

PROBLEMI U RADU MEDIJA koji ugrožavaju slobodne i fer izbore

Sadržaj:

- 1. Negativne medijske kampanje protiv kritičara vlasti**
- 2. Nedostatak pluralizma u informativnim programima javnih servisa RTS i RTV**
- 3. Neravnopravan medijski tretman izbornih učesnika i REM**
- 4. Funkcionerska kampanja**

1. Negativne medijske kampanje protiv kritičara vlasti

Uticajni komercijalni mediji vode intenzivne negativne kampanje protiv kritičara vlasti kojima se krše zakonske odredbe o zabrani diskriminacije i poštovanju ljudskih prava i dostojanstva ličnosti, ugrožava medijski pluralizam i kreira atmosfera agresivnosti, straha i nepoveranja u javnom govoru

Obrazloženje problema:

U javnoj sferi već godinama dominira netolerantan politički govor usmeren prema kritičarima javnih politika i delatnosti vlasti. Kritičari vlasti se etiketiraju kao neprijatelji države i nacije, strane agenture, nosioci subverzivnih planova i delatnosti, izazivači haosa i izvori nasilja, uz ponižavanje uvredljivim izrazima.

Pored političara, izvori diskvalifikatorske komunikacije su mediji, naročito mediji bliski vlasti, a posebno tabloidne dnevne novine i visoko komercijalizovane televizije sa nacionalnom pokrivenošću. Nakon prve organizovane i koordinirane negativne medijske kampanje protiv BIRN-a tokom 2015. godine koju je pokrenuo premijer Aleksandar Vučić zbog jednog kritičkog istraživačkog teksta, mediji su vodili nebrojene kampanje blaćenja i sramoćenja drugih medija i novinara, organizacija i aktivista civilnog društva, potencijalnih i aktivnih političkih oponentata vlasti. Medijski progoni neistomišljenika vlasti se intenziviraju u predizbornim periodima.

Cilj negativnih medijskih kampanja je kriminalizovanje i narušavanja ugleda, kredibiliteta i integriteta osoba sa kritičkim odnosom prema vlasti i nepoželjnim političkim ubeđenjima. Gotovo svim fizičkim napadima na kritičare vlasti prethodilo je njihovo negativno eksponiranje u medijima bliskim vlasti, uključujući i ubistvo političara iz Kosovske Mitrovice Olivera Ivanovića koji je bio izložen dugotrajnoj negativnoj medijskoj kampanji.

Negativne medijske kampanje su glavni rezervoar lažnih vesti. U njima se najčešće koriste direktne laži, nepotkrepljene optužbe, manipulacije činjenicama i neproverljive glasine. Njihovi sadržaji direktno krše novinarske profesionalne norme, kao što su odvajanje činjenica i mišljenja, poštovanje pretpostavke nevinosti, zabrana podsticanja diskriminacije, mržnje i nasilja, korišćenje pretnji, itd.

Medijska kampanja blaćenja i sramoćenja kritičara vlasti i njenih političkih neistomišljenika krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena Ustavom i zakonima Srbije. Ona je u direktnoj suprotnosti sa ostvarivanjem javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Kada u negativnoj kampanji mediji koriste informacije kojima pristup imaju samo nadležne državne insitucije, iz kojih su te informacije neovlašćeno "iscurile", oni legitimizuju zloupotrebu informacija u cilju ostvarivanja partikularnog političkog interesa.

Protiv medija i novinara koji žurnalističkim sredstvima progone kritičare javnih politika i delovanja organa vlasti ne vode se efikasne pravne akcije, iako njih omogućuju mnogi zakoni. Nadležni državni organi su nedovoljno aktivni u kažnjavanju medijskih progona i pasivni u njihovom sprečavanju. Oni time doprinose delegitimizovanju kritičkog mišljenja i sprečavanju razvoja uslova za etabliranje političke alternative.

Pravna regulativa

Pravnim uređenjem oblasti u kojoj se manifestuje problem vođenja medijskih kampanja blaćenja i sramoćenja bavi se nekoliko zakona i podzakonskih akata. Oni svi ističu slobodu izražavanja kao osnovno ljudsko pravo. Istovremeno, u njima se uvažava ustavno načelo da se sloboda izražavanja može ograničiti radi zaštite prava i ugleda drugih i sprečavanja formi izražavanja koje šire, podstiču, promovišu ili opravdavaju mržnju zasnovanu na netoleranciji i diskriminaciji zbog nekog ličnog svojstva, kao što je političko ili drugo uverenje ili pripadnost političkim ili drugim organizacijama.

Krivični zakonik RS zabranjuje uskraćivanje ili ograničavanje prava čoveka i građanina utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubeđenja (Član 128), zabranjuje širenje ideja ili teorija koje zagovaraju mržnju, diskriminaciju ili nasilje zasnovano na nekom ličnom svojstvu, što uključuje političko ili drugo ubeđenje (Član 387).

Dalje, *Krivični zakonik* čini kažnjivim javnu uvredu, tj. napad na ljudsku čast kojom se izražava prezir, omalovažavanje ili ponižavanje određenog drugog lica, putem štampe, radija, televizije ili sličnih sredstava (Član 170), a član 174 javno izlaganje poruzi lica ili grupe zbog nekog ličnog stvojtva. Od kažnjivosti se izuzima uvreda data "u vršenju službene dužnosti, novinarskog poziva...ako se iz načina izražavanja vidi da to nije učinio u nameri omalovažavanja" (Član 170).

Zakon o zabrani diskriminacije propisuje da je zabranjeno "izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje" protiv lica zbog ličnog svojstva u javnim glasilima (Član 11), da je zabranjeno „uznemiravanje i ponižavajuće postupanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva“ lica na osnovu ličnog svojstva, naročito „ako se time stvara strah ili neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje“ (Član 12). Zabrana diskriminacije postoji i zbog političkih ubeđenja tj. (ne)pripadnosti političkoj stranci, "izuzimajući zagovaranje i vršenje fašističkih, nacističkih i rasističkih aktivnosti (Član 25).

Zakon o obligacionim odnosima utvrđuje da pretrpljena povreda ugleda, časti, slobode ili prava ličnosti jeste vrsta nematerijalne štete i da ona zaslužuje novčanu naknadu (Član 200).

Zakon o javnom informisanju i medijima utvrđuje obavezu nosilaca javnih i političkih funkcija da trpe iznošenje kritičkih mišljenja (Član 8),¹ ali istovremeno zabranjuje kršenje pretpostavke nevinosti u medijima pre pravosnažne odluke suda u cilju zaštite ljudskog dostojanstva (Član 73) i objavljivanje u medijima ideja, mišljenja i informacijama koje podstiču diskriminaciju, mržnja ili nasilje za osnovu ličnog svojstva (Član 75). Član 79 ne dopušta objavljivanje informacija kojima se vrši „povreda časti, ugleda ili pijeteta lica“ na koje se odnosi informacija, odnosno lice prikazuje u lažnom svetlu pripisivanjem osobina koje nema ili odricanjem osobina koje ima, „naročito ako se time ne doprinosi javnoj raspravi o pojavi, događaju ili ličnosti na koju se informacija odnosi“.

Ovaj zakon garantuje pravo na odgovor i pravo na ispravku licima na koje se odnosi informacija (Član 83-100). Zakon zahteva i profesionalnu pažnju primerenu okolnostima u proveru porekla, istinitosti i potpunosti informacija pre objavljivanja (Član 9), a licima na koje se odnosi informacija zbog koje trpi štetu daje pravo na naknadu materijalne i neamaterijalne štete (Član 112).

Zakon o elektronskim medijima nalaže elektronskim medijima da u svojim programskim sadržajima poštuju ljudska prava, a naročito dostojanstvo ličnosti (Član 50) i zabranjuje korišćenje govora mržnje zbog bilo kojeg stvarnog ili pretpostavljenog ličnog svojstva (Član 51).

Pravilnik Regulatornog tela za elektronske medije o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga zahteva objektivnost informisanja, što uključuje odvajanje činjeničnog izveštavanja od mišljenja ili komentara, sprečavanje diskriminatornog utricaja ličnog uverenja urednika ili novinara na izbor teme i način njenog predstavljanja, neobjavljivanje komentara uvredljive prirode, suzdržavanje od manipulisanja izjavama, saopštenjima, fotografijama u cilju izmene njihovog osnovnog smisla (Član 7), kao i poštovanje pravila da se čuje druga strana (Član 8). Pravilnik zabranjuje medijima da dozvole voditeljima da svoju ulogu koriste za promovisanje svojih ličnih uverenja na način koje povređuje objektivno informisanje, iako voditelji imaju pravo da iznesu svoje mišljenje o temi u programa akteulnosti (Član 9) i zahteva da se pri objavljivanju saopštenja za javnost koje su reakcije na izjavu, događaj ili pojavu prethodno jasno navede sadržaj te izjave ili opis događaja ili pojave (Član 10).

Kontrola ostvarivanja zakona

I pored postojanja odgovarajućeg pravnog okvira, nadležne institucije nisu efikasne u suzbijanju medijskih kampanja diskvalifikacije i diskreditacije.

Negativne medijske kampanje su toliko intenzivne i nečasne da čine besmislenim korišćenje prava na odgovor i prava na ispravku. Dodatno, ova prava mediji ne poštuju, a njihovo sudsko ostvarivanje traje suviše dugo da bi bilo delotvorno.

Sudsko kažnjavanje medija u demokratskom društvu nije poželjno, jer sloboda izražavanja ima primat nad njenim ograničenjima. Pravosudni organi imaju težak

¹ Ova odredba je u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava koja štiti slobodu izražavanja čak i kada ono preteruje, vređa, šokira ili uznemirava.

zadatak da utvrde granicu između korišćenja i zloupotrebe slobode izražavanja, pa se tužbe i prijave protiv medija zbog kršenja privatnih prava pojedinaca često odbijaju. Procesuiranje negativnih medijskih kampanja, međutim, nije efikasno pre svega zbog neažurnosti pravosuđa. Protiv medija koji takve kampanje vode moguće je pokrenuti parnični postupak, prekršajni postupak i krivični postupak. Svi sudski postupci protiv prekršilaca traju veoma dugo, čak i kada neki zakoni propisuju hitnost postupka. U prekršajnim postupcima česta je zastarelost. Zbog neefikasnog rada sudova sudske presude najčešće ne uspevaju da nadoknade štetu izazvanu negativnim medijskim kampanjama. Problem predstavlja i neujednačena sudska praksa, zbog koje su odluke sudova u istim ili sličnim pravnim situacijama različite. Dodatna teškoća je nejednako postupanje javnih tužilaca po podnetim krivičnim prijavama za slična dela (po nekim prijavama preduzimaju dalje radnje, a neke odbacuju).

Poslednjeg dana 2017. godine, pred Višim sudom u Beogradu ostao je nerešen 921 predmet protiv medija u kojim se traži naknada nematerijalne štete zbog duševnog bola, povrede ugleda i časti ili prava na privatnost.² Među njima je pet nerešenih predmeta iz 2010-2012. godine, 17 iz 2013. godine, 39 iz 2014, 78 iz 2015, 245 iz 2016. i 537 iz 2017. godine. Od 460 predmeta rešenih u 2017. godini, gotovo polovina je ili povučena ili odbijena, 39% je delimično usvojeno, a 15% rešeno na drugi način.

