



UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

DIJALOG O IZBORIMA 2020

MEDIJI I IZBORI

ELEKTRONSKI BILTEN BR. 4

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

DIJALOG O IZBORIMA 2020

Bilten br. 4/2020

- MEDIJI I IZBORI

Priradio: Prof. dr Dejan Milenković

S a d r Ź a j

Prof. dr Rade Veljanovski

SUPROTNOSTI IZMEĐU REGULATIVE I PRAKSE U MEDIJSKOM
OBEZBEĐIVANJU RAVNOPRAVNOSTI UČESNIKA U IZBORIMA
- SLUČAJ SRBIJA

Prof. dr Dubravka Valić Nedeljković

PREDIZBORNA KAMPANJA BEZ NOVINARSKOG IZVEŠTAVANJA:
DRUŠTVENE MREŽE KAO USPEŠAN KOMUNIKATIVNI KANAL

Prof. dr Jelena Vučković

ODNOS MEDIJA I POLITIČKIH STRANAKA U IZBORNOM
PROCESU (Osnovni principi medijskog pristupa)

Doc. dr Jelena Surčulija Milojević

(NE)USKLAĐENOST IZBORNOG I MEDIJSKOG ZAKONODAVSTVA
SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA U VEZI PONAŠANJA
MEDIJA U (PRED)IZBORNOJ KAMPANJI

Doc. dr Dinko Gruhonjić

MEDIJI I CENTRALIZAM: POKRAJINSKI I LOKALNI
IZBORI U SRBIJI PONOVO U DRUGOM PLANU

*Jelena Surčulija Milojević**

(NE)USKLAĐENOST IZBORNOG I MEDIJSKOG ZAKONODAVSTVA SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA U VEZI PONAŠANJA MEDIJA U (PRED)IZBORNOJ KAMPANJI

Sažetak:

Predmet analize ovog rada je (ne)usklađenost izbornog i medijskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i dobrom praksom u vezi ponašanja medija u (pred)izbornoj kampanji. Kako se u Izveštajima o napretku Evropske Komisije i Izveštajima međunarodnih organizacija koje prate izbore, ali i dokumentima domaćih nevladinih organizacija, često navode problemi u toku trajanja izborne kampanje koji se tiču ili nedovoljno pravno uređene medijske scene u ovoj oblasti ili nepoštovanja već postojećih zakonodavnih okvira u Republici Srbiji, potrebno je bliže analizirati postojeće pravno stanje. Poseban akcenat će biti stavljen na rad Regulatornog tela za elektronske medije i javnog medijskog servisa, te na podzakonske i samoregulatorne akte koje bi ove institucije mogle da usvoje i/li primene, koristeći međunarodne standarde i najbolju praksu evropskih zemalja. Predmet analize biće, između ostalog, (ne)postojanje regulatornog okvira u vezi zaštite novinara i medijskih radnika u vreme (pred)izborne kampanje, predstavljanje javnog mnjenja, (ne)poštovanje principa besplatnog i jednakog predstavljanja političkih starnaka, koalicija i kandidata koji imaju potvrđene izborne liste za republičke, pokrajinske i lokalne izbore, u vreme predizborne kampanje i druge.

Ključne reči: *mediji, Izbori, izborna kampanja, medijsko pravo, javni medijski servis, dloboda izražavanja, regulatorno telo.*

UVOD

Iako je Republika Srbija skoro celu deceniju država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, a nepune dve decenije je članica Saveta Evrope, jako malo je urađeno na usklađivanju sa međunarodnim standardima i primeni postojećih propisa u oblasti regulisanja ponašanja medija u izbornoj kampanji. Iz izbornog ciklusa u izborni ciklus se ponavljaju slični komentari međunarodnih organizacija koje izbore prate, u kojima se država poziva da popuni pravne praznine, uskladi zakonodavstvo i počne primenu postojećih zakona. Istovremeno se

* Dr Jelena Surčulija Milojević, docent na Fakultetu političkih nauka, Univerzitetu u Beogradu.

Regulatorno telo zaduženo za elektronske medije samo odlučuje da li će ili ne *ex officio* raditi monitoring medija u izbornoj kampanji, i pored postojećeg regulatornog okvira koji to pitanje precizno reguliše, a javni medijski servisi se ne ponašaju u skladu sa svojom funkcijom i još uvek nisu dovoljno ojačali kako bi izbegli političke pritiske, posebno u toku izborne kampanje.

1. (NE)USKLAĐENOST IZBORNOG I MEDIJSKOG ZAKONODAVSTVA SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA I DOBROM PRAKSOM U VEZ PONAŠANJA MEDIJA U (PRED)IZBORNOJ KAMPANJI

Kako Republika Srbija spada u red tzv. „novih demokratija“¹, to je primetno i da se tekovine evropskog prava teže inkorporiraju u nacionalni pravni sistem, iako ne postoji sumnja da su izmene i usklađivanje neophodni. Može se uočiti da čak i kada su međunarodni standardi direktno inkorporisani u pravni sistem Republike Srbije, nedostaje njihova puna primena, što važi kako za medijske, tako i za delove izbornih zakona koji se odnose na medije.

Evropska konvencija o ljudskim pravima² (u daljem tekstu EKLJP) od strane Republike Srbije potpisana 2. aprila 2005. godine, ratifikovana 14. aprila 2009. godine, stupila na snagu 1. avgusta 2009. godine,³ zemljama članicama Saveta Evrope pruža regulatorni okvir koji se tiče kako zaštite prava na slobodu izražavanja, tako i zaštite prava na slobodne izbore – pravo koje u sebi sadrži i pravo na slobodu izražavanja. Član 10 EKLJP glasi: „Svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvata slobodu mišljenja, slobodu dobijanja ili saopštavanja informacija i ideja bez mešanja državnih vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da preduzeća u domenu radio-difuzije, filma ili televizije podvrgnu režimu dozvola.“⁴

Drugi stav člana 10 uvodi ograničenja prava na slobodu izražavanja, pošto ovo ljudsko pravo nije apsolutno već može biti ograničeno pravima drugih. Stoga se pravo na slobodu izražavanja može ograničiti: „u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja poverljivih informacija ili očuvanja autoriteta i

¹ „Prilikom primene Evropske konvencije o ljudskim pravima, uočava se da postoji velika razlika između država koje predstavljaju takozvane *stare demokratije* i države *novih demokratija*, koja se pre svega ogleda u postojanju ili nepostojanju tradicije medijskog prava.“ u Surčulija Milojević Jelena, *Dozvoljenost ograničenja slobode izražavanja u skladu sa evropskim instrumentima i medijskim zakonodavstvom Republike Srbije*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 106.

