

Pristup medijima

Ponašanje medija u kampanji je tema koja uvek izaziva mnogo pažnje, neretko deli javnost, predmet je različitih ocena i jedan od najvećih izazova za sve vreme od uvođenja višestranačja u Srbiji. Ujedno, to je oblast u kojoj su reforme išle sporo i uz velike probleme u primeni, što je posebno izraženo kod regulacije političke komunikacije koja je, gotovo po pravilu, ostajala na marginama svih zakonodavaca. **Brojni zakonski i podzakonski akti regulišu ponašanje medija u izbornim kampanjama i to je neretko ogroman izazov u primeni zakona i kontroli sprovođenja.** Tako je **ponašanje medija regulisano izbornim zakonima** (Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima), **medijskim zakonima** (Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima), **komercijalnim (i medijskim) zakonima** (Zakon o oglašavanju) i **podzakonskim aktima**, poput Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje koji je usvojio Savet Regulatornog tela za elektronske medije (u daljem tekstu: REM) 16. juna 2015. godine a koji je stavljen van snage u februaru 2019. godine.

Iako je ključni problem sa medijskim zakonima njihova primena ili nekonzistentna primena, a manje pravni okvir (on je 2014. godine uvažio brojne dobre principe iz uporedne prakse), **postoji nekoliko problema koje je moguće i potrebno adresirati**, a posebno u pogledu političke komunikacije koja se godinama nalazi na margini interesovanja svih medijskih zakonodavaca i stručne javnosti.

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) je posmatrao sve izbore u Srbiji od 1997. godine (i Crnoj Gori do 2006.), računajući i tri referenduma (dva u Srbiji i jedan u Crnoj Gori) i tri izborna ciklusa za nacionalne savete nacionalnih manjina, i na ovim iskustvima i analizama biće baziran i ovaj tekst.¹

¹ Svi izveštaji i analize sa izbora od 1997. godine su dostupni na: <http://www.cesid.rs/izdanja/oko-izbora/>.

Šta možemo da uradimo?

Izazovi koji se mogu rešiti do izbora 2020 bez promene zakona

- **(1) Formirati Nadzorni odbor Narodne skupštine Republike Srbije koji bi se, između ostalog, bavio ponašanjem štampanih i onlajn medija.** Ne postoji regulatorno telo za ove medije koje bi moglo da definiše pravila i vrši nadzor nad njihovom primenom što je u skladu i sa globalnim trendovima po kojima je samo televizija predmet čvršće regulacije. Ova obaveza proističe iz člana 100, stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika koji kaže da Nadzorni odbor „kontrolni postupanje sredstava javnog obaveštavanja u primeni odredaba ovog zakona koje se odnose na obezbeđivanje ravnopravnih uslova za predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista“.
- Ujedno, dugoročno se može definisati ista odredba o formiranju ovog tela na lokalnom nivou (kroz Zakon o lokalnim izborima) koji bi, između ostalog, kontrolisao i „sredstva javnog obaveštavanja“ na lokalnom nivou tokom kampanje.
-
- Formirati Nadzorni odbor NSRS koji bi se, između ostalog, bavio ponašanjem štampanih i online medija.*
-
- **(2) Sprovesti celovit i metodološki koherentan monitoring izveštavanja medija tokom trajanja kampanje (od strane REM-a) ili, ukoliko nema uslova, tokom poslednje tri nedelje kampanje i o rezultatima obavestiti javnost, tokom kampanje periodično i sveobuhvatno kroz finalni izveštaj nakon završetka kampanje.** Samo uz pomoć nezavisnog monitoringa medija je moguće proveriti da li su ispunjene zakonske odredbe o ravnopravnom tretmanu svih izbornih učesnika.
- **(3) Potrebno je definisati jasnu odredbu da svi mediji imaju obavezu da, uoči izbora, javno objave cenovnike političkog oglašavanja, koji bi, bez diskriminacije, važili za sve političke subjekte, pod apsolutno identičnim uslovima,** što bi kontrolisala Agencija za borbu protiv korupcije. Dalje, potrebno je dodatno unaprediti monitoring političkog oglašavanja (taj posao na bazičnom nivou sada radi REM) imajući u vidu njegovu zastupljenost i značaj u kampanjama. Precizirati jasnu metodologiju i merljive indikatore i jasno urediti obavezu medija da objave uslove pod kojima su omogućili političko oglašavanje u izbornoj kampanji kao i realizovane medijske planove u pogledu političkog oglašavanja. Ova preporuka je i direktnoj korelaciji sa preporukom o tripartitnoj
-
- *Javno objavljivanje cenovnika političkog oglašavanja od strane medija*
- *Unapređenje monitoringa političkog oglašavanja*
- *Preciziranje metodologije i merljivih indikatora*
- *Obavezivanje medija da objave uslove pod kojima je omogućeno političko oglašavanje*
-