Ipak, najproblematičniji aspekt sudske zaštite od kampanja blaćenja i sramoćenja kritičara vlasti jeste odsustvo napora nadležnih organa da se ono suzbije i spreči. Iako ne postoje javno pristupačni podaci o sudskim postupcima protiv medija, oskudni uvidi u sudske postupke pokazuju da državni organi koji mogu i po službenoj dužnosti da pokreću odgovarajuće postupke zbog povreda zakona učinjenih u negativnim medijskim kampanjama, i time štite opšti interes, veoma retko to čine. Zaštita prava na slobodu mišljenja i ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja tako je ostavljena žrtvama medijskih progona.

Prema podacima Jukoma, tokom 2015, 2016 i 2017. godine u osnovnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu nije vođen nijedan krivični postupak protiv medija zbog nekog oblika diskriminacije niti zbog sprečavanje objavljivanja odgovora i ispravke.³ Sudski predmeti najčešće su se odnosili na krivično delo uvrede. Od završenih postupaka, u najvećem broju slučajeva se radilo o oslobađajućoj presudi, a u najmanjem o osuđujućoj.

Specijalizovan državni organ koji se bavi sprečavanjem diskriminacije i govora mržnje je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, nezavisno i samostalno telo. Poverenik može delovati samostalno ili na osnovu pritužbe. Može davati mišljenje i preporuku za otklanjanje povrede prava, može pokrenuti parnični postupak, podneti prekršajnu prijavu ili krivičnu prijavu, kao i upozoravati javnost na najčešće, tipične i teške slučajeve povrede ravnopravnosti. Od mera na raspolaganju, Poverenik je tokom 2018. godine podneo tri krivične prijave, jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, jednu tužbu za zaštitu od diskriminacije, od kojih se nijedna nije ticala medijskih kampanja diskvalifikacije ličnosti. Ostale mere su uključivale 300 preporuka,

² <http://www.uns.org.rs/novinari-na-sudu/statistika/57585/za-dve-godine-1143-tuzbi-protiv-novinara-i-medija.html>.

³ <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/01/NOVINARI-I-MEDIJI-NA-SUDU-2015-2017-fin.pdf>.

88 postupaka mirenja, 17 upozorenja javnosti i 24 saopštenja za javnost. Jedno od upozorenja javnosti odnosilo se na fenomen govora mržnje na društvenim mrežama.

U vezi sa javnim govorom koje je tokom 2018. godine sadržao diskriminativne sadržaje i vređao ugled i dostojanstvo pojedinih ličnosti, Poverenik je reagovao jednim saopštenjem za javnost kojim su osuđeni stavovi kojima se podstiče diskriminacija, netrpeljivost i nasilje protiv predsednice Vlade Ane Brnabić, jednim saopštenjem koje se ticalo verbalnih napada na predsednicu Skupštine Maje Gojković, kao i jednim u kome su osuđeni „napisi i tekstovi u lokalnim medijima koji su se odnosili na narodnu poslanicu Mariniku Tepić i potpredsednicu DS-a Draganu Rakić“.⁴

Mogućnost samostalnog reagovanja zbog kršenja zakona imaju još i Ministarstvo kulture i informisanja koje obavlja nadzor nad sprovođenjem Zakona o javnom informisanju i medijima, kao i Regulatorno telo za elektronske medije u primeni Zakona o elektronskim medijima.

Ministarstvo kulture i informisanja ima pravo da podnese zahtev za pokretanje prekršanog postupka protiv medija koji krše Zakon o javnom informisanju i medijima. Tokom 2018. godine Ministarstvo je protiv odgovornih urednika štampanih medija podnelo 21 zahtev, i to uglavnom zbog objavljivanja pornografskih sadržaja na naslovnim stranama,⁵ a više puta je verbalno osudilo „pojave netolerancije i isključivosti“ u javnom prostoru.⁶

Regulatorno telo za elektronske medije može izreći mere zbog kršenja Zakona o elektronskim medijima ili podneti zahtev za pokretanje prekršajnog ili krivičnog postupka. U periodu 2015-2016, REM je prekršajnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu podneo 84 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih nijedan nije bio u vezi sa zabranom govora mržnje, dok je samostalno izrekao tri mere zbog povredu pretpostavke nevinosti.⁷ Od januara do kraja maja 2019. godine, REM je po prijavi kaznio jedan medij (TV Pančevo) zbog „jednostranih napada i dugotrajne kampanje“ koju je vodio protiv jednog govornika na antivladinom protestu građana u Pančevu, za kršenje zakonske obaveze poštovanja ljudskog dostojanstva i članova *Pravilnika REM-a o zaštiti ljudskih prava* u pogledu objektivnosti informisanja.⁸ Mediju je izrečena mera upozorenja, koju je dužan da objavi.

⁴ <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>, Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2018. godinu, str. 132.

⁵ Prema internet pretrazi, Ministarstvo kulture jeste jednom podnelo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog govora mržnje i poziva na linč, i to 2009. godine protiv lista Pravda, koji je napao ministra ekonomije Mladana Dinkića.

⁶ Krajem 2018. godine, kada je Ilustrovana Politika napadala nezavisne medije i članove Komisiju za istraživanje ubistava novinara, Ministarstvo je samo izrazilo žaljenje zbog izveštavanja ovog medija koje „nije po merilima dobrog ukusa“.

⁷ <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/01/NOVINARI-I-MEDIJI-NA-SUDU-2015-2017-fin.pdf>.

⁸ TV Pančevo je protiv govornika na protestu Nenada Živkovića tokom četiri dana 16 puta objavilo novinarske priloge u kojima je Živković kvalifikovan kao “neprijatelj Srbije”, “saradnik špijuna”, “ekspONENT ustaša”, “predstavnik omraženog DOS-ovskog režima”, “separatista”, “zagovornik Vojvodine Republike”, “osvedočeni zagovornik nasilja”, “lažni borac za mir i promoter nasilja”, “klasična lažovčina”, “smrad”, “lokalni kafanski besposličar”, “licemer”, “lažni novinar”, itd.

Postupci pred REM-om su brzi, a sankcije blage, što je slučaj i sa samoregulatornom telom Savet za štampu. Ovo telo prati kršenje Kodeksa novinara u štampanim i online medijima, a prekršiocu Kodeksa Savet izriče javnu opomenu i nalaže da je objavi u svom mediju. Primena odluke zavisi od dobre volje medija.

Prema istraživanju Saveta za štampu, poslednjih godina došlo je do drastičnog porasta kršenja Kodeksa novinara. U septembru 2018. godine broj prekršaja je bio duplo veći nego u septembru 2015. Najčešći prekršaji su nepoštovanje pretpostavke nevinosti i predstavljanje pretpostavki i nagađanja kao činjenica. Novinarka Tamara Skrozza, koja nadzire prekršaje Kodeksa, smatra da bi Kodeks novinara trebalo dopuniti principima u vezi sa medijskim progonima. Iako negativne medijske kampanje krše gotove sve profesionalne obaveze, ona smatra da ovu pojavu, koja nije postojala u vreme usvajanja Kodeksa, treba izdvojiti kao posebno nečasnu i protivnu profesionalnoj etici.

Prikaz stanja

Iako svi relevantni zakoni ističu principe tolerancije, zabranjuju diskriminaciju zbog ličnih svojstava i govor mržnje, u društvu ne postoji konsenzus šta je donja granica netolerancije prema drugom i drugačijem. Dolazak na vlast Srpske napredne stranke, koja je uspostavila tipičan populistički režim, umnogome je promenio opštu društvenu i političku kulturu koja je tek počela da se navikava na pluralizam. Populističkoj vlasti je neophodan „opasan drugi“, koji onemogućava narodno jedinstvo, kao glavni motor homogenizacije oko vlasti i vođe. Ona je normalizovala govor mržnje prema drugima prvo u javnom političkom govoru, a zatim ga legitimizovala u svakodnevnom prisustvu uvredljivog, diskriminatornog i huškačkog govora u medijima bliskim vlasti. On se često oslanja na informacije koje „cure“ iz ovlašćenih državnih organa i nisu pristupačne drugim medijima ni javnosti. Mete diskvalifikatornog govora su raznovrsne i menjaju se prema potrebi vlasti, ali su to najčešće kritičari politike i delatnosti vlasti.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu proširenja EU za 2018. godinu konstatuje se da nije ostvaren nikakav napredak u pogledu slobode izražavanja i da ukupno okruženje nije pogodno za ostvarivanje ovog prava. Prema Evropskoj komisiji, „govor mržnje i diskriminativna terminologija se često tolerišu u medijima i regulatorni organi i tužioci retko reaguju na te slučajeve”.⁹

Prema Savetu za štampu, kršenje Kodeksa novinara u dnevnoj štampi je masovna i redovana pojava. Tokom osam meseci 2017. godine utvrđeno je da su profesionalna pravila prekršena u 5.292 teksta u osam dnevnih novina. Najveći broj prekršaja odnosi se na kršenje prava na pretpostavku nevinosti. U odnosu na raniji period, posebno je naraslo političko svrstavanje medija, verovanje u tvrdnje izvora koji slede svoj interes, kao i izostavljanje informacija koje bi mogle bitno da utiču na stavove čitalaca.

Posledice po kvalitet izbornog procesa

Mediji bliski vlasti koji lansiraju kampanje blaćenja i sramoćenja funkcionišu ne samo kao platforma vlasti za napad na političke neistomišljenike, već i kao sredstvo delegitimizovanja političke alternative.

Njihov neposredni cilj je zastrašivanje javnih kritičara vlasti, ali su posledice mnogo šire i dugoročnije. One snažno kompromituje pravo na slobodno izražavanje kao civilizacijsku i demokratsku tekovinu, širi kulturu tolerisanog nasilja i podstiču nove konflikte u društvu.

Negativne kampanje sužavaju prostor za prihvatanje različitosti, ostvarivanje prava na kritičko mišljenje i njegovo uvažavanje i za građanski aktivizam usmeren na razvijanje pluralizma i društvene solidarnosti. Njima se javno izneto kritičko mišljenje o javnim politikama ili javnom delovanju, što je suština pluralističkog javnog života, pretvara u politički sukob, koji se vidi kao rat u kome jedno mišljenje treba da pobeđi po svaku cenu.

Etiketiranje kritičkog mišljenja kao neprijateljskog po državu i naciju pogoduje daljem učvršćenju sistema populističke vladavine koja je u suštini nepluralistička, neliberalna i predstavlja defekt demokratskog političkog sistema.

Raširenost diskriminatorskog i govora mržnje u javnoj sferi i njegovo neefikasno suzbijanje stvaraju ambijent za dalje osnaživanje mržnje i uspostavljanje nasilja kao dominantnog društvenog odnosa. Njima se proizvodi opšta atmosfera straha i nesigurnosti, što dovodi do dalje polarizacije već polarizovanog društva. Dok jedan deo društva prihvata normalizaciju javnog blaćenja drugačijeg mišljenja i kritičkog političkog stava i aktivno se u njega uključuje, jedan se radikalizuje u pravcu pobune protiv takvog stanja, a jedan se autocenzuriše, pasivizira i izbegava svaku vrstu građanskog angažmana.

U takvom okruženju raste podrška radikalnim političkim rešenjima, bilo u vidu osiguranja povlašćenog položaja vladajuće strukture strožijim zakonima i jasnijom represijom nad etiketiranim neprijateljima ili u vidu smene vlasti, makar i nelegalnim sredstvima. Rezultat je konfliktno društvo u kome nema mesta za pluralizam, za solidaran život sa "drugošću", a time ni za slobodnu i ravnopravnu izbornu utakmicu političkih ideja i platformi.

