
MEDIJI I IZBORI

dokumenti i primjeri

MEDIJI IZBORI
zbirka dokumenata i primjera

NASLOV IZVORNIKA
Media and elections:
Case Studies

IZDAVAČ

PressData
medijska agencija HND

UREDNIK IZVORNIKA
Christophoros Christophorou

UREDNIK HRVATSKOG IZDANJA
Mario Bošnjak

PRAVNA REDAKTURA
Nenad Vukadinović

PREVELI
Nenad Vukadinović, Vesna Arsovski, Vera Kordić, Davorka Čurković,
Duško Čavić, Dado Čakalo, Zoran Tomić

FOTO – ILUSTRACIJA
Ognjen Alujević

GRAFIČKA OPREMA I PRIJELOM
Darko Žarković

TISAK
Birotisak d.o.o. Zagreb

ZAGREB, 2003.

MEDIJI I IZBORI

zbirka dokumenata i primjera

Izdanje sufinancirala

Europska unija



THE EUROPEAN INSTITUTE FOR THE MEDIA
DÜSSELDORF • PARIS



MEDIJSKA AGENCIJA HND

HRVATSKO NOVINARSKO DRUŠTVO • ZAGREB



THE EUROPEAN INSTITUTE FOR THE MEDIA
DÜSSELDORF · PARIS

Uredio Christophoros Christophorou, medijski i politički analitičar, direktor Instituta za društvene i političke studije, Cyprus College, Cipar

Upute u vezi s umnažanjem uputiti Europskoj komisiji na adresu:
European Commission, EuropeAid Cooperation Office, European Initiative for Democracy and Human Rights, Rue de la Loi, B-1040 Bruxelles, Belgium

Izdanje je sufinancirala Europska unija

Za nalaze, zaključke i tumačenja u ovom dokumentu isključivo je odgovoran Europski institut za medije i ni u kojem se slučaju ne može smatrati da objavljeno odražava politiku ili stavove Europske unije.

MEDIJI I IZBORI

dokumenti i primjeri

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 324 : 316 . 7 >(4)
316 . 77 : 324 > (4)

MEDIJI i izbori : dokumenti i primjeri
/ <urednik izvornika Christophorus Christophoru ;
urednik hrvatskog izdanja Mario Bošnjak ;
preveli Nenad Vukadinović... et al. > - Zagreb :
PressData - medijska agencija HND, 2003.

Prijevod djela: Media and elections : case studies. - Sadrži i
dodatak: Hrvatski dokumenti o medijima i izborima. -
Bibliografija.

ISBN 953-6699-06-0

I . Politički izbori -- Medijska prezentacija

431021061

KAZALO

Predgovor.....	11
Uvod	15

Poglavlje 1. TEMELJNA NAČELA I OKVIR

1.0	Uvod.....	26
1.1	Izbori i ljudska prava	27
1.1.1	Izbori u pravnim dokumentima Ujedinjenih naroda	28
1.1.2	Ujedinjeni narodi, ljudska prava i izbori.....	33
1.2	Uloga medija tijekom izbora.....	43
1.3	Ograničenja koja utječu na ulogu medija	63
1.4	Proširena uloga medija	72
1.5	Zaključni pregled.....	84

Poglavlje 2. MEĐUNARODNI UGOVORI I OSTALI DOKUMENTI

2.1	Načela	95
2.2	Smjernice međunarodnih tijela.....	106
2.3	Smjernice za nevladine organizacije	115
2.3.1	Sloboda izražavanja – Article 19.....	115
2.3.2	Međunarodno udruženje novinara (IFJ)	125
2.4	Zaključni osvrt.....	130
2.4.1	Standardi i prakse.....	130
2.4.2	Smisao odredaba u Europi.....	138

Poglavlje 3. NACIONALNI PRIMJERI: ZEMLJE ČLANICE EUROPSKE UNIJE

3.0	Uvod.....	151
3.1	Velika Britanija.....	155
3.2	Francuska	180
3.3	Italija.....	196
3.4	Portugal.....	227
3.5	Nizozemska	241

Poglavlje 4.

NACIONALNI PRIMJERI: ZEMLJE KANDIDATI ZA PRISTUPANJE EU I ZEMLJE KOJE NISU ČLANICE EU

4.0	Uvod.....	247
4.1	Poljska	248
4.2	Litva	270
4.3	Republika Češka.....	282
4.4	Slovačka	284
4.5	Letonija	285
4.6	Mađarska	287
4.7	Malta	289
4.8	Cipar.....	301
4.9	Neeuropske zemlje – Kanada.....	307

Poglavlje 5.

RADIO I TELEVIZIJA

5.0	Uvod.....	335
5.1	Ujedinjeno Kraljevstvo – BBC (British Broadcasting Corporation)	337
5.2	Belgija – RTBF (Radio Television Belge de la Communauté Francophone).....	347
5.3	Cipar – Kanal MEGA.....	379
5.4	Danska i Norveška	386
5.5	Zaključni pregled.....	391

Poglavlje 6.