² Čl. 10, Evropska konvencija o ljudskim pravima, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (pristupljeno 2. jula 2020.)

³ Ukaz o proglašenju Zakona o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda [...], *Službeni list SCG – međunarodni ugovori*, br. 9/2003.

⁴ Član 10, stav 1, EKLJP

nepristrasnosti sudstva.”⁵ Države članice mogu u svoja zakonodavstva uvrstiti i druga ograničenja, ali u tom slučaju će Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP) ograničenje koje nije nabrojano u stavu 2 člana 10 smatra povredom nečijeg prava na slobodu izražavanja, te će zahtevati od države članice da tu nepravdu ispravi. Istovremeno, da bi ESLJP smatrao opravdanim ograničenje ovog ljudskog prava, tri uslova moraju biti kumulativno ispunjena: da je ograničenje propisano zakonom, da za to ograničenje postoji opravdan cilj i da je ono neophodno u demokratskom društvu.⁶

Sa druge strane, član 3, Protokola 1 EKLJP reguliše Pravo na slobodne izbore na način da se od država članica očekuje da se obavežu „da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela.“⁷ Ovaj član se može tumačiti tako da se izbori smatraju slobodnim kada se održavaju: slobodno, u određenim vremenskim intervalima, tajnim glasanjem i pod uslovima koji će osigurati slobodno izražavanje mišljenja naroda. Stoga se može zaključiti da izbori nisu i ne mogu biti slobodni ukoliko građani ne mogu slobodno izraziti svoje mišljenje.

ESLJP, koji sudi na osnovu EKLJP, je u određenom broju slučajeva koji se tiču člana 10 istakao blisku vezu između prava na slobodu izražavanja i prava na slobodne izbore.⁸ Na primer, ESLJP je u slučaju *Bowan protiv Ujedinjenog Kraljevstva* stao na stanovište da „u periodu pre ili tokom izbora može biti neophodno da se uvedu određene restrikcije u vezi slobode izražavanja, koje u drugim okolnostima ne bi bile prihvatljive, kako bi se osiguralo slobodno izražavanje mišljenja naroda u izboru zakonodavnih tela“.⁹ Neke od tih restrikcija koje se tiču medija i izbora su predizborna tišina, kraći rokovi za pravo na odgovor i pravo na ispravku i druge.

1.1. Pravne praznine u domaćem zakonodavstvu i neusklađenost sa međunarodnim standardima

Iako je Republika Srbija članica Saveta Evrope i država kandidat za članstvo Evropske unije, nekoliko poslednjih Izveštaja o napretku Evropske komisije za Republiku Srbiju, Misije ODiHR-a u Republici Srbiji i Parlamentarne Skupštine Saveta Evrope upozoravaju na

⁵ Član 10, stav 2, EKLJP

⁶ *Media and Democracy*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 51.

⁷ Član 3, Protokol 1 EKLJP

⁸ Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Right to free elections, updated on 30 April 2019, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2019.

⁹ *Bowan protiv Ujedinjenog Kraljevstva, paragraf 43, ESLJP, predstavka br. 24839/94, 19. Februar 1998*

neusaglašenost pravnih propisa sa međunarodnim standardima, kao i na neprimenjivanje postojećeg regulatornog okvira. Evropska Komisija u Izveštajima o napretku naglašava da Srbija treba, kao najvažnijem pitanju, da „u punoj meri [...] pristupi sprovođenju svih preporuka u vezi sa izborima koje su identifikovali međunarodni posmatrači.“¹⁰ U istom Izveštaju iz 2019. godine se konstatuje da „Srbija nije u dovoljnoj meri iskoristila period između izbora kako bi se rešili trajni nedostaci.“¹¹ U poslednjem izveštaju se posebno naglašava nejasna razlika „između stranačkih i državnih aktivnosti i neuravnoteženo medijsko izveštavanje“¹² a Srbija se poziva da se „posveti svim prioritarnim preporukama Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS/ODIHR)“¹³, ističući „potrebu za sveobuhvatnom i inkluzivnom revizijom pravnog okvira o izborima, kako bi se regulisali svi bitni aspekti i rešile praznine i „rupe“ u zakonu“¹⁴. „Pitanje neuravnoteženog medijskog izveštavanja koje je zabeleženo tokom prethodnih izbora treba hitno rešavati. Ove reforme treba da budu preduzete na inkluzivan i transparentan način, kao prioritarnu pred naredne izbore.“¹⁵ I Parlamentarna Skupština Saveta Evrope je u Zaključku Izveštaja o posmatranju predsedničkih izbora od 29. maja 2017. godine¹⁶ naglasila da „iako pravni okvir pruža relativno dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, ako se primeni u dobroj veri, Venecijanska Komisija Saveta Evrope je prethodno (već) konstatovala da bi se zakonodavstvo značajno unapredilo ako bi se rešile pravne praznine i nejasne odredbe.“¹⁷ U izveštaju Saveta Evrope se dalje konstatuje da je Parlamentarna Skupština Saveta Evrope, u svojim prethodnim izveštajima o posmatranju izbora, bila veoma kritična u vezi medijskog pokrivanja izbora u Srbiji,¹⁸ kao i da primena pravnog okvira koji se tiče medija u toku izborne kampanje ostaje najveća briga, i pored toga što se čini da je zakonodavstvo u toj oblasti „napredno i zaštitnički nastrojeno prema slobodi izražavanja i medijima“.¹⁹

Što se tiče međunarodnih standarda, dva najvažnija dokumenta Saveta Evrope za temu mediji i izbori su Preporuka br. R (99) 15 o merama u vezi sa izveštavanjem medija o

¹⁰ Evropska Komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2019. Godinu*, str. 4.