Preporuke

- Zahtevati ostavku ministra kulture i informisanja i državnog sekretara zbog izbegavanja odgovornosti, neostvarivanja nadležnosti nadzora i nepreduzimanja rasposloživih mera u pogledu masovno vođenih negativnih kampanje blaćenja i sramoćenja kritičara vlasti i političkih oponentata u najuticajnijim štampanim medijima, koje su protivne javnom interesu u oblasti javnog informisanja
- Pokrenuti proceduru smene članova Saveta REM zbog nesavsnog rada u nadzoru i sankcionisanju masovno vođenih negativnih kampanje blaćenja i sramoćenja kritičara vlasti i političkih oponentata u najuticajnijim komercijalnim emiterima kojima se krše odredbe Zakona o elektronskim medijima

- Zahtevati od nadležnih pravosudnih organa da pokrenu mere za ujednačavanje prakse tužilaštava i sudova u procesuiranju zakonskih povreda koje se vrše u medijskim kampanjama blaćenja i sramoćenja, pogotovo kada one uključuju povredu zabrane govora mržnje
- Pokrenuti inicijativu da Ministarstvo kulture i informisanja onemogući učešće na konkursima za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja onim medijima koji učestalo krše Kodeks novinara i da sklapaju komercijalne ugovore sa javnim preduzećima i institucijama koje raspolažu javnim sredstvima
- U ime protesta „1 od 5 miliona“ obavestiti najveće inostrane oglašivače na komercijalnim nacionalnim televizijama da svojim reklamama u ovim medijima finansiraju kršenje osnovnih postulata novinarstva i vođenje prljave kampanje protiv istraživačkih novinara, građanskih aktivista i legitimnih političkih subjekata
- Zahtevati od Ministarstva kulture i informisanja, REM-a, Republičkog javnog tužilaštva, Poverenika za ravnopravnost, Odbora Skupštine za kulturu i informisanje da naprave planove za svoje delovanje u cilju normalizacije medijske komunikacije u javnom interesu i suzbijanja kampanja blaćenja i sramoćenja u medijima
- Pokrenuti kampanju za pridobijanje podrške građana za normalizaciju medijske komunikacije, osuđivanje diskvalifikatorskih kampanja i delegitimovanje medija koji ih ostvaruju u saradnji sa političkim partijama, organizacijama civilnog društva i profesionalnim novinarskim udruženjima, kojom treba pokazati da se medijske negativne kampanje vode isključivo protiv kritičara vlasti; da su one kažnjive jer se neke tužbe protiv medija uspešno završavaju i da je odsustvo kazni rezultat opstrukcije državnih organa (ignorisanje problema, nekorišćenje nadležnosti, odbacivanje tužbi bez obrazloženja ili adekvatnog obrazloženjem, odugovlačenje)
- Savetovati sve političke lidere da koriste sva raspoloživa sredstva za suzbijanje netačnih informacija u medijima koje se na njih odnose – pravo na odgovor i ispravku, prijava REM-u, žalba Savetu za štampu, kao i pokretanje sudskih procesa u kojima se traži novčana odšteta
- Svako lice ili grupa lica koji su predmet medijske diskvalifikacijske kampanje zbog učešća u protestu “1 od 5 miliona” treba da podnese tužbu protiv medija koji tu kampanju vode, s tim da mu se obezbedi pravna pomoć u formulisanju ove tužbe. Novac za pružanje pravne pomoći treba obezbediti kao dobrovoljni prilog građana koji učestvuju na protestima

2. Nedostatak pluralizma u informativnim programima javnih servisa RTS i RTV

Izveštavanje javnih servisa RTS i RTV o aktuelnim događajima i temama je nepotpuno, pristrasno i nepluralističko, čime se krši Zakon o javnim medijskim servisima (Člana 7, tačke 1, 4, 7)

Obrazloženje problema

Prema raspoloživim analizama TV programa RTS-a i RTV-a iz nekoliko prethodnih godina, njihovi informativni programi ne omogućavaju građanima da slobodno formiraju mišljenja o aktuelnim događajima i temama. Oni nisu podjednako dostupni svim relevantnim učesnicima javnog, posebno političkog života. Uprkos zakonskoj odredbi da javni servis ne sme služiti interesima pojedinih političkih stranaka ili bilo kom pojedinačnom političkom stanovištu ili interesu (Član 7 Zakona o javnim medijskim servisima), RTS i RTV to čine u korist vladajućih stranaka i interesa vlasti, ignorišući svoju ulogu kontrolora vlasti i zanemarujući istraživačko novinarstvo.

Izveštavanje u redovnim informativnim emisijama je nepotpuno, pristrasno i neprofesionalno. U emisijama vesti, izborom događaja, tema i subjekata koji govore uživo daje se prednost aktivnostima vlasti i vladajućih partija i ocenama i mišljenjima njihovih funkcionera, a upadljivo izostaju ili se marginalizuju aktivnosti, ocene i mišljenja kritičara javnih politika i delatnosti organa vlasti.

Informativni TV programi RTS-a i RTV-a ne odražava postojeći pluralizam političkih ideja, ne poštuju profesionalnu obavezu nediskriminativnog tj. ravnopravnog i nepristrasnog tretmana različitih političkih ideja, kao ni zakonsku obavezu podsticanja pluralizma političkih ideja. U njima političke ideje državnih struktura i vladajućih partija imaju veliki i pozitivan publicitet, dok opozicione političke ideje imaju veoma mali i gotovo isključivo negativan publicitet.

Debatne TV emisije RTS-a i RTV-a ne poštuju zakonsku obavezu nepristrasnog obrađivanja relevantnih društvenih pitanja uz ravnopravno sučeljavanje različitih stanovišta. U njima se raspravlja o ograničenom broju tema, koje se retko poklapaju sa temama koje najviše interesuju i brinu građane prema istraživanjima javnog mnjenja, uz odsustvo visoko relevantnih sagovornika i bez prikazivanja problema iz različitih perspektiva.

Pravna regulativa

Zakon o javnim medijskim servisima (2014) kao osnovnu delatnost javnog medijskog servisa definiše omogućavanje ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja (Član 2), a u članu 7 precizira da javni interes čine

1) istinito, blagovremeno, potpuno, nepristrasno i profesionalno informisanje građana i omogućavanje slobodnog formiranja i izražavanja mišljenja slušalaca i gledalaca na teritoriji Republike Srbije, autonomne pokrajine i lokalne samouprave;

4) poštovanje i podsticanje pluralizma političkih, verskih i drugih ideja i omogućavanje javnosti da bude upoznata sa tim idejama, ne služeći interesima pojedinih političkih stranaka i verskih zajednica, kao ni bilo kom drugom pojedinačnom političkom, ekonomskom, verskom i sličnom stanovištu ili interesu;

7) nepristrasno obrađivanje političkih, istorijskih, privrednih, socijalnih, zdravstvenih, kulturnih, obrazovnih, naučnih, ekoloških i drugih pitanja, omogućavajući ravnopravno sučeljavanje različitih stanovišta.

REM – Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga na detaljniji način precizira obaveze medija u ostvarivanju istinitog, potpunog i blagovremenog informisanja.

Kontrola ostvarivanja zakona

Nadzor nad ostvarivanjem zakonskih obaveza javnog servisa ostvaruje Regulatorno telo za elektronske medije (REM).

REM nikada do sada, iako od 2010. godine ostvaruje veoma obimnu godišnju analizu celokupnog emitovanog TV programa RTS-a i RTV-a, nije posebno analizirao njihove informativne programe niti kako oni kao javni servisi poštuju svoje zakonske obaveze u ostvarivanju javnog interesa.

Prema izveštaju REM-a za 2018. godinu, informativni program je činio ukupno 34% ukupnog emisionog vremena TV programa RTS1, 34% RTV1 i 15% RTS2.

Od debatnih emisije RTS-a, tj. „autorskih i istraživačkih emisija“, *Upitnik* je činio 0,83% ekupnog emisionog vremena, a emisije *Da Možda Ne* 0,51%.¹⁰

Najpoznatije debatne emisije RTV-a, Sučeljavanje i Pravi ugao zastupljenje su sa 2,93% i 2,62% u ukupnom emisionom vremenu.¹¹

Analize o programu RTS-a od strane tela RTS-a (Upravni odbor, Programski savet, Centar RTS-a za istraživanje javnog mnjenja, programa i auditorijuma) nisu javno dostupne.

Prikaz stanja kroz istraživačke podatke ili izveštaje

Mala tematska raznovrsnost, nizak pluralizam ideja i pristrasnost u korist vlasti konstatuju se u nizu istraživanja o informativnim programima RTS-a i RTV-a u psolednje tri godine:

- *Šta građani juga Srbije od svog novca dobijaju od RTS-a*, 2019
<http://mediareform.rs/wp-content/uploads/2018/11/%C5%A0ta-gra%C4%91ani-juga-Srbije-za-svoj-novac-dobijaju-od-RTS-a.pdf>
- *BIRODI monitoring „Opozicija u dnevnicima na televizijama sa nacionalnom frekvencijom i N1”*, 2018
<http://www.birodi.rs/opozicija-u-tv-dnevniciima-izmedu-rtm-marginalizacije-i-pink-etiketiranja/>

¹⁰ Izveštaj o ispunjenju zakonskih i programskih obaveza Radio-televizije Srbije za 2018. godinu, str 55. <http://rem.rs/uploads/files/RDUS-i-RDUV/2018/RTS%20-%20godni%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%202018.pdf>.

¹¹ Izveštaj o ispunjenju zakonskih i programskih obaveza Radio-televizije Vojvodine za 2018. godinu, str 30. <http://rem.rs/uploads/files/RDUS-i-RDUV/2018/RTV%20-%20izvestaj%20za%202018.pdf>.

- *Medijska [ne]zavisnost 2017, 2017*
<http://www.novinarska-skola.org.rs/sr/wp-content/uploads/2019/03/Istrazivanje-Medijska-nezavisnost-u-2017.pdf>
- *Ostvarivanje javnog interesa u javnim medijskim servisima, 2016*
<http://www.novinarska-skola.org.rs/sr/publication/ostvarivanje-javnog-interesa-u-javnim-medijskim-servisima-u-srbiji/>

Posledice po kvalitet izbornog procesa

Nepotpuno, pristrasno i neprofesionalno TV izveštavanje javnih servisa RTS i RTV o aktuelnim događajima u redovnom informativnom programu, kombinovano sa neadekvatnom reprezentacijom pluralizma političkih ideja i odsustvom ravnopravnog sučeljavanja različitih mišljenja u debatnim emisijama odstupaju od standarda medijskog rada koji opredeljuju demokratski karakter izbora. Takvo izveštavanje utiče da izborni učesnici u trenutku raspisivanja izborne kampanje već imaju nejednake šanse da dobiju podršku birača. Ono narušava demokratski legitimitet izbora. Izbori ne mogu biti slobodni i fer ako se pravila ravnopravnog tretmana izbornih učesnika primenjuju samo tokom kratkog trajanja kampanje, a ne poštuju mesecima pre toga.

Prema medijskoj teoriji i istraživanjima, kontekst za smisao izborne dileme formira se u redovnom informativnom izveštavanju mnogo pre izborne kampanje. Informativni programi imaju najveći uticaj na birače jer uživaju najveće poverenje publike, kao najmanje podložni subjektivnim vrednovanjima novinara. Redovne informativne emisije, u kojima se po prirodi novinarskog posla izveštava o nekim događajima i pojavama, dok se neki izostavljaju ili marginalizuju, stvaraju sliku sveta u kojoj neke teme i neka viđenja i tumačenja događaja imaju veću važnost od drugih. U takvoj slici sveta aktivnosti izbornih učesnika i njihove poruke imaju različite šanse da budu smislene i prihvatljive za birače.