OKRUGLI STOL

6.0	Uvod.....	403
6.1	Političko komuniciranje	407
6.1.1	Zanimanje građana za izbore	408
6.1.2	Javna rasprava u Ujedinjenom Kraljevstvu	410
6.1.3	Finska iznimka	419
6.1.4	Visoki sud Australije o političkoj promidžbi	423
6.2	Ankete o javnom mnijenju – objavljivanje i uloga	440
6.2.1	Kodeks ponašanja.....	442
6.2.2	Ograničenja objavljivanja anketa o javnom mnijenju	449
6.2.3	Uloga ispitivanja javnog mnijenja	458
6.2.4	Sudska presuda u vezi s anketama.....	461

6.3	Financiranje predizborne promidžbe	464
6.3.1	Financiranje predizborne promidžbe u istočnoj i srednjoj Europi.....	465
6.3.2	Financiranje predizborne promidžbe u Francuskoj	468
6.4	Novo okruženje	471
6.4.1	Javne konzultacije u Ujedinjenom Kraljevstvu	472
6.4.2	Mediji i informacije na Internetu	476
6.5	Nadziranje medijskog praćenja izbora	478
6.5.1	Rumunjska	479
6.5.2	Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija.....	489

Poglavlje 7. OPĆENITI OSVRT

7.1	Tumačenje i primjena.....	513
7.2	Trendovi u regulaciji informativnih medija	531

Izvori	537
--------------	-----

Dodatak HRVATSKI DOKUMENTI O MEDIJIMA I IZBORIMA

Dokumenti Hrvatskog novinarskog društva	
o medijima u vrijeme izbora	545
Pripomene za praćenje izbora u hrvatskim dnevnim listovima	
i na Hrvatskoj radio televiziji.....	547
Pravila praćenja izborne kampanje na HTV-u	552

PREDGOVOR

Nalazi, zaključci i tumačenja studije (case study) *Europskog instituta za medije – Mediji i izbori*, koju je uredio medijski i politički analitičar *Christophoros Christophorou*, direktor ciparskog Instituta za društvene i političke studije, nisu, kako se izrijekom upozorava, službenim izrazom politike i stavova Europske unije, ali je već iz sadržaja, te osobito primjera koji se podastiru čitatelju, očito da studija ima ishodište u univerzalnim načelima suvremene demokracije, koja se, ističe priređivač, ne bi smjela implementirati usuprot “specifičnim potrebama, kontekstu, tradiciji i kulturi svake pojedina zemlje”. Stav priređivača o potrebi da se misli globalno, a djeluje lokalno, preporučuje, uz ostalo, ovu knjigu kako preuzetnim globalistima, tako i jednako preuzetnim nacionalistima. Ona kao da i jednima i drugima izmiče tlo pod nogama.

Najzad, knjiga se sama od sebe iscrpnošću i jednostavnošću, te osobito praktičnošću, preporuča političkim i medijskim stručnjacima, ali i tzv. “običnom čovjeku” koji odbija biti pukom “stadnom životinjom” ili tzv. “ljudskim materijalom”, nego hoće sa sebi jednakima biti živim akterom političkog odlučivanja i upravljanja procesima i poslovima od zajedničkog interesa. Da bi to u punoj mjeri mogao izravno ili barem neizravno i postići, traži se minimum uvjeta: slobodni i pravični izbori, te slobodni i odgovorni mediji. Izabrani slučajevi iz već respektabilne prakse Europskog suda za ljudska prava (European Court for Human Rights), koji predstavljaju standarde i tumačenja, te priznaju i potvrđuju posebnu ulogu novinara i medija u odnosu na političke moći

i državne vlasti, čine ovu studiju zanimljivom i za hrvatsko pravosuđe, odnosno, za hrvatske suce.

Hoće li ovdje predloženi primjeri imati ikakva utjecaja na sudsku praksu u nas, ponajprije kad je o sporovima u koje su upleteni mediji i novinari riječ?!

Početno je polazište priređivača studije Christophorosa Christophoroua da narastajuća moć medija traži uspostavu pravila, normi i standarda ponašanja "za svaki trenutak", ali s "posebnim naglaskom na djelovanje tijekom izbornih razdoblja". Naime, kaže se u nastavku, "spoznaja o potencijalima medija u širenju informacija i ideja najvećem mogućem broju ljudi nametnula je zahtjev da mediji djeluju kao *pravični posrednici*, odnosno, *brokeri* u službi demokracije". Otuda i posve nedvojben zahtjev da državne vlasti – bilo izravno, bilo posredno – ne smiju ometati ili ograničavati ulogu medija kao privilegirana sredstva društvenog dijaloga ili *psa čuvara demokracije* za što se koristi engleska kovanica - *watchdog*. No, upravo su izbori u tom pogledu najveća kušnja kako za vlast i opoziciju, tako i za medije, odnosno, novinare – toliko je toga na kocki. Imajući te činjenice na umu, priređivač je studiju podijelio u dva dijela – u prvom dijelu obrazlažu se pravni temelji elementarnih prava koja mora poštivati svako društvo koje ima pretenziju sebe nazivati demokratskim, dok se u drugom upućuje na ključna mjesta najvažnijih dokumenata međunarodnih i regionalnih tijela, institucija i nevladinih organizacija – sam izbor dokumenata svojevrsnim je podsjetnikom na uloge i obveze što ih državne vlasti i mediji imaju svakodnevno, a osobito o izborima.