¹¹ *Ibidem*, str. 7.

¹² *Ibidem*, str. 7.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, str. 7.

¹⁶ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Election observation report, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29. May 2017.

¹⁷ *Ibidem*, str. 6., para 38.

¹⁸ Vidi opširnije: *Ibidem*, str. 6., para 39.

¹⁹ *Ibidem*, str. 6., para 39.

predizbornim kampanjama i obrazloženje uz nju, i Preporuka CM/Rec(2007)15 Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa medijskim praćenjem izbornih kampanja²⁰.

Prilikom izrade novih zakona koji se budu ticali uloge medija u izornoj kampanji, neophodno je voditi računa o načinu definisanja termina „medij“. U Preporuci CM/Rec(2007) termin medij se odnosi na „odgovorne za periodično stvaranje informacija i sadržaja i njihovo širenje, uz uredivacku odgovornost, bez obzira na način na koji to rade i tehnologiju koju koriste za njihovu distribuciju“.²¹ Informacije i sadržaji moraju biti „namenjeni značajnom delu javnosti i na nju mogu imati jasan uticaj.“²² Pod medije, u ovoj preporuci, potpadaju „štampani mediji (časopisi i periodične publikacije) i mediji koji se emituju posredstvom mreža elektronske komunikacije, kao što su elektronski mediji (radio, televizija i ostali linearni audio-vizuelni medijski servisi), zatim servisi za onlajn vesti (kao što su onlajn izdanja časopisa i newsletter) i nelinearne audio-vizuelne medijske servise (kao što je on-demand TV, televizijski program po narudžbini).“²³ Postavlja se pitanje da li bi se izborna tišina mogla odnositi i na nelinearne audiovizuelne medijske servise, pošto takva situacija u ovom trenutku nije regulisana u našem zakonodavstvu.

„OEBS-ov Poverenik za slobodu medija (u daljem tekstu: RFoM) je u nekoliko navrata osudio nasilje, zastrašivanja i druge incidente, uključujući pretnje smrću, koje su bile upućivane medijskim stručnjacima. Slično tome, sagovornici EAM OEBS/KDILJP-a su zabeležili jednu atmosferu straha, sveprisutnu autocenzuru i trend tabloidizacije, što je dovelo do smanjenje kritičkog izveštavanja. Sagovornici su to pripisivali neprestanom političkom pritisku, uključujući onaj od strane premijera i njegovih saveznika, koji su prema navodima vršili pritisak na novinare i organizacije civilnog društva koje su smatrali opasnima za državna tela“²⁴ Ovakvo ponašanje vlasti u odnosu na medije je u potpunoj suprotnosti sa Preporukom Rec (2007) 15, koja od država članica izričito zahteva da se vlasti ne mešaju „u aktivnosti novinara i ostalih medijskih profesionalaca u smislu uticanja na izbore.“²⁵ Suprotno ponašanju koje međunarodne i domaće organizacije redovno beleže u Republici Srbiji, Vlasti su dužne da

²⁰ „Principi ove preporuke se odnose na sve vrste političkih izbora koji se održavaju u državama članicama, uključujući predsedničke, parlamentarne, regionalne i, gde je primenjivo, lokalne izbore, te referendume.“²⁰

²¹ Preporuka CM/Rec(2007)15 Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa medijskim praćenjem izbornih kampanja (u daljem tekstu “Preporuka CM/Rec (2007) 15), Zbornik odabranih pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima 2007-2014, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Dosije studio, 2015, str. 32.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Izveštaj Misije OEBS/KDILJP-a o proceni sprovođenja izbora – Konačni izveštaj, Predsednički izbori u Republici Srbiji, 02. april 2017, Varšava, 8 jun 2017., str. 13.

²⁵ Rec (2007) 15, str. 33.

novinare i medijske radnike zaštite od napada, pretnji i nezakonitih pritisaka, a obaveza zaštite se tiče i njihovih radnih mesta.²⁶ U Republici Srbiji je, posebno u vreme predizborne kampanje, primetan rast tenzija, kao i pritisak i verbalni i fizički napadi na novinare. Na dan poslednjih parlamentalnih i lokalnih izbora u Republici Srbiji, 21. juna 2020. godine, novinar Saša Mikić je fizički napadnut dok je izveštavao sa biračkog mesta.²⁷

Savet Evrope poziva države članice da svojim regulatornim okvirom za medijsko praćenje izbora „poštuju nezavisnost uređivačke politike medija“²⁸, ali i da „osiguraju efikasnu i jasnu odvojenost između potreba kontrole medija i procesa odlučivanja kad su u pitanju medijski sadržaj i upotreba političke moći ili uticaja.“²⁹

Međunarodni standardi se jasno određuju i prema transparentnosti medija i političkom marketingu u predizornoj kampanji. Stoga, „ako mediji prihvataju politički marketing, regulatorni ili samoregulatorni okviri treba da osiguraju da bude jasno da je reč o marketingu.“³⁰ Dalje, u državama članicama u kojima je dozvoljen plaćeni politički marketing, te je „političkim strankama i kandidatima dozvoljeno da zakupe marketinški prostor u izborne svrhe, regulatorni okviri bi trebalo da omoguće svim strankama koje učestvuju na izborima da imaju mogućnost da zakupe marketinški prostor prema jednakim uslovima i tarifama.“³¹ Preporuka daje smernice i da je neophodno ograničiti „količinu političkog marketinškog prostora i vremena koje jedna stranka ili kandidat može da zakupi.“³² Izveštaj o napretku iz 2018. godine je srpske vlasti pozvao da osiguraju „da se neformalni pritisak na uređivačku politiku ne vrši preko raspodele sredstava za oglašavanje, uključujući ono iz javnih kompanija, kao i preko projektnog sufinansiranja iz lokalnih budžeta,“³³ što pokazuje da se u Republici Srbiji reklamiranje koristi kao politički pritisak na medije i van predizborne kampanje, što je jedna od najvažnijih stavki koje treba promeniti u što skorijem roku.