Politički subjekt koji zbog pristrasnog tretmana pre izbora dobija više vremena i pozitivniji tretman ima prednost nad drugim izbornim učesnicima, jer je već obezbedio poznatost, prepoznatljivost i pozitivan imidž, a time i veću šansu za izbornu pobjedu. RTS i RTV svojim informativnim programima daju ovakvu prednost organima vlasti tj. vladajućim političkim partijama.

Ako se u redovnim informativnim emisijama redovno plasiraju informacije i mišljenja koja potvrđuju ispravnost politike partija na vlasti i afirmišu rešenja koja su u skladu sa njihovim političkim idejama, ako se ideje i delatnost vladajućih partija ne preispituju i ne suprotstavljaju drugačijim tumačenjima i argumentima, već se ovi marginalizuju, i ako se raspravlja samo o onim pitanjima koje vlast smatra važnim – zbirno, ako se medijske verzije svakodnevnog života poklapaju sa viđenjima društvenih zbivanja od strane najvažnijih državnih organa i organa vladajuće partije - vladajuće partije ulaze u izbornu utakmicu sa ogromnom prednošću, koju drugi izborni učesnici ne mogu da nadoknade tokom kratkog trajanja kampanje.

Slobodni i fer izbori podrazumevaju da redovni informativni programi, poštujući standarde korektnosti i objektivnosti, nude raznovrstnost mišljenja i nepristrasne analize o glavnim društvenim kontroverzama, kako bi publika mogla da se upozna sa

različitim tumačenjima stvarnosti i birači formiraju mišljenja na poznavanju svih relevantnih aspekata društvenih problema i uočenih razlika u ponuđenim rešenjima.

Preporuke

- Pokrenuti zakonsku proceduru za smenu članova Saveta REM koji nisu obezbedili nadzor nad radom javnih medijskih servisa i sankcionisali njihovo nepoštovanje člana 7 (tačke 1, 4, 7) Zakona o javnim medijskim servisima
- Nakon izbora novog Saveta REM-a, u periodu do izbora REM jednom u tri meseca objavljuje izveštaj o rezultatima detaljne kvantitativne i kvalitativne analize relevantnog uzorka informativnih programa RTS-a i RTV-a, naročito u pogledu ostvarivanja javnog interesa i nezavisne uređivačke politike (poštovanje Člana 7 Zakona o javnim medijskim servisima)
- Programski saveti javnih servisa na otvorenim sednicama razmatraju izveštaje REM-a i donose preporuke za poboljšanje informativnog programa u skladu sa nalazima iz izveštaja
- Na osnovu Zakona o javnim medijskim servisima i Pravilnika REM-a o standardima u informativnom programu, RTS i RTV usvajaju samoregulatorni akt Smernice za izveštavanje, sa jasnim uputstvima kako se ostvaruju zakonske obaveze potpunog, nepristrasnog profesionalnog informisanja, odražavanja postojećeg pluralizma političkih ideja i sučeljavanja različitih stanovišta, a posebno u izbornom periodu
- Preporučuje se RTS-u i RTV-u da, po ugledu na praksu javnih servisa u Evropi, uvedu nove debatne emisije o pitanjima koja najviše brinu građane po relevantnim istraživanjima javnog mnjenja. U ovim emisijama treba da učestvuju renomirani akademski stručnjaci, stručni ljudi iz državnih institucija i stručni ljudi iz organizacija civilnog društva koji se bave datom temom, a koje će na profesionalnoj osnovi odabrati uredništvo RTS-a kako bi se obezbedilo sučeljavanje različitih stanovišta.
- RTS i RTV treba da uvedu Ombudsmana kao posrednika između novinara/urednika i publike, koji će objavljivati žalbe publike i odgovarati na njih, imati mogućnost da od autora spornog medijskog sadržaja traži da odgovori onome ko je uputio žalbu ili traži objavljivanje ispravke

3. Neravnopravan medijski tretman izbornih učesnika i REM

Većina elektronskih medija ne poštuje osnovni standard slobodnih i pravednih izbora - ravnopravan i nepristrasan tretman izbornih lista i kandidata, iako su to njihove zakonske obaveze.

Nadzor i kažnjavanje nezakonitog funkcionisanja elektronskih medija tokom predizborne kampanje su sve neefikasniji od 2016. godine zbog neadekvatnog rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM).

Obrazloženje problema

Izborni i medijski zakoni zahtevaju od medija da građanima obezbede istinito, potpuno i nepristrasno izveštavanje tokom predizborne kampanje i da izborne učesnike tretiraju bez diskriminacije. Umesto da vode brigu o potrebama građana, uz korišćenje analitičkog i istraživačkog pristupa, mediji mnogo bolje uslužuju potrebe izbornih učesnika tako što samo prenose njihova izborna obećanja i samopohvalne ocene. Ali dok obavljaju i ovako redukovanu ulogu, mediji krše svoje osnovne zakonske obaveze. Umesto ranije prakse manjeg ili većeg favorizovanja nekih izbornih učesnika (obično onih na vlasti), poslednjih godina dominira praksa grube medijske glorifikacije vladajućih partija i njihovih kandidata i diskriminacije opozicionih lista i kandidata. Ona je posebno karakteristična za televizije sa nacionalnom pokrivenošću, koje su glavni izvori informacija o izborima za većinu birača.

Nadzor rada TV i radio stanica tokom predizborne kampanje od 2003. godine obavlja samostalna nezavisna regulatorna organizacija, ranije sa nazivom Republička radio-difuzna agencija (RRA), a od 2014. godine Regulatorno telo za elektronske medije (Regulator ili REM). Regulatorno telo propisuje posebna pravila o ponašanju medija u periodu izbora i utvrđuje i kažnjava njihove prekršaje kako po službenoj dužnosti, tako i na osnovu podnetih predstavi. Nakon ili tokom kampanje objavljuje izveštaje o rezultatima svog monitoringa izborne produkcije posmatranih medija.

Najuticajniji mediji se nikada nisu striktno pridržavali obavezujućih pravila ponašanja tokom predizbornih kampanja, koja se nisu mnogo menjala od 2003. do 2015. godine. Kazne Regulatora, međutim, bile su retke i blage. Sa povećanjem pristrasnosti nacionalnih TV emitera, koja je tokom parlamentarnih izbora 2016. godine i predsedničkih izbora 2017. godine narasla do otvorenog propagiranja vladajućih partija i kandidata i diskriminacije opozicionih lista i kandidata, REM je bivao sve neaktivniji i neefikasniji, a time i politizovaniji. Nije kažnjen nijedan od grubih zakonskih prekršaja u ovim izbornim kampanjama, a izveštaj REM-a o zastupljenosti izbornih učesnika u medijima kao relevantan pokazatelj regularnosti izborne kampanje je izostao. Tokom izbora 2016. godine, iako je nadzor obavljan, REM ga nije objavio, a ostalo je nejasno da li završni izveštaj postoji. Tokom izbora 2017. godine, bez zvaničnog objašnjenja, REM nije ni obavljao samostalni nadzor rada emitera, već je reagovao samo po pojedinačnim prigovorima, koje je sve odbacio.

Pasivizacija rada i aktivna politizacija delovanja REM-a onemogućuju građane da budu dobro informisani o izbornim učesnicima između kojih biraju i ugrožavaju demokratski legitimitet izbora, kao jednu od važnih tekovina razvoja demokratije u Srbiji.

Pravna regulativa

Zakonska regulativa izborne komunikacije, u kojoj učestvuju izborne liste i kandidati (izborni učesnici), građani kao birači i informativni mediji, nije celovita, međusobno usklađena, niti dovoljno precizna. Ipak, ona uključuje osnovne demokratske standarde o pravima građana, pravima izbornih učesnika i obavezama medija tokom predizborne kampanje.

Izborni zakoni (*Zakon o izboru narodnih poslanika* iz 2000. godine, *Zakon o izboru Predsednika Republike* i *Zakon o lokalnim izborima* iz 2007) posmatraju pravo građana da budu dobro obavešteni ("pravovremeno", "istinito", "potpuno", "objektivno", „ravnopravno“, „nepriistrasno“) o programima i aktivnostima izbornih učesnika kao deo njihovog izbornog prava. Krovni medijski zakon, *Zakon o javnim informisanju i medijima*, definiše istinito, nepriistrasno, pravovremeno i potpuno informisanje svih građana kao sadržaj javnog interesa u oblasti javnog informisanja (Član 15).

Glavno pravo izbornih učesnika je da „obaveštavaju građane o programima i aktivnostima, kao i o predloženim kandidatima“, kako to definišu zakoni o izboru poslanika Skupštine Srbije (član 48) i Skupštine Vojvodine (Član 20). *Zakon o javnom informisanju i medijima* izbornim učesnicima obezbeđuje nešto brži rok nego drugim subjektima u ostvarivanje prava na odgovor ili ispravku ako je informacija koja se na njih odnosi neistinita, nepotpuna ili netačno preneti (Član 87, 89, 91)

U pogledu obaveza medija, izborni zakoni prepoznaje važnost principa ravnopravnog pristupa medijima za izborne učesnike i nalažu medijima da obezbede „ravnopravnost u obaveštavanju“ o svim izbornim učesnicima (*Zakon o izboru narodnih poslanika*, Član 5), odnosno „ravnopravnost, blagovremenost, istinitost, nepriistrasnost i potpunost u obaveštavanju“ o svim izbornim učesnicima, kao i o „drugim događajima značajnim za izbore“ (*Zakon o lokalnim izborima*, Član 4). *Zakon o elektronskim medijima* ovaj princip potvrđuje kao opštu obavezu svih emitera da izbornim učesnicima obezbede „zastupljenost bez diskriminacije“, kao i da poštuju zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje (član 47).

Dok obaveze ravnopravnog i nepriistrasnog tretmana izbornih učesnika važe za sve vrste medija, posebne dodatne dužnosti se daju javnim medijskim servisima. Od njih se traži da obezbede besplatno i jednako predstavljanje svih potvrđenih izbornih lista i kandidata (*Zakon o javnim medijskim servisima*, Član 7), što se prema *Zakonu o izboru narodnih poslanika* ostvaruje kao specijalizovane emisije za predstavljanje izbornih učesnika i iznošenje i obrazlaganje njihovih izbornih programa (Član 49), kao i emisije u kojima se obezbeđuje javno sučeljavanje njihovih izbornih programa (Član 50).

Kako izborni i medijski zakoni postavljaju samo osnovna načela uloge medija u predizbornoj kampanji, ključni pravni izvor regulacije rada elektronskih medija je podzakonski akt regulatornog tela za elektronske medije. Na osnovu zakonske nadeležnosti da „kontrolira rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni“ Zakona o elektronskim medijima, kao i da izriče mere pružaocima medijskih usluga (Član 22), Regulator je dobio pravo da izdaje poseban pravilnik o obavezama medija tokom kampanje. Od 2003. godine, Regulator je doneo 12 takvih dokumenata pod nazivom Opšte obavezujuće uputstvo radio i TV stanicama (emiterima) za ponašanje u predizbornoj kampanji¹², a poslednji iz 2015. godine Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje.