Uz isticanje tzv. "informiranog izbora" koji jedini odražava "političku volju naroda", a takav, uz ostalo, moraju jamčiti i neovisni i odgovorni mediji, u studiji *Mediji i izbori*, govori se

i o osobito za nas važnim sporednim stvarima demokracije kao što su primjerice financiranje stranaka i političke kampanje, te vjerodostojnost različitih ispitivanja javnog mnijenja tijekom izborne kampanje. Jesmo li u trenutku kad su hrvatska politika i hrvatski mediji već debelo zakoračili u predizborno kampanju mogli dobiti primjerenije štivo od studije priređene upravo na zahtjev uglednog Europskog instituta za medije, koji bez obzira na početnu ogradu, generalno slijedi stavove i politiku Europske unije?

Dragutin Lučić Luce,
predsjednik Hrvatskog novinarskog društva

Mediji i izbori: analize slučajeva

Uvod

Ova knjiga pripremljena je na zahtjev Europskog instituta za medije kao pomoć dužnosnicima državnih vlasti i građanima zainteresiranim za jačanje pozitivne uloge medija u demokratskim procesima, ponajprije onima vezanim uz slobodne i poštene izbore. Ona pruža informacije o ulozi koju mediji imaju ili bi trebali imati tijekom izbornih razdoblja. To se nastoji postići izborom dokumenata iz različitih izvora i različitih razina. Navedene dokumente izradile su međunarodne organizacije, nacionalna zakonodavna tijela, a uključuju zakonodavne okvire državnih i drugih vlasti, kao i pravila nevladinih organizacija i profesionalnih tijela. Iako se u žarište stavljaju primjeri iz zemalja članica Europske unije, kao i kandidata za članstvo u Uniji, zbog potpunijeg uvida predstavljeni su i primjeri iz trećih zemalja.

Zakonodavno uređenje medija u odnosu na njihovu ulogu i djelovanje u vrijeme izbora polazi od shvaćanja o ulozi medija u društvu, a ponajprije od kvalitativne veze između medija i demokracije. Ona se promatra u odnosu na temeljna načela o dvjema osnovnim postavkama: slobodi izražavanja i pravu na sudjelovanje u upravljanju zemljom.

Medijski sustav te specifični koncepti poput pluralizma, transparentnosti vlasništva, slobode političke rasprave, i slični, temelji su i osnovni preduvjeti za pozitivnu društvenu ulogu medija. Državne vlasti čimbenik su koji ima glavnu odgovornost u ostvarivanju tih načela, ali i jamac su njihova održavanja, kako u odnosu na medije tako i prema javnosti. Pri tome posebnu pozornost treba posvetiti specifičnim društvenim skupinama koje moraju biti u stanju ostvarivati prava bez diskriminacije.

Stoga temeljni cilj svakog pokušaja zakonskog uređenja medija nije, kao što mnogi misle, stavljanje medija pod kontrolu. Bit izazova nalazi se u jamčenju slobode medija i slobode izražavanja. Da bi se to postiglo državne vlasti moraju pronaći i održavati ravnotežu između prava medija i prava ostalih društvenih čimbenika.

Prirodna reakcija na taj izazov bila bi pitanje: «Ako je tome tako, zašto tek sada? Zašto zakonsko uređenje medija postoji tek dvadesetak godina?»

Tijekom posljednja dva desetljeća radijski i televizijski prostor dramatično se promijenio. To je razdoblje obilježeno pravom eksplozijom broja novih radijskih i televizijskih postaja, kao i količine dostupnih informacija. Takav razvoj prekinuo je tradicionalni monopol javnih medijskih servisa. Satelitske komunikacije i Internet dodali su nove dimenzije protoku informacija. Jedna od posljedica bila je i deregulacija medija, s obzirom da su se postojeći pravni okviri pokazali neodgovarajućim za novonastale potrebe i izazove.

Kao rezultat stvaranja takvog, novog medijskog prostora, a i zbog drugih razloga, svjedoci smo zaokreta u političkoj komunikaciji, barem kada je riječ o opsegu i intenzitetu, od tradicionalnih oblika u kojima je fizička nazočnost sudionika bila glavna značajka, do onih posredničkih, u kojima radijska i televizijska postaja ima vlastiti glas i platformu za iznošenje mišljenja i stavova trećih strana. Radio i televizija postali su najtraženija i najdjelotvornija mjesta za politiku.