Posebno važna oblast koju je neophodno obuhvatiti domaćim zakonodavstvom tiče se načina objavljivanja istraživanja javnog mnjenja. Kako bi građani mogli da biraju na izborima imajući potpunu svest o stanju u društvu, oni moraju imati pristup istinitim informacijama. Stoga je neophodno regulisati obavezu medija „da, kad objavljuju rezultate ispitivanja javnog

²⁶ Uporedi sa: *Ibidem*, str. 33.

²⁷ Vidi opširnije izveštaj Međunarodnog instituta za štampu: „IPI condemns beating of journalists and threats of violence during Serbian election“, 25 June 2020, <https://ipi.media/ipi-condemns-beating-of-journalist-and-threats-of-violence-during-serbian-election/> (pristupljeno 15 jula 2020. godine).

²⁸ Rec (2007) 15, str. 33.

²⁹ *Ibidem*, str. 33

³⁰ *Ibidem*, str. 34.

³¹ *Ibidem*, str. 36.

³² *Ibidem*.

³³ Izveštaj o napretku za 2018., str. 29.

mnjenja, predoče javnosti neophodne informacije kako bi glasači mogli sami da donesu sud o vrednosti tih istraživanja.³⁴ Preporuka (2007)15 precizno reguliše ovu obavezu, navodeći da su mediji dužni da prilikom objavljivanja rezultata istraživanja javnog mnjenja uvek navedu:

- „ime političke stranke ili neke druge organizacije ili osobe koja je narucila i platila sprovođenje istraživanja javnog mnjenja;
- ime organizacije koja je sprovela anketu i koju su metodologiju koristili;
- broj ispitanika i kolika je mogućnost greške u datoj anketi;
- datum i/ili period kada je istraživanje sprovedeno.“³⁵³⁶

Osim informativnih i programa vesti, važno je regulisati i zabavne i druge programe u toku izborne kampanje zbog toga što i oni mogu imati uticaj na stavove glasača i dati kandidatu ili političkoj partiji nefer prednost.³⁷ Vodič za analizu medija u toku izborne posmatračke misije Venecijanske Komisije³⁸ razlikuje tri vrste programa koji zahtevaju visoku uređivačku kontrolu u toku predizborne kampanje: Zabavni, tzv. infotejment i satirični program.³⁹

Preporučuje se da javni i privatni elektronski mediji imaju visoku uređivačku kontrolu u oblasti zabave jer bi ove vrste programa morale da izbegnu da kandidatima i političkim partijama pružaju platformu za kampanju.⁴⁰ Sugestija je takođe i da zabavni programi ne pokrivaju političku komunikaciju koja se tiče izbora i izbornih kampanja.⁴¹

³⁴ Rec (2007) 15 str. 34.

³⁵ *Ibidem*, 34.

³⁶ Iako je REM ovaj standard uvrstio u Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje (član 6, stav 4), to nije učinjeno u Preporuci komercijalnim pružaocima medijske usluge o obezbeđivanju zastupljenosti bez diskriminacije u toku predizborne kampanje registrovanih političkih stranaka, koalicija i kandidata, iako i komercijalni mediji u svojim informativnim emisijama objavljuju rezultate javnog mnjenja. Neophodno je da ovaj standard bude inkorporiran u budući medijski i/li izborni zakon kako bi važio za sve medije u izbornim kampanjama na svim nivoima.

³⁷ Vidi opširnije Preporuku br. R (99) 15 Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama: „Posebnu pažnju treba pokloniti programima koji ne spadaju u informativne emisije i vesti i koji nisu direktno vezani za predizbornu kampanju, ali takođe mogu da utiču na stav birača.“, Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima, Drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 178.

³⁸ European Commission for Democracy Through Law (VENICE COMMISSION), Guidelines on Media analysis during election observation missions, prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General on Human Rights, and the European Commission, adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting and the Venice Commission at its 64th plenary session, Strasbourg, 27 October 2005.

³⁹ Vidi opširnije, *Ibidem*, str. 57-58.

⁴⁰ *Ibidem*, str. 57.

⁴¹ *Ibidem*, str. 57.

Što se tiče infotejment⁴² programa, oni u izbornoj kampanji treba da poštuju sve one uslove koji se tiču informativnog programa, uključujući i visoku uređivačku ulogu.⁴³ Zabavni delovi programa treba da budu regulisani onim pravilima kojima se reguliše zabava.⁴⁴

Satirični program je treća vrsta ne-informativnog programa koji zahteva visoku uređivačku kontrolu od strane medija. Satirični programi imaju tendenciju da targetiraju političke subjekte, što bi im moralo biti omogućeno. Određeni nivo nefer ponašanja koje nije balansirano je u prirodi svake satire, pošto je njena misija da se podsmeva ljudima iz vlasti.⁴⁵ Međutim, satira lako može postati instrument kojim se, na primer, u autokratskim režimima napadaju nezavisni kandidati ili opozicija.⁴⁶ Oni koji se osećaju ugroženim satirou treba da imaju pravo na sudsku zaštitu u građanskim procesima, najčešće povodom povrede prava na ugled ili prava na privatnost.⁴⁷

1.2. Oblasti u kojima postoji usklađenost sa međunarodnim standardima

U Republici Srbiji su zakonom regulisana dva važna mehanizma koja se već nalaze u okviru medijskih/izbornih zakona a u skladu su sa međunarodnim standardima. Prvi se tiče prava na odgovor i prava na ispravku. Preporuka br. R (99) 15 u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama kaže da imajući u vidu „kratko trajanje predizbornih kampanja, svakom kandidatu ili političkoj stranci koja ima pravo na odgovor na osnovu nacionalnih zakona ili sistema treba omogućiti da to pravo iskoristi za vreme predizbornog perioda. Pravo na odgovor i pravo na ispravku se u medijskom zakonodavstvu nalaze u Zakonu o javnom informisanju i medijima,⁴⁸ gde su rokovi za objavljivanje odgovora na informaciju⁴⁹, odgovora na osnovu presude⁵⁰ i ispravke⁵¹ kraći nego regularni rokovi za pravo na odgovor i ispravku, te je ova oblast dobar primer usklađenosti zakonodavnog okvira sa evropskim standardima.⁵²

⁴² “Infotejment” je format koji je mešavina zabavnog i informativnog programa, a reč je nastala “spajanjem engleskih naziva za informaciju (*information*) i zabavu (*entertainment*)”; Radojković, M., Stojković, B., Informaciono komunikacioni sistemi, Clio, drugo izdanje, 2009, str. 187.