¹² Regulatorno telo je donelo tri obavezujuća uputstva za predsedničke izbore (2003, 2004. i 2008), dva za republičke skupštinske izbore (2003, 2007), jedno za lokalne izbore (2004), jedno za izbore za savete nacionalnih manjina (2010) i dva za informisanje gledalaca sa oštećenim sluhom (2012, 2014). Zbirno obavezujuće uputstvo za lokalne, pokrajinske i republičke skupštinske izbore doneto je 2008. godine, a 2012. i 2015. godine za sve vrste izbora (lokalni, pokrajinski, republički skupštinski, predsednički i izbori za savete nacionalnih manjina).

Pravilnik Regulatora pravi razliku između tri vrste medijskih sadržaja tokom kampanje - redovno novinarsko izveštavanje o aktivnostima izbornih učesnika, toku i rezultatima izbora, besplatna promocija izbornih učesnika kroz programe predstavljanja ili sučeljavanja i plaćeno oglašavanje. U svima se potencira princip nediskriminativnosti u tretmanu izbornih učesnika. Javni servisi su obavezni da osiguraju besplatno i jednako vreme za predstavljanje svih izbornih učesnika. Privatni emiteri imaju pravo da odrede način i obim programa koji će posvetiti predizbornoj kampanji, na osnovu svoje uređivačke politike i interesa publike, ali ako se odluče na mogućnost besplatnog predstavljanja, to mora biti pod jednakim uslovima za sve. Plaćeno reklamiranje takođe mora biti ponuđeno pod jednakim programskim, tehničkim i finansijskim uslovima i jasno naznačeno. Izveštavanje u svakodnevnim informativnim emisijama ne sme biti diskriminativno, tj. treba da bude zasnovano na načelima objektivnosti, ravnomernosti i zaštite javnog interesa.

Odredba o korektnom dnevnom informisanju o kampanji na načelima objektivnosti, ravnomernosti i zaštite javnog interesa ostala je ista sve do 2015. godine, bez objašnjenja šta to konkretno podrazumeva. Tek je Pravilnik iz 2015. godine u ovo pravilo uneo odredbe iz drugog podzakonskog akta koji se odnose na istinito, potpuno i blagovremeno informisanje, a koje uključuju obavezu odvajanja činjenica od mišljenja i komentara, izbegavanje manipulisanja izjavama, saopštenjima i fotografijama, pravilo da se čuje druga strana o spornom pitanju, itd. Njime nisu eksplicitno obuhvaćena uobičajena pravila jednakosti u prezentaciji događaja od istog značaja, približno jednaka vizeulna i zvučna opremu priloga i ravnomerno raspoređenju mogućnost partijskih lidera da su čuju direktno.

Glavni propusti pravne regulative izborne komunikacije, uključujući i pravilnik REM-a o radu medija tokom predizborne kampanje jesu odsustvo pokušaja da se spreče veće pobedničke šanse izbornih učesnika sa više finansijske moći, kao i onih na poziciji vlasti u odnosu na status opozicije.

Kontrola ostvarivanja zakona

Iako regulišu prava i obaveze u izbornoj komunikaciji, izborni zakoni ne određuju ni organ sa mandatom kažnjavanja neispunjavanja obaveza medija ni sankcije za njihovo kršenje.¹³

Zakon o izboru narodnih poslanika navodi da opšti nadzor nad postupcima izbornih učesnika i medija sprovodi Nadzorni odbor (Član 99), koji formira Narodna skupština.¹⁴ U pogledu rada medija, Nadzorni odbor¹⁵ kontroliše postupanje medija u

¹³ Izuzetak je Zakon o izboru narodnih poslanika koja predviđa novčanu kaznu za javni servis i odgovorno lice ako „omoguće predstavljanje kandidata i iznošenje i obrazlaganje programa podnosilaca izbornih lista u komercijalnom, zabavnom ili drugom programu“ (Član 110).

¹⁴ Nadzorni odbor ima deset članova od kojih polovinu članova imenuje Narodna skupština Republike Srbije na predlog Vlade Republike Srbije, a polovinu na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini Republike Srbije iz reda istaknutih javnih radnika, pod uslovom da oni nisu članovi organa političkih stranaka koje učestvuju na izborima (Član 99).

¹⁵ Nadležnosti Nadzornog odbora uključuju i ukazivanje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku, pokretanje postupka pred

obezbeđivanju ravnopravnih uslova za predstavljanje učesnika izbora, predlaže mere za poštovanje njihove jednakosti u izlaganju izbornih programa, upozorava na postupke stranaka ili medija kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata (Član 100). Međutim, odluke Nadzornog odbora nemaju obavezujući karakter, niti Zakon propisuje sankcije kojima će se kazniti prekršaji koje Nadzorni odbor utvrdi.¹⁶

Nadzorni odbor za izbore nije nikad ni formiran nakon izbora 2000. godine.

Regulatorno telo za elektronske medije je praktično jedini državni organ koji nadzire i sankcioniše funkcionisanje medija tokom izborne kampanje i za predsedničke, i za parlamentarne izbore na nivou republike, pokrajine, lokalnih samouprava i za izbore nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Međutim, Regulator koji deluje po Zakonu o elektronskim medijima iz 2014. godine, a koji je zamenio raniji Zakon o radio-difuziji, od 2016. godine intenzivno pokušava da se odrekne nadležnosti u nadzoru nad radom medija tokom izborne kampanje. Pred izbore 2016. godine, Regulator je tražio da se uspostavi Nadzorni odbor koji bi nadgledao rad medija. Pred izbore 2017. godine, na sajtu REM je u formi pitanja i odgovora objavljen stav REM-a da Zakon o elektronskim medijima nijednim od 120 članova „nije uredio posebne obaveze Regulatora tokom predizborne kampanje“, iako jeste „kao načelo“ utvrdio obavezu medija da izbrnim učesnicima obezbede zastupljenost bez diskriminacije. Pravno opravdanje odsustva posebnih obaveza Regulatora, REM nalazi u činjenici da je u *Zakonu o izboru narodnih poslanika* „potpuno i precizno regulisana ova oblast“, tako što nadzor nad medijima u toku izbornih aktivnosti i „kontrolu njihovog postupanja koja se odnosi na obezbeđivanje ravnopravnih uslova kandidata kao i postupak pokretanja krivičnih i prekršajnih postupaka vrši Nadzorni odbor“. Dodatno se tvrdi da je ovo razlog što u Zakonu o elektronskim medijima nema kaznenih odredbi za medije koje postupe „suprotno načelu 'bez diskriminacije'“. ¹⁷ Početkom 2019. godine, REM je stavio van snage Pravilnik o ponašanju medija tokom izborne kampanje, donet 2015.

Stav REM-a u potpunosti je suprotnosti sa ranijim ponašanjem regulatornog tela (RRA) i sa uobičajenim nadležnostima regulatornih tela za elektronske medije. Kada je preduzeo prvi nadzor medija, tokom parlamentarnih izborima 2003. godine, Regulator je pri izdavanju Opšte obavezujućeg uputstva za rad medija naveo da je njegovo izvršno telo (Savet) imao u vidu činjenicu da Nadzorni odbor za praćenje medija nije formiran, ali da bi Regulator izdao uputstvo i da jeste, jer mu „opšta obaveza nad radom emitera“ proistekla iz zakona o elektronskim medijima „daje pravo da proceni kada će i na koji način realizovati sistem nadzora nad radom emitera“. U svim objavljenim izveštajima sa nalazima nadzora nad radom medija, uvodni deo navodi „zakonski osnov nadzora“ (2003, 2004, 2008) odnosno „zakonski okvir“ (2012, 2014) i ističe se da je „obaveza nadzora nad radom emitera pristekla“ iz zakona koji se odnosi na elektronske medije (2003, 2004, 2008), odnosno da je regulatorno telo

nadležnim državnim organima u slučaju da izborni učesnici pozivaju na nasilje ili koriste govor mržnje i obraćanje javnosti radi zaštite moralnog integriteta ličnosti kandidata (Član 100).

¹⁶ Izuzetak predstavlja odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika koja predviđa novčanu kaznu za javni servis i odgovorno lice ako „omoguće predstavljanje kandidata i iznošenje i obrazlaganje programa podnosilaca izbornih lista u komercijalnom, zabavnom ili drugom programu“ (Član 110).

¹⁷ <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-dokumenata/arkhiva-izbora/izbori/pitanja-i-odgovori>

obavilo nadzor nad radom emitera “u skladu sa svojim zakonskim obavezama i nadležnostima (2012, 2014). Dodatno, iako je imao mnogo nadležnosti, Regulator je do 2014. godine najviše podzakonskih akata izdao u vezi ponašanja emitera u izbornoj kampanji.

Samoisključivanje REM-a iz obavljanja jedne od najvažnijih uloga regulatornog tela predstavlja napuštanje sopstvene odgovornosti za loše stanje u audio-vizuelnom sektoru i odustajanje od zaštite javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Ukazivanja da je REM najslabija karika medijskog sistema postoje odavno i sa raznih strana, ali se novi Savet REM-a umesto popravljavanja stanja, osnaživanja svog statusa i efikasnijeg rada odlučio na još veću pasivizaciju, legalizovanje delovanje medija u službi propagande vladajuće strukture i prebacivanje odgovornosti na državni organ sa mnogo manje moći.

Delatnost Regulatora u kontroli rada elektronskih medija u interesu građana nikada nije bila efikasna. REM ne samo da nije uspeo da spreči uticaj novca na medijsku sliku izbornih učesnika, ni uticaj partija na vlasti na njihovu veću prisutnost, već ni da obezbedi ravnopravno predstavljanje svakodnevnih aktivnosti izbornih učesnika, a ponajmanje da omogući građanima da od medija dobiju realnu sliku ponuđenih političkih rešenja za društvene probleme i njihove ostvarivosti umesto izbornih obećanja, samohvala izbornih učesnika i optuživanja rivala, čak u otvoreno koripćenje govora mržnje. Ovo nije ostvareno u programima emitera sa nacionalnom pokrivenošću, a još manje u lokalnim medijima, koje Regulator izrazito neefikasno nadzire.

Neefikasnost Regulatora se iskazuje direktno i vidljivo kao neadekvatno korišćenje mera za sankcionisanje zakonskih prekršaja pravila o radu medija tokom izborne kampanje, neadekvatne procedure odlučivanju po predstavkama i dugotrajan proces sudskog osporavanja odluka Regulatora.

REM je jedini organ koji može da kažnjava kršenje medijskih obaveza tokom kampanje.¹⁸ Njegova ovlašćenja uključuju izricanje opomene (povreda obaveze), upozorenja (teška povreda obaveze), privremene zabrane objavljivanja programskog sadržaja u trajanju do 30 dana (naročito teška povreda) i oduzimanje dozvole za emitovanje (nastavljanje neizvršavanja zakonskih odredbi ili propisa, nepoštovanje uslova predviđenih dozvolom, nepostupanje po merama za otklanjanje učinjenih utvrđenih povreda). Kažnjeni mediji su dužni da u svojim programima objave mere koje im Regulator izriče (Član 31), ali za ovu povredu Zakon ne predviđa nikakve sankcije.

Regulator je veoma retko koristio mere za kažnjavanje prekršaja od početka rada. Najdrastičnija mera do sada - privremena zabrana emitovanja – izrečena je samo jedanput 2015. godine, za najkraći mogući rok od jednog dana, zbog pornografskih sadržaja. Od 2014. do 2018. godine REM je izrekao ukupno 48 mera, i to 28 opomena, 19 upozorenja i tu jednu privremenu zabranu.¹⁹ Korišćenje sankcija se nije pokazalo kao delotvorno u odvratanju od kršenja medijskih obaveza, jer se ono tokom godina povećava.