Percepcija o moći i utjecaju elektroničkih medija stvorila je potrebu za uspostavom pravila i određivanjem normi i standarda za ponašanje medija u svakom trenutku, s posebnim naglaskom na djelovanje tijekom izbornih razdoblja. Spoznaja o potencijalima medija u širenju informacija i ideja najvećem mogućem broju ljudi nametnula je zahtjev da mediji djeluju kao "pravični posrednici (brokeri)" u službi demokracije.

Istovremeno s povećanjem broja kanala na medijskoj sceni tijekom posljednjih dvadeset godina, došlo je i do ključnih promjena na međunarodnoj političkoj pozornici, dodatno ubrzanih raspadom Sovjetskog Saveza i bivših socijalističkih zemalja. Pojavljuju se nove potrebe i izazovi povezani s tranzicijom tih društava prema demokraciji. Demokratizacija medija i uspostava istinskih izbornih postupaka bili su glavni ciljevi pomoći koju mnoge međunarodne i regionalne organizacije pružaju demokracijama u nastajanju.

Ti su čimbenici, tj. širenje i usitnjavanje medijskog prostora u kombinaciji s pojavom novih demokracija, stvorili potrebu za preciznijim pravilima medijskog ponašanja. To također objašnjava raznolikost i razlike među dokumentima, što je još jedan razlog zašto bi ova zbirka dokumenata i primjera morala biti zanimljiva svima zainteresiranim za jačanje demokracije.

U prvom dijelu knjige dokumenti su koji opisuju kontekst u kojem bi čitatelj trebao promišljati ovu temu. Oni se odnose na pravne temelje kojima su uređena temeljna prava koja bi svako demokratsko društvo moralo poštivati (sloboda izražavanja, pravo na sudjelovanje u upravljanju - neposredno ili posredovanjem izabраних predstavnika - ravnopravnost spolova, zabrana rasizma i poticanja na rasnu mržnju). Ta su prava upisana zlatnim slovima u pravne dokumente Ujedinjenih naroda, ali i drugdje.

Posebna uloga medija u društvu, kao i sve zadaće koje ispunjavaju u svim fazama izbornog procesa, predstavljeni su da bi se naglasila potreba za posebnim tretmanom. S jedne strane mediji se ne bi smjeli ograničavati u obnašanju različitih uloga tijekom izbornog postupka. Drugim riječima, državne vlasti - bilo izravno, bilo posredno - ne bi smjele poduzimati negativne akcije usmjerene na ometanje ili ograničavanje uloge medija. Ponajprije ne smije se ometati njihovo djelovanje kao društvenog čuvara («watchdog») ili privilegira-

nog sredstva političkog dijaloga u kojima kritika može biti iskazana javno i bez straha. S druge strane, granice unutar kojih se navedene zadaće mogu ispunjavati šire su od onih prihvaćenih kada je riječ o običnim ljudima. Na sreću, sudska praksa Europskog suda za ljudska prava (European Court for Human Rights, ECHR) brojnim je presudama uspostavila odgovarajuće standarde i tumačenja. Sud je priznao i potvrdio posebnu ulogu medija i novinara, posebno u podvrgavanju političara i državnih vlasti većoj pozornosti javnosti i oštrijim kritikama u usporedbi s osobama koje ne obnašaju javne dužnosti.

Drugi dio knjige sadrži dokumente međunarodnih i regionalnih tijela, uključujući i one nevladinih organizacija (NGO). Uvidom u te dokumente čitatelju se omogućuje pregled pravnih i drugih okvira vezanih uz izbore. Posebna je pozornost posvećena člancima koji se odnose na slobodu medijskog izražavanja. S vremenom, a posebno nakon osamdesetih godina prošlog stoljeća, nastaju brojne inicijative za unapređenje međunarodnih dokumenata koji uređuju ta pitanja. Ti dokumenti određuju pravila i standarde po kojima se provode demokratski izbori. U većini slučajeva ti dokumenti sadrže i posebno pozivanje na nužnost poštivanja medijskih sloboda i na načine i mjere koje mogu osigurati slobodnu i pravičnu predizbornu utrku. No, ta načela ne mogu se primijeniti sama po sebi. Nužno je provođenje daljnjih koraka i uspostava odgovarajućih pravnih mehanizama kojima bi se osigurala i zajamčila njihova provedba. Vlade i medijski profesionalci trebaju djelovati u skladu sa smjernicama koje utvrđuju ta tijela. Dokumenti iz ovoga dijela sadrže uravnotežene primjere normativnih pristupa u međunarodnim pravnim instrumentima i drugim dokumentima nastalim u profesionalnim medijskim organizacijama i nevladinim organizacijama. Dokumenti ukazuju i na načine na koji obje strane – državne vlasti i mediji – percipiraju uloge i obveze.

