrazito neophodnom i proporcionalnom kaznom, posebno tamo gdje su ostala osnovna prava ozbiljno povrijeđena kroz klevetničke ili uvredljive izjave u medijima, kao što je govor mržnje.

◆ Venecijanska komisija: Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (2002)

Klauzula 2.3. Ravnopravnost

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

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

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

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

d. Finansiranje političke stranke, kandidata i predizborne kampanje mora biti transparentno.

e. Princip jednakih prilika može, u izvjesnim slučajevima, dovesti do ograničavanja potrošnje političke stranke, posebno na oglašavanje.

Klauzula 3. Slobodno biračko pravo

3.1. Sloboda birača da formiraju mišljenje

a. Državni organi moraju poštivati obavezu neutralnosti. Ona se konkretno odnosi na:
i. medije

(...)

Principi koji proizlaze iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava

◆ Glavni principi⁷

- Prethodna cenzura predstavlja neprihvatljivo ograničenje prava na slobodu izražavanja i zakon treba dati saglasnost za ograničenja ovog prava samo u izuzetnim okolnostima.⁸
- Sloboda medija predstavlja osnovni predušlov za slobodu izražavanja. Štampa, i shodno tome, elektronski mediji, imaju dvostruku obavezu „da prenose informacije i ideje o pitanjima od javnog interesa. Ne samo da imaju zadatak prenošenja takvih informacija i ideja: javnost također ima pravo da ih prima. U suprotnom, štampa ne bi bila u stanju igrati svoju vitalnu ulogu praćenja ostvarenja prava u ime cjelokupne javnosti.”⁹
- Pravo na slobodu izražavanja uključuje slobodu političke debate, čije postojanje je „u samoj biti koncepta demokratskog društva”.¹⁰
- Granice u pogledu kritike političara i predstavnika vlade su šire od onih koje se odnose na privatne građane.¹¹
- Treba postojati veća zaštita političkog mišljenja čija se istinitost, za razliku od činjenica, ne može dokazati niti opovrgnuti.¹²
- Mediji imaju dužnost objaviti gledišta opozicije poštujući kriterije ravnoteže i nediskriminacije.¹³

7 Ovaj dio predstavlja glavne principe koji proizlaze iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava. Odgovarajuće reference na sudsku praksu navedene su u odgovarajućim fusnotama.

8 Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da „države ugovornice uživaju određeno polje slobodne procjene potrebe za miješanjem, ali ova slobodna procjena ide zajedno sa evropskim nadzorom, čiji će opseg varirati od slučaja do slučaja. Tamo gdje je bilo miješanja u ostvarenje prava i sloboda zajamčenih u stavu 1. člana 10, nadzor mora biti strog zbog važnosti dotičnih prava; važnost ovih prava je Sud naglasio mnogo puta. Potreba za njihovim ograničavanjem mora biti ubjedljivo utvrđena.” *Autronic AG v. Switzerland*, presuda od 22. maja 1990.

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

10 *Castells v. Spain*, presuda od 23. aprila 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 pažnji, kako novinara tako i javnosti, i on mora dosljedno iskazivati veći stepen 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. jula 1971, 38 Sabrane odluke 86(1971). „...sloboda prenošenja informacija i ideja kao dio prava na slobodu izražavanja, zajamčenog članom 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 gledište. Ukazuje se, međutim, na to da nedavanje vremena za emitiranje jednoj ili više konkretnih grupa osoba može, u posebnim okolnostima, izazvati problem prema članu 10. (posmatrano zasebno ili zajedno sa članom 14. kojim se zabranjuje diskriminacija). Takav problem može, u principu, nastati ako u vrijeme izbora, naprimjer, 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 političkog programa nije ograničeno i moraju se primijeniti kriteriji za pravičnu raspodjelu tog vremena. U primjeni ovih kriterija ne smije biti bilo kakve proizvoljnosti ili diskriminacije.¹⁴

◆ Glavni principi¹⁵

- Vrijeme na raspolaganju za emitiranje političkog programa nije ograničeno i moraju se primijeniti kriteriji za pravičnu raspodjelu tog vremena. U primjeni ovih kriterija ne smije biti bilo kakve proizvoljnosti ili diskriminacije.¹⁶
- Sloboda izražavanja je jedan od „uslova“ potrebnih da se osigura slobodno izražavanje mišljenja ljudi u izboru zakonodavnog tijela. Iz tog razloga, posebno je važno da u periodu koji prethodi izborima bude dozvoljeno slobodno cirkuliranje raznovrsnih mišljenja i informacija¹⁷
- Čini se da zabrana političkog oglašavanja koja se odnosi samo na određene medije (tj. emitere, ali ne na štampu) ne predstavlja uvijek potrebno ograničenje. Međutim, sud nije isključio mogućnost da zabrana političkog oglašavanja može u određenim situacijama biti kompatibilna sa zahtjevima iz člana 10. Ipak, miješanje u slobodu izražavanja mora biti opravdano na „relevantan i dovoljan način“¹⁸
- Zabrana političkog oglašavanja sama po sebi ne predstavlja kršenje člana 10. pošto je njen cilj izbjeći da velike stranke sa velikim finansijskim sredstvima dobivaju više termina za emitiranje od drugih stranaka koje nemaju sredstva. Međutim, malim strankama sa manjim medijskim izvještavanjem, koje uopće ne dobivaju relevantno vrijeme emitiranja tokom izvještavanja o izborima, može se dozvoliti da emitiraju oglase ako ne postoji nijedna druga mjera da se osigura njihov pristup audio-vizuelnim medijima.¹⁹

¹⁴ Huggett v. United Kingdom (1995) 82ADR98, aplikacija Komisiji Evropskog suda za ljudska prava.

¹⁵ Ovaj dio predstavlja glavne principe koji su proizašli iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava. Odgovarajuće reference na sudsku praksu navedene su u odgovarajućim fusnotama.

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

¹⁷ Bowman v. UK, presuda od 19. februara 1998.

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

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

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

Ovaj priručnik sadrži set smjernica za izvještavanje o izbornim kampanjama od strane javnih i privatnih medijskih kuća, posebno radijskih i televizijskih emitera i štampe, ali se dotiče i interneta i drugih novih medija. Cilj mu nije da pruži detaljan katalog tih pitanja, već da istakne neke zajedničke principe koji su od značaja za međunarodne posmatrače prilikom ocjene izbornog procesa s medijskog stanovišta.

Ova publikacija uključuje i neke osnovne informacije o tehničkim aspektima praćenja medija, uz objašnjenja specifične uloge medijskog analitičara u izbornim posmatračkim misijama. Nije mu, međutim, namjera da bude tehnički priručnik koji detaljno obrađuje svaki aspekt toga rada.