¹⁸ Kršenja pravila koje Regulator može da kažnjava ne predstavljaju privredni prekršaj, pa njih ne može da kažnjava pravosuđe. REM ima pravo da pokrene prekršajni postupak kod nadležnog suda, ali ne i za programske sadržaje koji se tiču izborne kampanje.

¹⁹ <http://www.nuns.rs/info/activities/40305/nuns-predlozi-za-unapredjenje-rada-rem-a.html>.

Procedure odlučivanja o prekršajima medijskih pravila i izracanja sankcija REM-a ne podstiču ni blagovremeno, ni objektivno ni transparentno donošenje odluka. Proces odlučivanja u mnogim slučajevima predugo traje da bi imao realnog uticaja na tok odvijanja izborne kampanje. Propisi ne preciziraju kada je Savet REM-a dužan da uzme u obzir nalaz Stručne službe radi pokretanje postupka izricanja mera, i kakve obaveze ima prema tom nalazu, a kada može da sam odbaci prigovor i bez nalaza Stručne službe. Kriterijumi pri donošenju odluka nisu jasni.

Odluke prema prijavama nisu jasno predstavljene na sajtu REM-a. Tokom izbora 2016, prema Godišnjem izveštaju REM je primio 42 prijave, ali se u njemu ne navodi kako se one rešene. Od 22 prijave objavljene prijave na sajtu, jedna se završila merom opomene, jedna pokretanjem postupka, za četiri nije navedeno, a 16 je odbijeno bilo da su ocenjene kao neosnovane, da nema osnove za pokretanje postupka ili je emiter odmah postupio po nalogu Regulatora. Tokom izbora 2017 godine, Regulator je odbacio svih 58 prijava koje su protiv određenih emitera podnela fizička i pravna lica, ocenjujući ih na isti način kao prethodne godine.²⁰ Iz objavljenih odluka se ne vide argumenti za donošenje odluka, niti se to vidi iz Zapisnika sa sednica Saveta.

Procesi sudske kontrole odluka Regulatora su retki jer, iako imaju karakter hitnosti, upravni sporovi traju po više godina, što ovakve postupke obesmišljava. Pred Upravnim sudom su u periodu od početka 2012. godine do novembra 2017. godine podnete četiri tužbe protiv odluka REM-a, od kojih je samo jedna okončana presudom.

Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Regulator je odgovoran Narodnoj skupštini (Član 5 Zakona o elektronskim medijima), kojoj je dužan da podnosi Godišnji izveštaj o radu. Skupština, međutim, nikada nije razmatrala godišnje izveštaje REM-a, a nije reagovala ni kada su izostali izveštaji o radu emitera tokom izbora 2016. i 2017. godine. Ovo ostavlja Regulatora u kontrolnom vakuumu koji mu dozvoljava neefikasnost i proizvoljnost u radu, od koga štetu ima ceo medijski sistem i građani.

Prikaz stanja

Tokom parlamentarnih izbora 2016. godine došlo je do pogoršanja kvaliteta medijskog izveštavanja o izbornoj kampanji i grubog kršenja obaveze medija da izborne učesnike tretiraju na jednak način. Radio i TV programima su dominirali pre svega državni funkcioneri koji su promovisali svoje stranke, ali su i aktivnosti stranka vladajuće koalicije bili znatno vidljiviji i pozitivnije tretirane od glavnih oponentata, koji su uglavnom predstavljani na vrednosno negativan način. U komercijalnim televizijama, specijalizovne političko-propagandne emisije u korist vladajućih stranaka nisu bile označene kao plaćeni programi, a informativni program je bio u službi vladajuće koalicije i suprotan profesionalnim standardima i uputstvima samog REM-a.

Prema podacima BIRODI-ja, tokom izbora 2016. godine izborna lista SNS dobila je najveću minutažu u vestima koje su se odnosile na izborne učesnike u Dnevniku RTS – 7,6%. Sledeće dve najzastupljenije liste su bile SRS sa 7% i SPS-JS sa 5,6%. Demokratska stranka, kao najveći opozicioni rival, bila je zastupljena manje, sa 4,8%. Prava slika o neravnopravnom tretmanu izbornih učesnika se dobija podatkom da je

²⁰ <https://crta.rs/wp-content/uploads/2018/02/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf>.

21,8% vremena političkih vesti bilo posvećeno aktivnostima premijera Srbije Aleksandra Vučića, koji je bio nosilac liste SNS, a da su aktivnosti Vlade, koju Vučić vodi, bile predmet izveštavanja u još 14,8% vremena. Ukupno, SNS je kroz sopstveni partijski marketing uz dodatak državnog marketinga njenog lidera, zauzela 56,5% minutaže izbornih vesti. DS je, zahvaljujući funkciji premijera Vojvodine njenog lidera, kroz njegov državni marketing dobila dodatnih 0,4 % pa je prednost u korist SNS iznosila 11 puta više vremena.

Podaci monitoringa Novosadske novinarske škole predsedničkih izbora 2017. godine pokazuju da je razlika u dužini živog TV obraćanja između predsedničkog kandidata Aleksandra Vučića i 8 kandidata koji su uglavnom tretirani jednako bila osmostruka, a za dva kandidata i veća.

Precizne podatke o neravnopravnom tretmanu učesnika izbora 2016. i 2017. godine u programima nacionalnih televizija pružaju izveštaji BIRODI-ja.²¹

Posledice po kvalitet izbornog procesa

Neefikasna kontrola izveštavanja medija tokom izborne kampanje za parlamentarne izbore 2016. i predsedničke izbore 2017. godine narušila je legitimitet izbornog procesa. Po odlikama izborne komunikacije tokom ovih izbora, oni se ne mogu okarakterisati kao slobodni i poštjeni.

Građanima nije bilo omogućeno da se istinito, pošteno i nepristrasno obaveste o svim izbornim učesnicima i da na dobrom poznavanju rezultata vladajućih partija, izbornih programa svih pretendenata na vlast, realnih šansi za njihovo ostvarivanje i razlika između ponuđenih platformi naprave racionalan izbor. Pasivizacija i politizacija Regulatornog tela za elektronske medije normalizovali su praksu drastičnog favorizovanja vladajućih partija i njihovih kandidata i otvorenu diskriminaciju opozicionih lista i kandidata. Time je delegitimisano pravo na informisanost, kao važne komponente izbornog prava građana.

Neobjavljivanje izveštaja o monitoringu medija 2016. godine otvorilo je prostor medijima da propise izbornog izveštavanja krše bez sankcija i tokom narednih izbora (predsedničkih 2017. i lokalnih 2018. godine).

Kredibilitet Regulatornog tela kao nezavisnog i stručnog tela za nadzor rada emitiera je dodatno uzdrman, kao i njegova sposobnost i volja da omogući ravnopravno nadmetanje u sledećim izbornim ciklusima.

Odsustvo efikasnih aktivnosti Regulatora, ali i izostanak reakcije drugih aktera, sve više među građanima učvršćuje uverenje da privatni emiteri imaju pravo da rade šta hoće i da se to ne protivi postojećim zakonima.

Praksa medijskog izveštavanja na načelima ravnopravnog i nepristrasnog tretmana izbornih učesnika učinjena je odstupanjem od norme. Medijska publika naklonjena opoziciji sve više je smatra neadekvatnom, smatrajući da na medijskoj sceni treba napraviti ravnotežu time što će se ovi mediji otvorenije okrenuti ka snažnijoj promociji

²¹ Mediji i izbori 2016, <http://www.birodi.rs/mediji-i-izbori-2016/>, Mediji, javnost i izbori 2017, <http://www.birodi.rs/mediji-javnost-i-izbori-2017/>

političke opozicije i kritičara vlasti, što bi samo dodatno polarizovalo društvo i udaljilo ga od mirnog rešenja političkog sukoba.

Mnogi građani gube poverenje u to da je ravnopravno i nepristrano predstavljeno nadmetanje političkih ideja uopšte moguća i da su slobodni i pošteni izbori ostvarivi, što povećava razočarenje u politiku kao javnu delatnost, apatiju i izbornu apstinenciju.

Kako su slobodni i pošteni izbori bili jedna od osnovnih tekovina smene režima Slobodana Miloševića iz 1990-tih, a sada se oni dovode u pitanje, rađaju se sumnje u to da li srpsko društvo uopšte ima kapacitet za organizovanje kao demokratski sistem.

Preporuke

1. Smena članova Saveta REM-a i izbor novih članova poznatih po zalaganjima za slobodu medija

Na osnovu Zakona o elektronskim medijima, član 16, stav 5. koji navodi da Narodna skupština može, na predlog najmanje 20 narodnih poslanika razrešiti člana Saveta ako se utvrdi da je nesavesno i nepravilno radio, odnosno ako postoje razlozi za nedostojnost i ako zanemaruje i nesavesno ispunjava svoje obaveze što može dovesti do većih smetnji u radu Regulatora, pokrenuti postupak za razrešenje svih članova Saveta REM jer nisu obezbedili nadzor nad radom medija tokom izborne kampanje za parlamentarne izbore 2016 i predsedničke izbore 2017. godine, i time su dozvolili da se medijskim izveštavanjem drastično naruše prava građana i prava izbornih učesnika.

Potrebno je hitno pokrenuti proceduru kandidovanja novih članova REM koji će biti osobe poznate u javnosti po zalaganju za slobodu medija i ljudska prava i dokazani stručnjaci u oblastima od značaja za rad Regulatora, sa značajnim iskustvom i priznatim rezultatima rada u tim oblastima, kao i poznavaoци medijske politike.

Poželjno je da se kandidati za nove članove, sa istorijom zalaganja za slobodu medija i stručnim znanjima, predstave javnosti i iznesu svoje poglede na osnovne probleme medija, kako bi se obezbedio njihov kredibilitet i odgovornost prema javnosti i ojačala njihova pozicija kao stručnih i osoba od integriteta

2. REM donosi novi Pravilnik o medijskom izveštavanju o izborima

Novi Savet REM-a treba da organizuje javnu raspravu radi formulisanja novog Pravilnika o medijskom izveštavanju o izborima.