⁴³ Vidi opširnije, str. 57.

⁴⁴ *Ibidem*, str. 57.

⁴⁵ Vidi detaljnije, *Ibidem*, str 58.

⁴⁶ *Ibidem*, str. 58.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Zakon o javnom informisanju i medijima (ZJIM), Službeni glasnik Republike Srbije br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016. .

⁴⁹ Član 87, st. 2 ZJIM

⁵⁰ Član 89, st. 2 ZJIM

⁵¹ Član 91, st. 2 ZJIM

⁵² Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama, Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima, Drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 179 i Preporuka CM/ Rec (2007) 15 Komiteta Ministara državama članicama o merama u vezi sa medijskim praćenjem izbornih

Druga oblast koja je u našem domaćem zakonodavstvu usklađena sa međunarodnim standardima, tiče se postojanja izborne tišine. Preporuka br. R (99) 15 u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama kaže da države članice Saveta Evrope treba „da razmotre prednosti uključivanja u regulatorne okvire odredbe koja zabranjuje širenje stranačkih predizbornih poruka na dan uoči izbora“⁵³. Zakon o izboru narodnih poslanika⁵⁴ (ZINP) zabranjuje izbornu kampanju putem medija i javnih skupova, kao i procenu rezultata izbora „48 časova pre dana održavanja izbora i na dan održavanja izbora do zatvaranja biračkih mesta“⁵⁵

2. RAD REGULATORNOG TELA ZA ELEKTRONSKE MEDIJE: USVAJANJE I PRIMENA PODZAKONSKIH AKATA U VEZI (PRED)IZBORNE KAMPANJE

U demokratskom društvu je značajno da Regulatorno telo za elektronske medija ima važnu ulogu u regulisanju i monitoringu medija u toku predizborne kampanje. Preporuka br. R (2000) 23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije⁵⁶ kaže da države članice treba da unesu u svoje zakone „odredbe[...] kojima se regulatornim organima u oblasti radio-difuzije daju ovlašćenja koja im omogućavaju da obavljaju svoje zadatke onako kako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom, na delotvoran, nezavisan i transparentan način.“⁵⁷

U okviru Obrazloženja preporuke o nezavisnosti radiodifuznih tela navodi se da regulatorna tela imaju između ostalog „regulatorna ovlašćenja da opisuju obavezujuće pravila za ponašanje radiodifuzne organizacija u formi preporuka ili smernica o pitanjima kao što su reklamiranje i sponzorstvo, izveštavanja o predizbornoj kampanji i zaštita maloletnih lica.“⁵⁸ Jako je važno naglasiti da ovo regulatorno ovlašćenje ne isključuje usvajanje samoregulatornih

kampanja, Zbornik odabranih pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima 2007-2014, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2015, kažu da „uzimajući u obzir kratko trajanje medijske kampanje, prema zakonima na nivou države, svi kandidati i političke stranke imaju pravo na odgovor ili ekvivalentne mere i treba im omogućiti da to pravo iskoriste tokom kampanje bez nepotrebnog odlaganja“, str. 34.

⁵³ *Ibidem*, str. 178.

⁵⁴ Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP), “Službeni glasnik RS” br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020.

⁵⁵ Član 5, st. 3, ZINP.

⁵⁶ Preporuka br. R (2000) 23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije (u daljem tekstu Preporuka br. R (2000) 23), Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima, drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope Kancelarija u Beogradu, 2006.

⁵⁷ Preporuka br. R (2000) 23, str. 214.

⁵⁸ Obrazloženje Preporuke br. R(2000) 23, str. 225, odeljak 32.

mera od strane samih pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga,⁵⁹ što se pre svega odnosi na javne medijske servise.

Iako je standard o obavezi regulatornih tela za elektronske medije da bliže regulišu ponašanje medija u predizbornoj kampanji uvršćen u medijsko zakonodavstvo Republike Srbije⁶⁰, Regulatorno telo za elektronske medije ga nije uvek primenjivalo.

Način tretiranja predizborne kampanje od strane Regulatora, u periodu od 2003. do 2020. godine se može podeliti na tri faze. Prva, „u kojoj regulatorno telo gotovo isključivo reguliše ponašanje učesnika u izbornim kampanjama trajala je od 2003–2014. godine“⁶¹ U tom periodu „su gotovo sva opšteobavezujuća uputstva i preporuke koja je RRA usvojila bila vezana za ponašanje emitera u toku predizborne kampanje, bilo za predsedničke, parlamentarne, pokrajinske, lokalne ili izbore za savete nacionalnih manjina.“⁶²

U drugoj fazi, koja je trajala od 2014.-2018. godine, regulator se povukao „iz procesa regulisanja i monitoringa izbornih kampanja“⁶³ iako je Zakonom o elektronskim medijima i u toj fazi, članom 47, stav 1, tačka 5 bilo regulisano da je jedna od dužnosti pružaoca medijske usluge (nad kojim REM vrši nadzor) da „poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje, a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije“⁶⁴ u skladu sa svojom programskom koncepcijom i u odnosu na svoj programski sadržaj.⁶⁵ Nakon što je i pored postojanja zakonskog osnova za praćenje izbora REM sam sebe proglasio nenadležnim da *ex officio* prati predsedničke izbore 2017. godine⁶⁶, Izveštaj o napretku Republike Srbije iz 2018. godine ukazao je na neophodnost rešavanja „trajnih nedostataka, kao što su [...] potreba da nezavisna regulatorna tela proaktivno i delotvorno vrše svoju ulogu praćenja i nadzora.“⁶⁷ Istaknuto je da je REM „propustio da ukaže na neuravnoteženo izveštavanje medija tokom kampanje za predsedničke izbore.“⁶⁸ Takođe u vezi predsedničkih izbora 2017. godine,

⁵⁹ Vidi opširnije, *Ibidem*.