Primjeri nacionalnih propisa i pravnih okvira u **Poglavljima 3, 4, i 5** pružaju uvid u napore vlasti i medijskih profesionalaca da sukladno svojim obvezama brane prava medija i sličnih društvenih čimbenika, te osiguraju pravednost i uravnoteženost. Izbor ukazuje da je popis temeljnih načela koja treba poštovati jednak za sve. No, postojeće opcije u odnosu na načine, sredstva i mjere između kojih se može birati variraju između zemalja do te mjere da dva istovjetna sustava ne postoje. To je ujedno i upozorenje svima koji žele razviti sustav koji bi mogao poslužiti kao univerzalni model: ni jedan postojeći okvir ne može predstavljati idealan odgovor za potrebe neke druge zemlje. Riječ je o vrlo složenom pitanju u kojem valja obuhvatiti brojne parametre i razmotriti i riješiti brojna povezana pitanja. Pravi izazov leži u pronalaženju djelotvorna uređenja koje bi odgovaralo specifičnim potrebama, kontekstu, tradiciji i kulturi svake pojedine zemlje.

U **Poglavlju 6** iznose se zaključci. Ono je neka vrsta rasprave o glavnim pitanjima obrađenima u prethodnim poglavljima, ali iz drukčije perspektive. To je postignuto pomoću tekstova preuzetih iz različitih izvora, u kojima se iznose različita gledišta, te obrađuju brojna druga važna pitanja. Ona uključuju oblik, duljinu i druge karakteristike emisija političkih stranaka, raspravu o poželjnosti plaćenog političkog oglašavanja, te znači li zabrana takvog oglašavanja kršenje ljudskih prava. U središtu pozornosti su i istraživanja javnog mnijenja, koja se u nekim zemljama smatraju prijetnjom izbornom postupku, pa se pribjegava i ograničavanju objavljivanja rezultata takvih istraživanja. Nacionalni sudovi takva ograničenja često ocjenjuju kao kršenje ljudskih prava. Konačno, u zadnjem poglavljju razmatraju se i pitanja financiranja političkih kampanja, korištenja novih tehnologija u izbornim utrkama, te nadziranja primjene izbornih zakona u europskim zemljama.

Želio bih zahvaliti Dominique Tsourisu i Flori Alexandrou na njihovoj velikoj trudi u prijevodu tekstova s francuskog i talijanskog jezika. Također sam dužnik Peteru Floodu, koji je pregledao rukopis, na njegovim komentarima i sugestijama. Posebno bih se želio zahvaliti Europskom institutu za medije i Eleni Chernyavskoj koji su mi s povjerenjem dodijelili ovako izazovan projekt.

POGLAVLJE 1



TEMELJNA NAČELA
I OKVIR

U prvom poglavlju razmatraju se temeljni aspekti političkih izbora i uloge medija. Čitatelju se nudi opći pregled, polazeći od izbora kao temeljnog demokratskog procesa, a zatim se prelazi na specifična područja. Među njima se posebno ističu sloboda izražavanja kao temeljni preduvjet pravičnih izbora i mediji kao aktivni sudionici predizborne utrke.

Obraduje se i niz sastavnih elemenata izbora kao i temeljnih načela kojima bi se trebale rukovoditi državne vlasti i svi ostali akteri uključeni u izborne postupke. To se posebno odnosi na djelovanje medija tijekom kampanje. Navedeni bi elementi trebali pridonijeti razumijevanju duha u kojem je potrebno pristupiti obradi različitih pitanja i različitih sudionika predizborne kampanje: građana, interesnih skupina, političkih stranaka, kandidata i drugih. Na ovaj način čitatelju se nastoje približiti razlozi i ciljevi nacionalnih pravnih okvira obrađenih u ovoj knjizi.

Čitatelj treba razumjeti da je poštivanje ljudskih prava temeljni element povezan s izborima. Da bi izbori imali smisla i dali prave rezultate, poštivanje ljudskih prava mora biti zajamčeno. Stoga i u ovom materijalu polazimo od temeljnih dokumenata Ujedinjenih naroda (Opća deklaracija o pravima čovjeka, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i odnosne konvencije, kao i dijelovi Unescove Deklaracije o ulozi medija). To je učinjeno stoga što su ovi dokumenti temelj na kojima bi države trebale graditi politike. Za potpuno razumijevanje načela utvrdjenih ovim dokumentima predstavili smo izvatke iz priručnika "Ljudska prava i izbori" koji su objavili UN. Ta su prava nabrojana i objašnjena u opisima načina i mjera usmjerenih na uvjete potrebne za slobodno izražavanje volje naroda. U odabranim tekstovima posebno se naglašava uloga slobodne komunikacije te medija kao sredstva za razmjenu informacija i platforme za razmjenu mišljenja i ideja.