verifikaciji troškova od strane Agencije za borbu protiv korupcije (videti [Preporuke za finansiranje izbornih kampanja](#)). Na ovu preporuku nas upućuje i regulativa: 1) na opštijem planu „oglašavanje je slobodno, uz ista prava i obaveze domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica“ (Zakon o oglašavanju, član 4) i 2) na konkretnijem nivou „pružalac medijske usluge dužan je da emituje političke oglasne poruke svih zainteresovanih podnosilaca izbornih lista i kandidata pod jednakim programskim, tehničkim i finansijskim uslovima“ (član 10 Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje). Ističemo i da se u članu 5, stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika – shodno se primenjuje i na lokalne izbore – kaže da su „sredstva javnog obaveštavanja dužna da obezbede ravnopravnost u obaveštavanju o svim podnosiocima izbornih lista i kandidata sa tih lista.“

- **(4) Pokrenuti proceduru kandidovanja novih članova REM-a** jer postojeći Savet REM-a dugo funkcioniše u krnjem sastavu i pritom voditi računa da se izaberu osobe koje će biti stručne i dokazane u oblastima od značaja za rad REM-a, sa značajnim poznavanjem medija i medijske politike.
- **(5) Definisati jasne i kratke rokove u Statutu REM-a za odlučivanje po prijavama i propisati obavezu da REM jednom u 15 dana tokom kampanje obaveštava javnost o svim donetim odlukama.**
- **(6) Doneti novi Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje** (pošto je do tada važeći stavljen van snage u februaru 2019.) ili neki drugi akt kojim bi se kontrolisalo ponašanje pružalaca usluga od strane REM-a, ali tako da bude sadržajnije i preciznije u odnosu na onaj koji je usvojen 2015. godine. Ranija iskustva sa Opštim obavezujućim uputstvima su bolja jer se radilo o sadržajnijim, koherentnijim i preciznijim pravnim aktima. Novi akt treba da adresira ključne probleme u izornoj komunikaciji i da bude usklađen sa drugim propisima, posebno onima koji se odnose na funkcionersku kampanju i rad Agencije za borbu protiv korupcije.

Doneti novi Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje

Izazovi koji se mogu rešiti do izbora 2020, ali uz promenu zakona

- **(7)** Dugoročno, precizirati kroz zakone, odredbu da REM tokom kampanje mora sistematski da monitoriše medije, sankcioniše eventualna kršenja propisa u veoma kratkim rokovima zbog prirode takvih sankcija u kampanjama (do 72 sata) i o tome obavesti javnost (periodično na 15 dana u kampanji i po završetku izbora, 45 dana od dana za glasanje).
-
- Uvesti zakonsku obavezu da REM mora sistematski da monitoriše medije.*
-
- **(8)** Definisati novčanu kaznu za organizacije/aktere koje prekrše zabranu „izborne propagande preko sredstava javnog obaveštavanja ili javnih skupova“ i shodno tome promeniti član 108. Zakona o izboru narodnih poslanika koji kaže da će se „novčanom kaznom od 100.000 do 600.000 dinara kazniti za prekršaj organizacija koja objavi procenu rezultata izbora ili prethodne rezultate izbora, suprotno odredbi člana 5. stav 3. ovog zakona.“
-
- Definisati novčanu kaznu za organizacije/aktere koji prekrše izbornu tišinu preko sredstava javnog obaveštavanja, ili na javnim skupovima.*
-
- **(9)** Skraćenje instituta izborne tišine na 24 sata uoči glasanja, jasno definisano kontrolno telo ili kontrolna tela koja bi je kontrolisala (Nadzorno telo Narodne skupštine, RIK i REM) i dobro odmerene i kontramotivišuće sankcije.
- **(10)** Promenama Zakona o oglašavanju regulisati političko oglašavanje van kampanje jer trenutna odredba iz člana 47, stav 5 Zakona o elektronskim medijima nedovoljno dobro reguliše tu oblast pošto ostavlja prostor za prikrivenim oglašavanjem i ne reguliše oglašavanje van kampanje u štampanim, onlajn i OOH medijima. Podsećamo na tu odredbu - „*pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sadržaj, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužan je da: poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije.*“