⁶⁰ Član 47, Zakon o elektronskim medijima (ZEM), *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014 i 6/2016,

⁶¹ Atlagić, S., Surčulija Milojević, J, Institucionalni uslovi konkurencije političkih ideja u Srbiji: Slučaj Regulatornog tela za elektronske medije, *Srpska Politička misao*, br. 3/2018, god. 25, vol 61, str. 132.

⁶² Jelena Surčulija Milojević, *Dozvoljenost ograničenja slobode izražavanja u skladu sa evropskim instrumentima i medijskim zakonodavstvom Republike Srbije*, nav. delo, str. 251.

⁶³ Atlagić, S., Surčulija Milojević, J, Institucionalni uslovi konkurencije političkih ideja u Srbiji: Slučaj Regulatornog tela za elektronske medije, *Srpska Politička misao*, br. 3/2018, god. 25, vol 61/132.

⁶⁴ Član 47, stav 1, tačka 5. ZEM

⁶⁵ Član 47, stav. 1 ZEM.

⁶⁶ O slučaju REM-a i Predsedničkih izbora 2017. godine vidi opširnije: Atlagić, S., Surčulija Milojević, J, Institucionalni uslovi konkurencije političkih ideja u Srbiji: Slučaj Regulatornog tela za elektronske medije, *Srpska Politička misao*, br. 3/2018, god. 25, vol 61, 132-136.

⁶⁷ Izveštaj o napretku, 2018. str. 7

⁶⁸ *Ibidem*, str. 28

Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP sugerišu da bi „nadzorne aktivnosti REM-a trebalo eksplicitno proširiti na sve aspekte izveštavanja o izborima. REM bi mogao da deluje samoinicijativno, uključujući delovanje na osnovu sistematskog praćenja izveštavanja medija i procene da li su mediji postupali u skladu sa postojećim propisima. Trebalo bi razmotriti moguće izmene i dopune ZEM-a u cilju obezbeđivanja efikasnijih sankcija, uključujući i donošenje brzih i pravovremenih rešenja tokom izborne kampanje.“⁶⁹ Izveštaj o napretku iz 2019. ponavlja poziv za rešavanje „trajnih nedostataka“ iz Izveštaja iz 2018. godine i poziva državu da reši neuravnoteženo medijsko izveštavanje, zabeleženo u vezi izbora iz 2017. godine.⁷⁰

Treća faza počinje 2019. godine, kada REM odlučuje da je ipak nadležno telo za monitoring emitera tokom izbora, uprkos tome što od prethodnog izbornog ciklusa, kada se regulator proglasio nenadležnim da samostalno deluje, nije došlo do izmena Zakona o elektronskim medijima. Savet REM-a je usvojio dva dokumenta, nejednake pravne jačine⁷¹: „Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje“⁷² i „Preporuku komercijalnim pružiocima medijske usluge o obezbeđivanju zastupljenosti bez diskriminacije u toku predizborne kampanje registrovanih političkih stranaka, koalicija i kandidata.“⁷³ Kako je prvo usvojen Pravilnik o javnim medijskim servisima, stručna javnost je postavila pitanje zašto Pravilnikom nisu obuhvaćeni i privatni emiteri.⁷⁴ Nedugo nakon toga usvojena je i Preporuka koja se tiče privatnih emitera, a javnost je ostala uskraćena za odgovor na pitanje zašto oba dokumenta nisu usvojena u formi Pravilnika, te da ista obaveznost bude nametnuta i javnim servisima i privatnim emiterima.

⁶⁹ Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP-a o proceni sprovođenja izbora, Republika Srbija, Predsednički izbori, 02. april 2017., str. 14.

⁷⁰ Vidi opširnije: Izveštaj o napretku 2019., str. 7

⁷¹ Pravilnik se objavljuje u *Službenom glasniku RS* i njime se „bliže razrađuju pojedine odredbe zakona“ (čl 25, st. 2, ZEM), dok se preporuka objavljuje samo na internet stranici REM-a i ona, za razliku od pravilnika, ne obavezuje pružaoce medijskih usluga (čl 25, st. 4).

⁷² Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje, usvojen od strane Saveta REM-a, na sednici održanoj 07.02.2020. godine, na osnovu člana 22. stav 1. tač. 3) i 10), člana 25. stav 1. i člana 60. Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS”, br. 83/14 i 6/16–dr. zakon), "Službeni glasnik RS", broj 11/2020.

⁷³ Preporuka komercijalnim pružiocima medijske usluge o obezbeđivanju zastupljenosti bez diskriminacije u toku predizborne kampanje registrovanih političkih stranaka, koalicija i kandidata, usvojena od strane Saveta REM-a, na sednici održanoj dana 02.03.2020. godine, na osnovu člana 60. Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS“ br. 83/14 i 6/16-dr. zakon).

⁷⁴ „Crta je već ranije ukazivala da je posebno veliki problem to što pravilnik obavezuje samo javne medijske servise, dok će ponašanje privatnih emitera biti potpuno neregulisano. Imajući sve to u vidu, teško je očekivati ravnopravnu medijsku zastupljenost svih učesnika u izbornoj trci.“, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (u daljem tekstu CRTA), „REM bez sluha za sugestije iz javne rasprave“, 23.01.2020, <https://crta.rs/rem-bez-sluha-za-sugestije-iz-javne-rasprave/> (pristupljeno 25.07.2020).

Preporuka CM REC (2007) 15 upućuje da bi tokom izbornih kampanja, „uz poštovanje nezavisnosti uređivačke politike elektronskih medija, regulatorni okviri bi [...] trebalo da predvide obavezu da izborne kampanje budu praćene na pravičan, izbalansiran i nepristrasan način u svim programskim sadržajima emitera. Takva obaveza bi trebalo da se odnosi i na javne servise i na privatne emitere u oblastima u kojima se emituju.“⁷⁵ Iz priloženog se vidi da se u izornoj kampanji i od privatnih emitera i od javnih servisa očekuje da ispoštuju iste standarde koji se tiču pravičnosti, balansirano i nepristasnog pristupa izbornim kampanjama, s tim što se poštovanje ovih standarda posebno očekuje „u pitanju vesti i aktuelnosti, uključujući intervjue ili debate,“⁷⁶ Istovremeno, „emiteri ne smeju da pružaju privilegovan tretman javnim vlastima u tim programima.“⁷⁷

Na žalost, dugoočekivan monitoring REM-a nije omogućio objektivnu sliku situacije u medijima u toku predizborne kampanje, na koju nas dugo godina poziva međunarodna zajednica. Nevladina organizacija CRTA konstatovala je da su „prvi rezultati izbornog monitoringa REM-a u 2020. godini u suprotnosti sa verodostojnim rezultatima do kojih su došli predstavnici civilnog društva, te su naišli na nepoverenje javnosti.“⁷⁸ Do završetka ovog rada (jul 2020.) nisu dostupni izveštaji međunarodnih organizacija o oceni ponašanja medija i regulatornog tela u predizornoj kampanji, ali se ne očekuje da budu manje opominjući nego ranijih godina.