Specifična ulogu koju imaju mediji i njihova uporaba predstavljena je izvoadcima s iznimno korisne web stranice o izborima: www.aceproject.org.¹ Mediji sudjeluju u različitim stadijima izbornog postupka, nastupajući čak i prije predizborne kampanje i završavajući s izvoješćima, nakon što je završena. Tekst ilustrira različite načine na koje mediji izvoješćuju ili na drugi način prate kampanje i izborne aktivnosti. Riječ je o programima u kojima stranke, druge grupe i njihovi zagovornici pristupaju medijima. Ukratko se obrađuju i pojedini primjeri koji ilustriraju kako se mediji na različitim krajevima svijeta koriste na različite načine, ali s istim ciljem. A cilj je ponuditi izbornu tribinu, forum putem kojeg će stranke i kandidati predstaviti stajališta i izborne platforme.

Različite uloge i različito djelovanje medija ovise o mnogim čimbenicima. Najznačajniji je stupanj njihova razvoja i diversifikacije. Medijsko okruženje nije u svim zemljama isto, niti svi građani imaju pristup istoj vrsti medija u istoj mjeri. U zapadnoj Europi Internet i druge tehnološke inovacije mijenjaju prostor kojim je dominirala televizija. U mnogim zemljama gdje je pristup televiziji velikom broju stanovnika ograničen ili nemoguć ili je vrlo visok broj nepismenih osoba, dominantni mediji su usmena komunikacija ili radio. Pored toga, tradicije poštivanja slobode izražavanja i prava novinara i medija općenito odredit će kvalitativne značajke izbora i demokracije. Isto vrijedi i za zakone i ostale propise koji uređuju i jamče demokratske procese. Stanje diljem svijeta, dakako, nije jednako.

U razvijenim demokracijama tradicija i kultura mogu biti dovoljni za pravilno djelovanje demokracije u vrijeme izbora, ponekad i bez potrebe za posebnim, detaljnim pravnim uređenjem. U drugim slučajevima potrebno je više. "Što treba učiniti i kako?"

¹ Ace project promiču Ujedinjeni narodi, International IDEA i IFES.

Odgovor na ovo pitanje medalja je s dvije strane. Na negativna stranu ukazuju ulomci iz publikacije međunarodne organizacije ARTICLE XIX, koji naglašavaju što državne vlasti ne bi smjele činiti medijima i novinarima. Ti tekstovi opisuju sve zapreke koje se postavljaju slobodnom novinarstvu i djelovanju medija kao «psa čuvara» u službi javnosti odnosno društva. Druga stranu medalje sudska je praksa Europskog suda za ljudska prava. Ti presedani uspostavljaju standarde koje treba primijeniti uvijek kada se spor odnosi na pitanje javne rasprave te odnosa između državnih vlasti i političara s jedne strane i medija i novinara s druge. Profesor Dirk Voorhoof u tekstu (preuzetom iz publikacije “Mediji i demokracija” u izdanju Vijeća Europe), objašnjava koja se prava odnose na slobodu izražavanja, te kako su ona i do koje mjere zaštićena.

1.0 Uvod

www.aceproject.org/main/english/me/me.htm

Uvod

Opće je prihvaćena istina da mediji imaju nezamjenjivu ulogu u pravilnu funkcioniranje demokracije. Rasprave o funkcijama medija uglavnom se usredotočuju na ulogu “psa čuvara”: pomoću neometana praćenja i rasprave o uspjesima i neuspjesima državnih vlasti mediji mogu informirati javnost u kojoj su mjeri njezini predstavnici bili djelotvorni i pomoći u pozivanju na odgovornost. No, mediji mogu imati i specifičnu ulogu u omogućavanju potpuna sudjelovanja javnosti u izborima, ne samo izvješćujući o učinkovitosti djelovanja državnih vlasti, već i na mnoge druge načine:

- educirajući birače o načinu korištenja demokratskih prava,
- izvješćujući o tijeku predizborne kampanje,
- osiguravajući platformu s koje političke stranke mogu odaslati poruke biračkom tijelu,
- omogućavajući raspravu između stranaka,
- izvješćujući o rezultatima i nadzirući prebrojavanje glasova.

Mediji nisu jedini izvor informacija biračima, no u svijetu u kojem dominiraju masovne komunikacije oni postaju sve više čimbenici koji određuju politički dnevni red, čak i u tehnološki manje razvijenim dijelovima svijeta. Stoga, na primjer, timovi promatrača izbora danas već rutinski ocjenjuju dostupnost medijima i izvještavanje o izborima kao jedan od kriterija pri prosuđivanju pravičnosti nekih izbora. Istovremeno i promatranje medija tijekom izbornog razdoblja postaje sve više uobičajenom praksom u kojoj se koristi kombinacija statističke analize i tehnika proučavanja medija i analize sadržaja kako bi se ocijenilo je li izvještavanje bilo pravedno.