U ovoj javnoj raspravi treba se zalagati da Pravilnik

- onemogućiti zloupotrebu državnih funkcija za promociju izbornih učesnika
- daje mogućnost Savetu REM-a da hitno obavesti republičkog javnog tužioca ako medij svojim izveštavanjem jasno i direktno podstiče diskriminaciju, mržnju ili nasilje zbog ličnih svojstava, kako bi ovo telo preduzelo zakonske mere protiv prekršioca zabrane govora mržnje.
- obavezuje REM da nadgleda ostvarivanje prava na odgovor ili ispravku učesnika u izbornoj kampanji, a Savetu REM mogućnost da naredi primenu

prava na odgovor ili ispravku, ako medij to ne omogući oštećenom izbornom učesniku

- zabrani objavljivanje plaćenih reklamnih spotova u javnim medijskim servisima, a umesto toga izbornim učesnicima obezbedi određeni broj (30, 20, 10) besplatnih termina od po 1 minut, prema parlamentarnoj i izbornoj snazi izbornih učesnika
- ograniči količinu vremena koju jedan izborni učesnik može iznajmiti za emitovanje plaćenih oglasa na komercijalnim emiterima kako bi se onemogućilo favorizovanje finansijski moćnijih izbornih učesnika
- da cene oglašavanja i zakupa termina moraju biti jednake najnižim komercijalnim cenama
- da se uvedu sankcije kršenja obaveze elektronskih medija da objave odluke Saveta REM-a koje se odnose na njihovo nepoštovanje Pravila o izveštavanju medija o izbornoj kampanji
- da novinarsko izveštavanje u informativnim emisijama treba da bude odgovarajuće značaju izbornih učesnika i stepenu biračke podrške
- da se uravnotežen tretman izbornih učesnika izražava u pogledu dužine novinarskih priloga i njihove vizuelne i zvučne opreme, kao i u tretiranju događaja od podjednake važnosti za javnost na isti način
- reguliše prava medija, kao što su pravo na profesionalnu autonomiju i pravo na analitičko izveštavanje o izborima
- obezbedi da se besplatni termini za predstavljanje izbornih učesnika rasporede prema njihovoj parlamentarnoj i izbornoj snazi (broj predloženih kandidata)
- da se vreme obezbeđeno za besplatno predstavljanje подели na blokove od po 30 minuta, 10, 5 minuta i jedan minut.
- da se debatni programi ostvaruju kao intervjui koje vode dva novinara, a u poslednjoj nedelji kampanje kao debate između tri učesnika koji po istraživanjima javnog mnjenja imaju najveću podršku birača

3. Radi povećanja kredibiliteta, efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti REM-a zahtevati izmene u novom Statutu REM-a, koji tek treba da se usvoji

- precizirati da se tokom izborne kampanje Regulator posebno stara da pružaoci medijskih usluga poštuju obaveze koje se odnose na programske sadržaje tokom izborne kampanje i u tom cilju sporovodi planirani nadzor medija na dnevnoj osnovi, objavljuje periodične izveštaje o nalazima monitoringa jednom nedeljno, izveštaj o prvom krugu predsedničkih izbora najkasnije nedelju dana od završetka kampanje, a završni izveštaja najkasnije 30 dana nakon završetka kampanje (neke su preporuke ODIHR)
Završni izveštaj mora biti dostupan kao otvorena baza podataka sa mogućnošću javnog uvida
- uneti obavezu da REM-a pre svakog izbornog ciklusa pravi plan nadzora nad nacionalnim i lokalnim emiterima, prema uvidu u pluralističku lokalnu medijsku scenu. Ukoliko nema dovoljne sopstvene tehničke resurse za nadzor lokalnih

medija, REM će za te poslove ugovorom angažovati nekog drugog , kao što je činio ranije.

- uvesti hitne rokove za odlučivanje po prijavama – najviše 72 sata, zbog prirode i značaja izbora (preporuka ODIHR)
- propisati jasnu sistematičnu proceduru postupanja po prijavama, šta su razlozi da odbijanje prijava, za pokretanje i nepokretanje postupka, koja uključuje obavezu objavljivanja obrazloženja donete odluke, kao i objavljivanje detaljnih izveštaja sa sednica Saveta REM-a kako bi javnost bila upoznata sa činjenicama od značaja za odlučivanje i argumentima u raspravi pre odlučivanja (preporuka Crte)
- Pored Pravilnika o obavezama medija tokom izborne kampanje, uneti mogućnost Regulatora da donosi preporuke (umesto sadašnjih pitanja i odgovora) radi ujednačavanja i unapređenja rada pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje

Dugoročne preporuke

- Izmeniti Zakon o elektronskim medijima koji će obezbediti veću nezavisnost REM-a i precizirati njegove nadležnosti i obaveze u regulisanju i nadzoru medija u izornoj kampanji
- Izostaviti nadležne odbore Narodne skupštine Srbije i Skupštine Vojvodine iz liste ovlašćenih predlagača kandidata za članove Saveta REM-a (Član 9 ZEM) kako bi se postupak izbora članova zaštitio od političkih uticaja (preporuka u Predlogu Medijske strategije)
- Bolje preciziranje kriterijuma za izbor članova Saveta REM (preporuka u Predlogu Medijske strategije):
visoko obrazovanje, radno iskustvo od najmanje 10 godina u oblastima od značaja za rad Regulatora,
ličnosti koje su se u javnom životu istakle zalaganjem za poštovanje demokratskih načela i vladavine prava, ljudskih prava i sloboda, posebno za zaštitu slobode izražavanja (slično u hrvatskom zakonu o Elektroničnim medijima, član 68)
- Omogućiti REM-u da izriče novčane kazne za prekršaje Pravilnika o radu medije tokom kampanje i odrediti visine tih kazni prema vrstama prekršaja (predloženo kao mogućnost, uz postojeće mere, u Medijskoj strategiji)
- Prekinuti zavisnost REM-a od Skupštine Srbije u usvajanju Statuta i finansijskog plana, tako da se oni usvajaju samostalno uz prethodno vođenje javne rasprave svih zainteresovanih činilaca (nalazi se u predlogu Medijske strategije)

- Jasno definisati obavezu REM-a da vrši sistematski monitoring rada medija tokom izbornih kampanja, da nadzire poštovanje Pravilnika koji se odnosi na funkcionisanje medija u kampanji, da na prekršaje Pravilnika reaguje po službenoj dužnosti i po prijavama, i da objavljuje izveštaje sa nalazima monitoringa (slično u predlogu Medijske strategije)
- Pre podnošenja godišnjeg izveštaja o radu Regulator održava javnu raspravu o svom radu, kao mogućnost iznošenja interesa javnosti o radu Regulatora. Godišnji izveštaj sadrži i izveštaj o javnoj raspravi.

4. Funkcionerska kampanja

Javni funkcioneri tokom izborne kampanje masovno zloupotrebljavaju svoj službeni položaj radi promocije interesa svoje partije, što izborne učesnike čini neravnopravnim u mogućnostima obraćanja biračima

Obrazloženje problema

Javni funkcioneri koji su istovremeno kandidati svojih partija tokom izborne kampanje obavljaju dve vrste aktivnosti: redovne državne aktivnosti i promotivne partijske aktivnosti. Spajanje dveju delatnosti u jednu ličnost omogućuje javnim funkcionerima da svoj službeni položaj, za koji koriste javne finansije i javne resurse, upotrebljavaju za promociju posebnog političkog subjekta. Ova praksa stavlja vladajuće i opozicione partije u neravnopravan položaj: vladajuće za svoju promociju koriste javni novac, a privlače i veću pažnju birača i medija.

Aktivnosti javnih funkcionera u izbornom periodu, koje se tretiraju kao njihov "redovan rad", a suštinski su deo političke promocije, nazivaju se "funkcionerska kampanja". U akademskim terminima, ona označava korišćenje državnog marketinga (aktivnosti usmerene na stvaranje pozitivnog imidža države) kao partijskog marketinga (aktivnosti usmerene na stvaranje pozitivnog imidža partije).

Repertoar aktivnosti javnih funkcionera u vreme kampanje, a koje koriste radi partijske promocije je neiscrpan – "posete firmama, školama, bolnicama, sudovima, otvaranje fabrika, gradilišta, sajмова, potpisivanja ugovora i memorandumа o izgradnji i ulaganju, stipendiranju, predstavljanje planova izgradnje, uručenje stipendija, pomoći i poklona, razgovor sa građanima, radnicima", kao i posete inostranstvu, susreti sa domaćim i stranim zvaničnicima, sportistima i slično, sastanci sa raznim akterima, učešće na javnim manifestacijama, skupovima, itd.²²

Medijski aspekt funkcionerske kampanje iskazuje se kao nejednakost u tretmanu izbornih učesnika. Mediji uobičajeno izveštavaju o aktivnostima javnih funkcionera u "redovnom" delu vesti, mimo bloka koji je posvećen predstavljanju aktivnosti izbornih lista. Čak i pri poštovanju pariteta u predstavljanju izbornih lista, vladajuća partija kroz "neizborne" vesti dobija veliku višeslojnu privilegiju: veću minutažu, "svečarski"

²² http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf.

(neanalitički) tretman aktivnosti svojih kandidata, primat u redosledu vesti, naviku publike da vesti o aktivnostima funkcionera prihvata kao objektivnije nego one o izbornim listama.

Zloupotreba statusa javnih funkcionera u partijske svrhe tokom izborne kampanje pojačava se u izbornim periodima u tolikoj meri da razlika između vladajućih i opozicionih partija u mogućnostima da se obrate biračima ugrožava ravnopravni karakter izbora. Druga negativna posledica ove vrste kampanje je stvaranje uverenja kod birača da su vladajuća partija i država jedno isto, odnosno, da oni koji već obavljaju državne funkcije to ne rade u svojstvu izabranih funkcionera, nego se rad državnih institucija predstavlja kao partijski uspeh, što ih dovodi u prednost u odnosu na druge izborne učesnike.

Ova vrsta zloupotrebe javnih funkcija u partijske svrhe tokom izborne kampanje karakterisala je sve izbore u Srbiji od uvođenja političkog pluralizma 1990. godine. Ona je dobila drastičnije razmere nego ikada ranije u praksi Srpske napredne stranke i njenog lidera Aleksandra Vučića. Vladavina ove stranke oslanja se na permanenti državni marketing kao glavnu strategiju u stvaranju pozitivnog imidža vlasti. On se pojačava u izbornim periodima u tolikoj meri da razlika između vladajućih i opozicionih partija u mogućnostima dopiranja do birača ugrožava ravnopravni karakter izbora.

Pravna regulativa

Jedini zakon koji reguliše neki aspekt funkcionerske kampanje jeste *Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije* (2008). Ova institucija obavlja poslove u skladu sa zakonom kojim je uređeno finansiranje političkih subjekata, vodi registar javnih funkcionera, kao i njihove imovine i prihoda i rešava o sukobu interesa (Član 5).

Zakon dozvoljava javnom funkcioneru²³ da vrši funkciju u političkoj stranci i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zabranjeno nekim drugim zakonom. Ali, istovremeno se postavlja i jasno ograničenje: „Funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata“ (Član 29).²⁴

Dalje, Zakon ističe da je funkcioner „dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta“.²⁵

Nijedan od medijskih propisa ne reguliše medijsko izveštavanje o aktivnostima javnih funkcionera tokom izborne kampanje, iako se problem medijske prednosti vladajuće stranke zbog (povećane) aktivnosti njihovih kandidata na državnim pozicijama ispoljio već u prvoj višestranačkoj kampanji 1990. godine zbog aktivnosti tadašnjeg

²³ Po Zakonu, "funkcioner" je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština (Član 2).

²⁴ Izuzetak su javni resursi radi zaštite lične bezbednosti.

²⁵ Ovde su izuzetak funkcioneri koji se biraju neposredno od građana.

predsednika Srbije. On je ostao najveći izvor neravnopravnog tretmana izbornih učesnika u svim narednim i parlamentarnim i predsedničkim izborima.

Učinjen je samo jedan pokušaj da se “državnički” uticaj na promociju partija smanji, i to u prvom podzakonskom aktu prvog regulatornog tela za elektronske medije, RRA. Njegovo Opšte obavezujuće uputstvo za ponašanje medija za parlamentarne izbore 2003. godine je zahtevalo da se izveštaji o aktivnostima državnih organa i nosilaca vlasti na svim nivoima objavljuju “u meri značaja događaja i ne smeju se koristiti u propagandne svrhe”. Već sledeće uputstvo, za predsedničke izbore 2004. godine, ovu stavku nije sadržalo, kao ni nijedno sledeće do poslednjeg iz 2015. godine. Čak štaviše, vodeći ljudi RRA uporno su kasnije izjavljivali da je zloupotrebu javnih funkcija u partijske promotivne svrhe nemoguće sprečiti, pa nema svrhe stavljati takvu odredbu u pravilnik o medijskim obavezama.