3. RAD JAVNIH MEDIJSKIH SERVISA U IZBORNOJ KAMPANJI

Ugovor iz Amsterdama⁷⁹ sadrži Protokol⁸⁰ o sistemu javnih medijskih servisa u državama članicama Evropske unije. Protokol kaže da je „javni emiter direktno povezan sa demokratskim, društvenim i kulturnim potrebama svakog društva, kao i sa potrebom da se održi medijski pluralizam.“⁸¹

Preporuka br. R (99) 15 predviđa da države članice „razmotre koliko je preporučljivo da u svoje regulatorne okvire uključe odredbe kojima bi javnim medijskim servisima bilo

⁷⁵ Preporuka CM REC (2007) 15, Zbornik radova novi, str. 35.

⁷⁶ *Ibidem*, str. 35.

⁷⁷ *Ibidem*, str. 35.

⁷⁸ Vidi opširnije: CRTA, „Izborni monitoring REM-a u 2020. godini: Pristrasan i netransparentan“, 27.05.2020. <https://crt.rs/izborni-monitoring-rem-a-u-2020-godini-pristrasan-i-netransparentan>, (pristupljeno 25.07.2020)

⁷⁹ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Protocol annexed to the Treaty of the European Community – Protocol on the system of public broadcasting in the Member States, *Official Journal C 340*, 10/11/1997, str. 109

⁸⁰ Protokol o sistemu javne radiodifuzije u državama članicama, str. 109 Ugovora iz Amsterdama.

⁸¹ *Ibidem*.

omogućeno da, u izbornom periodu, političkim strankama i kandidatima omoguće besplatan prostor u emitovanju i ostalim linearnim audio-vizuelnim medijskim uslugama i/ili ekvivalentnu zastupljenost u njihovim nelinearnim audio-vizuelnim medijskim uslugama. Kada omoguće takav prostor i/ili ekvivalentno prisustvo, to treba da učine nepristrasno i bez diskriminacije, na osnovu transparentnih i objektivnih kriterijuma.⁸² Vodič za medijsku analizu tokom izborne posmatračke misije Venecijanske Komisije itsiče važnu osobinu javnog servisa kada je u pitanju predizborna kampanja: pošto se javni medijski servis finansira novcem poreskih obveznika i/li građana, zbog toga bi trebalo da budu tretirani kao javni resursi, te kao takav ne može biti korišćen u navijačke svrhe.⁸³ „Praćenje izbora treba da zadovolji principe jednakog pristupa i jednakog tretmana za sve učesnike,⁸⁴ a uređivačka politika mora biti zasnovana na kriterijumu univerzalnosti, nezavisnosti i odgovornosti.⁸⁵ Postavlja se pitanje kako sprovesti jednaku zastupljenost svih kandidata i političkih partija i da li to znači da svako treba da dobije predstavljanje u istom trajanju? Najkraći odgovor bi bio da „ravnopravan pristup ne znači nužno da sve političke stranke treba da dobiju termin u istom trajanju, bez obzira na svoj značaj. Ali, i pored toga, zahteva se da svaka politička stranka dobije dovoljno vremena da predstavi svoju platformu.“⁸⁶

Sledeće važno pitanje koje se postavlja pred javni servis u predizbornoj kampanji je kako odrediti „zastupljenosti bez diskriminacije“ (čl.47, st. 1, 5, ZEM). Kodeks dobre prakse po pitanju izbora, usvojen od strane Venecijanske komisije 2002. godine, navodi kao glavni princip „jednake mogućnosti“ koje moraju biti garantovane za političke partije i kandidate.⁸⁷ Država se poziva da osigura neutralno ponašanje u vezi izbornih kampanja, pokrivanja izbora u medijima, posebno u javnim servisima.⁸⁸ Dalje, Venecijanska komisija jednakost posmatra na dva načina: prva je striktna jednakost, kada se političke partije tretiraju na isti način, bez obzira na njihovu trenutnu snagu u parlamentu ili podršku među biračima a druga

⁸² Preporuka br. R (99) 15, str. 178.

⁸³ Vidi opširnije: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd Session (Venice, 18-19 October 2002), Strasbourg, 25, October 2018, str. 40.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Preporuka br. R (96) 10 Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije, Smernica br. 20, odeljak 64, str. 123 Zbornika pravnih instrumenata.

⁸⁷ Vidi opširnije: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd Session (Venice, 18-19 October 2002), Strasbourg, 25, October 2018, str. 17.

⁸⁸ *Ibidem*.

proporcionalna, kada se političke partije tretiraju u skladu sa rezultatima koje su postigle na izborima.⁸⁹

I za kraj, preporučuje se da javni medijski servisi razviju samoregulatorne okvire i inkorporiraju samoregulatorne profesionalne i etičke standarde kad je u pitanju praćenje izbornih kampanja, uključujući, između ostalog, poštovanje principa ljudskog dostojanstva i nediskriminacije. Ovi standardi bi trebalo da odražavaju njihovu posebnu ulogu u demokratskim procesima.⁹⁰

ZAKLJUČAK

Pred Republikom Srbijom je još uvek dug put kako u inkorporiranju međunarodnih standarda u svoje medijsko i izbornu zakonodavstvo, tako i u primeni postojećih propisa. Neophodno je ojačati regulatorno telo i ohrabriti ga kako da primenjuje postojeći zakon, tako i da se ne ustručava da donosi podzakonska akta, te da ih primenjuje. Javni servis će takođe morati da se izbori za svoju nezavisnost tako što će se odupreti političkim pritiscima, posrednim pritiscima putem oglašavanja i političkog marketinga i tako što će pronaći balans u jednakom predstavljanju kandidata u predizbornom programu, u informativnom programu i vestima. Ostaje da se nadamo da će se preporuka iz Izveštaja Misije Saveta Evrope sa predsedničkih izbora 2017. godine gde se kaže da „Srbija nije u dovoljnoj meri iskoristila period između izbora kako bi se rešili trajni nedostaci. Oni podrazumevaju nedostatak transparentnosti u finansiranju partija i kampanja, nejasnu razliku između stranačkih i državnih aktivnosti i neuravnoteženo medijsko izveštavanje,⁹¹ primeniti do sledećih izbora u Republici Srbiji.