Riječ je o tri povezane skupine prava:

- pravo birača na donošenje informirane odluke / izbora,
- pravo kandidata da prikažu politike,
- pravo medija na izvještavanje i izražavanje vlastitih stavova o pitanjima javnog interesa.

Naravno da se ta prava, koja predstavljaju sve aspekte prava na slobodu izražavanja zajamčenu Člankom 19. Opće deklaracije o pravima čovjeka, primjenjuju uvijek, a ne samo uoči izbora. No, upravo je forma izbornog postupka, tj. činjenica da se provodi prema zakonski strogo određenim postupcima, to što je potaknulo pojačano zanimanje svih koji se bave pitanjem slobode medija. Mjera u kojoj se tijekom izbornog razdoblja poštuje sloboda medija i pluralizam može biti prilično točan pokazatelj poštivanja slobode izražavanja - koja i sama čini temeljni preduvjet istinske demokracije. Sukladno tome, izbori mogu biti idealna prilika za educiranje kako vlasti o njihovoj obvezi poštivanja i unapređenja slobode medija, tako i medija o njihovoj odgovornosti u promicanju demokratskih postupaka (...)

1.1. Izbori i ljudska prava

Ako izbori trebaju odražavati i uobličivati slobodnu volju naroda, tad je poštivanje ljudskih prava temeljno pitanje. Pravo sudjelovanja na izborima upisano je zlatnim slovima u temeljnim dokumentima o ljudskim pravima, što su ih prihvatili Ujedinjeni narodi i druge međunarodne i regionalne organizacije. Nekoliko je prava povezano sa sudjelovanjem u izborima, a posebno ona koja se odnose na slobodu izražavanja, nediskriminaciju i poštivanje medijskih sloboda.

Ta su načela naglašena u međunarodnim i regionalnim konvencijama, sporazumima i drugim dokumentima predstavljanim u 2.

poglavljju. Kako su Općom deklaracijom o pravima čovjeka Ujedinjenih naroda i drugim takvim dokumentima standardi u vezi pitanja koja se obrađuju u ovom radu postavljeni na globalnoj razini, izabrani odlomci koje prenosimo iz originalnih tekstova uglavnom služe kao referentne točke za odgovarajuće nacionalne propise.

Izvaci iz publikacije Ujedinjenih naroda "Ljudska prava i izbori – Priručnik o pravnim, tehničkim i aspektima izbora vezanim uz ljudska prava" koji slijede pobliže objašnjavaju načine na koje se temeljne slobode i pravo na izražavanje volje naroda mogu očuvati i zaštititi. U svim fazama izbornog procesa svi građani, skupine, političke stranke i kandidati moraju moći slobodno izraziti mišljenje, primati i davati informacije, biti educirani o temama vezanim uz izbore i obaviješteni o stajalištima stranaka. Oni to moraju moći činiti bez ikakva miješanja sa strane ili straha od kazni. S druge strane, nitko ne smije biti izložen nikakvim diskriminatornim mjerama, a zakon i vlasti moraju djelotvorno i aktivno štititi prava svih.

1.1.1 Izbori u pravnim dokumentima Ujedinjenih naroda

www.aceproject.org/main/samples/me/mex28.pdf

OPĆA DEKLARACIJA O PRAVIMA ČOVJEKA

Članak 19.

Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvaća i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obavještenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.

Članak 21.

1. Svatko ima pravo sudjelovati u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili posredovanjem slobodno izabраних predstavnika.

2. Svatko ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.
3. Volja naroda je osnova državne vlasti; ova volja se treba izražavati na povremenim i slobodnim izborima koji će se provoditi općim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se osigurava sloboda glasanja.

MEĐUNARODNI PAKT O GRAĐANSKIM I POLITIČKIM PRAVIMA

Članak 1.

1. Svi narodi imaju pravo na samoodređenje. Na temelju toga prava oni slobodno određuju svoj politički status i svoj ekonomski, socijalni i kulturni razvoj. (...)
3. Države članke ovog Pakta ... trebaju unapređivati ostvarivanje prava na samoodređenje i da poštuju to pravo u skladu s odredbama Povelje Ujedinjenih naroda.

Članak 19.

1. Nitko ne može biti uznemiravan zbog svojih mišljenja.
2. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo obuhvaća slobodu da traži, dobiva i širi informacije i ideje svih vrsta, bez obzira na granice, usmeno, pisano, tiskom ili u umjetničkom obliku ili bilo kojim drugim sredstvom po vlastitu izboru.
3. Ostvarivanje prava predviđenih u stavku 2. ovog članka donosi sa sobom posebne dužnosti i odgovornosti. Zato se ono može podvrgnuti nekim ograničenjima, ali ta moraju biti utvrđena zakonom i biti potrebna:

- a) za poštovanje prava ili ugleda drugih;
- b) za zaštitu državne sigurnosti, ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala.