Kontrola ostvarivanja zakona

Kako je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije jedini pravni propis koji dotiče važan aspekt funkcionerke kampanje, jedino telo koje se bavi nadzorom i ostvarivanjem dela zakona o zabrani korišćenja javnih resursa za promociju političkih subjekata je Agencija za borbu protiv korupcije. Ona to čini u okviru kontrole finansiranja izbornih političkih aktivnosti. Mnogo je kritika da ovo ni pravno ni operativno nije dobro rešenje, budući da Agencija mora da prati mnogo drugih oblasti u kojima je korupcija raširena, a u kojima nije do sada iskazala velike uspehe.

Najvažnija delatnost agencije u ovoj oblasti je da proverava tačnost izveštaja izbornih učesnika o troškovima izborne kampanje, kako bi sprečila koruptivne prakse u finansiranju izborne kampanje. Nadgledanje ostvarivanja Člana 29 Zakona tek je njen uzgredni posao. Radi nadgledanja troškova partija u izborima, Agencija od 2012. godine angažuje tim posmatrača koji ostvaruje monitoring izborne kampanje “na terenu”. Zadatak posmatrača je da prikupljaju informacije na licu mesta o promotivnim materijalima koje izborni učesnici koriste (leci, brošure, plakati), stranačkim skupovima koje organizuju (dužina trajanja, broj funkcionera, nelokalnih pristalica, prevoz koji koriste), plaćenom oglašavanju u medijima (bilbordi, spotovi, iznajmljeni termini) i drugim vrstama troškova (Pravilnik o posmatračima izbornih kampanja, čl. 10).

Iako jedini državni organ sa nadležnošću nadzora i sankcionisanja preršaja zloupotrebe javnih resursa i skupova za partijsku promociju, Agencija je u tome malo aktivna, a još manje efikasna.

U izveštaju o troškovima predsedničke izborne kampanje 2017. godine Agencija je na osnovu izveštaja terenskih posmatrača konstatovala da su predsednički kandidati koristili niz aktivnosti koje se ne smatraju klasičnim izbornim aktivnostima, kao što su organizovanje besplatnih lekarskih pregleda, deljenje pomoći materijalno ugroženim građanima, organizovanje besplatnih izleta za penzionere, itd. Međutim, ovaj izveštaj nije istakao da su u pitanju kršenja zakonskih odredbi, niti je ukazivao da su u njemu trošeni javni resursi, još manje ko ih je trošio.²⁶ U izveštaju o kampanji 2016. godine ova praksa opisana je nešto detaljnije, i sa nekim naznakama nosilaca, ali takođe bez

²⁶ <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-kampanja-2017.pdf?pismo=lat>, str. 11.

naglašavanja njene nezakonite prirode.²⁷ Budući da *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti* ne definiše jasno šta su aktivnosti u kampanji, već samo navodi da je izborna kampanja “skup aktivnosti političkog subjekta od dana raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora” (Član 2), ova pravna praznina daje alibi Agenciji da neke aktivnosti nosilaca izbornih lista i ne posmatra kao zloupotrebu javnih sredstava za promociju partijskih subjekata.

Kao moguće kršenje Zakona Agencija navodi samo korišćenje prostora u osnovnim i srednjim školama za političke svrhe, budući da je u školama zabranjeno političko organizovanje. U izveštaju iz 2016. godine se ovakvi slučajevi predstavljaju kao “sporni” i precizira da ih je registrovano 16, a da “SNS može da se dovede u vezu sa 15, a SPS sa jednim ovakvim događajem”.

Neefikasnost Agencije se ogleda i u korišćenju sve manje posmatrača. Prvi posmatrački tim iz 2012. godine brojao je 165 ljudi, 2016. godine 134, a 2017. svega 44. Agencija nije na vreme u okviru budžetskog plana za 2017. godinu tražila sredstva za posmatranje predsedničkih izbora, pa se mali broj posmatrača dovodi u vezu sa ovim propustom, iako su predsednički izbori bili redovni, dakle očekivani i predvidivi.

Neopravdanu medijsku prednost koju vladajuće političke partije dobijaju kroz državni marketing niko ne kontroliše i ne sankcioniše. Agencija za borbu protiv korupcije ne smatra da je to njen zadatak, a isto čini i Regulatorno telo za elektronske medije (REM), koji pa po pravilu odbacuje kao neosnovane sve prijave koje dobija zbog medijskog favorizovanja određenog izbornog učesnika po toj osnovi.

Prikaz stanja

Funkcionersku kampanju kao problematičan aspekt izbornog procesa ističe veliko broj posmatrača izbora. OEBS/KDILJP ukazuje da su 2016. godine predstavnici SNS i, u nešto manjoj meri SPS, povećali učešće na zvaničnim događajima tokom izborne kampanje, uz nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti, što je u suprotnosti sa opredeljenima OEBS-a i standardima Saveta Evrope (Konačni izveštaj o prevremenim parlamentarnim izborima u Srbiji 2016, str. 1). U predsedničkoj kampanji 2017. dominirao je kandidat vladajuće koalicije, istovremeno i premijer, kojem je išlo u prilog nejasno razgraničenje između aktivnosti koje je sprovodio kao deo izborne kampanje i onih aktivnosti koje je sprovodio kao premijer (Konačni izveštaj o predsedničkim izborima 2017, str. 1).

Misija CRTE Građani na straži u svojim izveštajima evidentira primere korišćenja javnih resursa poput vozila, prostorija, opreme od strane funkcionera vladajućih stranaka, slučajeve zloupotrebe zaposlenih u državnim institucijama koji po obavezi prisustvuju stranačkim događajima i to u radno vreme. Javni funkcioneri ponekad u radno vreme promovišu novi državni projekat (fabriku, bolnicu i slično), a odmah posle radnog mesta u isrom mestu održe predizborni miting (CRTA Predsednički izbori – finalni izveštaj 2017, str. 39).

²⁷ “Organizacija lekarskih pregleda, davanje pravnih saveta, priprema đaka za polaganje prijemnih ispita za srednje škole, razgovori lidera sa građanima i sl. evidentirani su 499 puta. U organizovanju ovih aktivnosti ističu se: SNS, SPS, DS i DSS-Dveri. SNS je najčešće organizovala oftalmološke preglede i merenje pritiska i nivoa šećera u krvi (17), dok je SPS organizovala preglede u dva navrata”, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-IK-2016-2712016.pdf?pismo=lat>.

Prema podacima Transparentnosti Srbija, najaktivniji korisnici svog državnog statusa radi promocije partije 2016. godine bili su gradonačelnik Beograda Siniša Mali i gradski menadžer Goran Vesić sa gotovo 50 promotivnih događaja u kampanji, svaki pojedinačno. Aktivnosti 28 funkcionera tokom kampanje (otvaranje fabrika, kameni temeljci, posete školama i slično) koje je Transparentnost pratila povećale su se prosečno 2,5 puta u odnosu na isti period prethodne godine.²⁸

Zloupotreba državnih funkcija u promotivne partijske svrhe nesmetano se prenosi u medije. Prema nalazima medijskog monitoringa Biroa za društvena istraživanja (BIRODI), pozitivno izveštavanja o javnim funkcionerima tokom kampanje za parlamentarne izbore u centralnim informativnim emisijama na TV sa nacionalnim frekvencijama povećano je sa prosečnih 69% u 2012. godini na 82% u 2016. U kampanji 2012. godine najzastupljeniji izborni akteri su bili Boris Tadić (DS, predsednik Srbije), Dragan Đilas (DS, gradonačelnik Beograda) i Ivica Dačić (SPS, ministar unutrašnjih poslova), i to u svom državnom svojstvu. U kampanji 2016. godine, samo jedan akter, Aleksandar Vučić, premijer i predsednik SNS, dobio je 25% više TV vremena nego tri navedena kandidata zajedno četiri godine ranije.

Na predsedničkim izborima 2017. godine, kandidat Aleksandar Vučić je u funkciji premijera na nacionalnim televizijama imao tri i po puta veću minutažu (od toga 91% pozitivno konotiranu) nego predsednički kandidat Boris Tadić 2012. godine u funkciji predsednika države (85% pozitivno konotirano).

Neometano stapanje državnog i partijskog marketinga već godinama obezbeđuje dominaciju SNS u informativnim sadržajima svih najuitcajnijih medija.

Posledice za izborni proces

Zloupotreba državnog marketinga u svrhu partijske promocije predstavlja vrstu diskriminacije opozicionih izbornih učesnika. Sa jedne strane, zbog neograničavanja funkcije javnih funkcionera tokom partijske kampanje, a s druge, zbog neefikasne kontrole korišćenja javnog novca i javnih sredstava, vladajuća stranka ima mogućnosti da svoje prilike za obraćanje biračima učini daleko mnogobrojnijim, a ove prilike raznovrsnijim, raskošnijim i za birače materijalno korisnijim.

Ta njena prednost se dodatno ojačava medijski, a njene posledice u korist vladajuće stranke su višestruke i dugotrajne.

Novinarsko izveštavanje koje zamagljuje razliku između državne i partijske uloge jednog izbornog aktera omogućuje da se predstava o državnom organu kao o javnom servisu koja služi opštem dobru izjednači sa predstavom o partiji koja zastupa interese svih građana. Vladajuća partija u svesti publike na taj način postaje prirodni deo državne strukture, a ne njen politički deo, privremen, i promenljiv.

Ako se uobičajeno medijsko privilegovanje javnih funkcionera kao najčešćih subjekata političkog govora kombinuje sa marginalizovanjem ili ignorisanjem kritičara vlasti, kod

²⁸ <https://www.istinomer.rs/clanak/1555/Izbori-2016:-Kampanja-samo-jednog-coveka>.

publike se stvara osnova za identifikaciju sa državnom politikom, ali i sa vladajućom partijom koja je sa njom i programski i personalno ujedinjena. Ovaj simbolički transfer podrške državi na podršku partiji duboko je ukorenjen u političku kulturu birača, izražen kroz popularni odgovor srpskog seljaka vođi opozicije iz devedestih: Glasaću za tebe kada dođeš na vlast.

Preporuke

- Formiranje Nadzornog odbora kao tela za nadzor ponašanja svih izbornih aktera, prema odredbama Zakona o izboru narodnih poslanika. Merama koje ima na raspolaganju u praćenju nepravilnosti u postupanju političkih stranaka i pojava kojima se ugrožava jednakost prava svih kandidata Nadzorni odbor bi ukazivao i upozorovao na zloupotrebu javnih funkcija u svrhu partijske promocije
- Agencija za borbu protiv korupcije donosi podzakonski akt kojim se precizno definiše šta su javni resursi, skupovi i susreti koje javni funkcioner ne može da koristi za promociju političkih subjekata
- Agencija reaguje na povredu Člana 29. odmah čim ga utvrdi i po službenoj dužnosti pokreće postupak i izriče opomenu što je pre moguće
- Agencija za borbu protiv korupcije objavljuje javne izveštaje o terenskom monitoringu izborne kampanje jednom u dve nedelje tokom trajanja kampanje
- REM donosi novi Pravilnik o ponašanju medija u izbornoj kampanji koji jasno reguliše modele onemogućavanja zloupotrebe javnih sredstava i službenog položaja za promociju partijskih interesa u medijskom izveštavanju ("tehnički nivo" izveštavanja, svrstavanje vesti u "izborni" umesto "redovni" blok, mogućnost opozicionog odgovora) i ograničenja u pojavljivanju javnih funkcionera u posebnim emisijama ili programima
- Javni servisi donose Smernice za izveštavanje, sa posebnim delom o standardima ravnopravnog i nepristransog tretmana izbornih učesnika, uključujući javne funkcionere