LITERATURA I PRAVNI IZVORI

- Atlagić, S., Surčulija Milojević, J, Institucionalni uslovi konkurencije političkih ideja u Srbiji: Slučaj Regulatornog tela za elektronske medije, *Srpska Politička misao*, br. 3/2018, god. 25, vol 61.
- Bowan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*ESLJP, predstavka br. 24839/94, 19. Februar 1998, paragraf 43.
- CRTA (Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost), „REM bez sluha za sugestije iz javne rasprave, 23.01.2020, <https://crtars/rem-bez-sluha-za-sugestije-iz-javne-rasprave/> (pristupljeno 25.07.2020).

⁸⁹ Vidi opširnije, *Ibidem*, str. 17.

⁹⁰ Rec(2007) 15, str. 33-34

⁹¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Election observation report, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29. May 2017, str. 7.

CRTA, „Izborni monitoring REM-a u 2020. godini: Pristrastan i netransparentan”, 27.05.2020.
<https://crt.rs/izborni-monitoring-rem-a-u-2020-godini-pristrastan-i-netransparentan>,
(pristupljeno 25.07.2020)

Evropska Komisija, *Republika Srbija, Izveštaj o napretku za 2018. godinu.*

Evropska Komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2019. godinu*

Evropska konvencija o ljudskim pravima, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom (ECHR),

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (pristupljeno 2. jula 2020.)

European Commission for Democracy Through Law (VENICE COMMISSION), Guidelines on Media analysis during election observation missions, prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Right to free elections, updated on 30 April 2019, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2019.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd Session (Venice, 18-19 October 2002), Strasbourg, 25, October 2018.

International Press Institute, „IPI condemns beating of journalists and threats of violence during Serbian election“, 25 June 2020, <https://ipi.media/ipi-condemns-beating-of-journalist-and-threats-of-violence-during-serbian-election/> (pristupljeno 15 jula 2020. godine).

Izveštaj Misije OEBS/KDILJP-a o proceni sprovođenja izbora – Konačni izveštaj, Predsednički izbori u Republici Srbiji, 02. april 2017, Varšava, 8 jun 2017.

Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP-a o proceni sprovođenja izbora, Republika Srbija, Predsednički izbori, 02. april 2017.

Media and Democracy, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Election observation report, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29. May 2017.

Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje, usvojen od strane Saveta REM-a, na sednici održanoj 07.02.2020. godine, na osnovu člana 22. stav 1. tač. 3) i 10), člana 25. stav 1. i člana 60. Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS”, br. 83/14 i 6/16–dr. zakon), "Službeni glasnik RS", br. 11/2020.

Preporuka komercijalnim pružaocima medijske usluge o obezbeđivanju zastupljenosti bez diskriminacije u toku predizborne kampanje registrovanih političkih stranaka, koalicija i kandidata, usvojena od strane Saveta REM-a, na sednici održanoj dana 02.03.2020. godine, na osnovu člana 60. Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS“ br. 83/14 i 6/16-dr. zakon).

Preporuka br. R (96) 10 Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije, Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima, Drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006.

Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa izveštavanjem medija o predizbornim kampanjama“, Zbornik pravnih instrumenata

Saveta Evrope u vezi sa medijima, Drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006.

Preporuka br. R (2000) 23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima, drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope Kancelarija u Beogradu, 2006.

Preporuka CM/Rec(2007)15 Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa medijskim praćenjem izbornih kampanja, Zbornik odabranih pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima 2007-2014, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Dosije studio, 2015.

Radojković, M., Stojković, B., Informaciono komunikacioni sistemi, Clio, drugo izdanje, 2009.

Surčulija Milojević Jelena, *Dozvoljenost ograničenja slobode izražavanja u skladu sa evropskim instrumentima i medijskim zakonodavstvom Republike Srbije*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016..

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Protocol annexed to the Treaty of the European Community –

Protocol on the system of public broadcasting in the Member States, *Official Journal C* 340 , 10/11/1997

Zakon o elektronskim medijima (ZEM), *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014 i 6/2016,

Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP), “Službeni glasnik RS” br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020.

Zakon o javnom informisanju i medijima (ZJIM), *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016.

Jelena Surčulija Milojević*, PhD

**(NON)COMPLIANCE OF ELECTION AND MEDIA LEGISLATION WITH
INTERNATIONAL STANDARDS IN RELATION TO MEDIA
IN (PRE)ELECTION CAMPAIGN**

Summary

This paper analyses the (non)alignment of election and media legislation with international standards and best practice in relation to media coverage in (pre)election campaign. Various reports written by international and national organizations, such as European Commission Progress Report, ODiHR Missions to Serbia and Council of Europe Parliament Assembly reports often state problems related to media and elections that are related to either loopholes in media/election legislation or lack of implementation of already existing regulatory framework in the Republic of Serbia. Therefore, the analysis of current legal situation is necessary. The work of the Regulatory authority for electronic media and of public service media will be looked at from the

* Jelena Surčulija Milojević, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade.

perspective of their implementation of international standards as well as current legal framework. The analysis will focus at (non)existence of regulatory framework for protection of journalists and media workers during (pre)election campaign, (non)existence of free and equal representation of political parties, coalitions and candidates with confirmed election lists for republican, regional and local elections, during (pre)election campaign and others.

Key words: media, elections, election campaign, media law, public service media, freedom of expression, regulatory authority.