Članak 25.

Svaki građanin treba imati pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika spomenutih u članku 2. (diskriminacije temeljene na rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju ili drugom statusu) i bez nerazumnih ograničenja:

- a) sudjeluje u vođenju javnim poslovima, izravno ili posredovanjem slobodno izabраних predstavnika;
- b) bira i bude biran na pošteno provedenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasovanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;
- c) ima pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uvjete jednakosti.

KONVENCIJA O ELIMINIRANJU SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE ŽENA

Članak 7.

Države članice poduzimaju sve prikladne mjere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje i posebno su dužne osigurati, pod jednakim uvjetima kao i muškarcima, pravo žena da:

- a) glasuju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tijela koja se biraju javnim izborima.

KONVENCIJA O POLITIČKIM PRAVIMA ŽENA

Članak I

Žene na svim izborima imaju pravo glasa jednakopravno s muškarcima, bez ikakve diskriminacije.

Članak II

Žene mogu biti birane u sva tijela utemeljena nacionalnim zakonima koja se biraju javnim izborima, jednakopravno s muškarcima, bez ikakve diskriminacije.

MEĐUNARODNA KONVENCIJA O UKIDANJU SVIH OBLIKA RASNE DISKRIMINACIJE

Članak 5.

U skladu s temeljnim obvezama navedenim u članku 2. ove Konvencije, države stranke obvezuju se zabraniti i ukinuti rasnu diskriminaciju u svim njezinim oblicima i jamčiti pravo svakome na jednakost pred zakonom, bez obzira na rasu, boju, nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu uživanja sljedećih prava:

(...)

- c) političkih prava, naročito prava sudjelovanja na izborima — prava glasa i kandidature — na temelju općeg i jednakog prava glasa, prava sudjelovanja u vlasti, kao i upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i pravo pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama,

- d) ostalih građanskih prava, a prije svega

(...)

- (viii) prava na slobodu mišljenja i izražavanja.

**DEKLARACIJA O TEMELJNIM NAČELIMA DOPRINOSA
MASOVNIH MEDIJA JAČANJU MIRA I
MEĐUNARODNOG RAZUMIJEVANJA, PROMICANJU
LJUDSKIH PRAVA I SUPROTSTAVLJANJU RASIZMU,
APARTHEIDU I POTICANJU NA RAT**

(Proglašena na Općoj konferenciji UNESCO-a na 20. zasjedanju u Parizu, 28. studenog 1978. godine)

Članak 1.

Uživanje slobode mišljenja, izražavanja i informiranja, priznato kao integralni dio ljudskih prava i temeljnih sloboda, vitalni je čimbenik u jačanju mira i međunarodnog razumijevanja.

Članak 2.

2. Pristup javnosti informacijama mora biti zajamčen raznolikošću izvora i dostupnih načina informiranja, omogućujući time svakom pojedincu da provjeri točnost podataka i objektivno procijeni događaje. U tom cilju novinari moraju imati slobodu izvješćivanja i najpotpuniji mogući pristup informacijama. Isto tako je važno da masovni mediji vode računa o interesima naroda i pojedinaca, promičući time sudjelovanje javnosti u obrađivanju informacija.
4. Kako bi masovni mediji bili u mogućnosti promicati načela te Deklaracije, nužno je osigurati novinarima i drugim čimbenicima masovnih medija, u njihovoj zemlji ili inozemstvu, zaštitu koja im jamči najbolje uvjete za rad u njihovoj profesiji.

Članak 11.

Da bi ova Deklaracija bila u potpunosti djelotvorna potrebno je, uz nužno poštivanje zakonskih i administrativnih od-

redbi i drugih obveza država potpisnica, jamčiti postojanje povoljnih uvjeta za djelovanje masovnih medija, u skladu s odredbama Opće deklaracije o ljudskim pravima i odgovarajućim načelima proglašenima u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda 1976. godine.

1.1.2 Ujedinjeni narodi, ljudska prava i izbori

www.unhchr.ch/pdf/hrelections.pdf

«Ljudska prava i izbori – Priručnik o pravnim, tehničkim i aspektima izbora vezanim za ljudska prava», Centar za ljudska prava u Ženevi, Ujedinjeni narodi, New York i Ženeva, 1994. (...)

27. Međunarodni standardi ljudskih prava sadrže niz temeljnih kriterija za slobodne i pravedne izbore. U ovom poglavlju detaljno se razmatraju spomenuti kriteriji.

A. Slobodni izbori

1. Volja naroda

28. Opća Deklaracija o ljudskim pravima navodi kako svatko ima pravo sudjelovati u upravljanju zemljom, izravno ili posredovanjem slobodno izabраних predstavnika (čl. 21). Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kao i onaj o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, navode kako svi narodi, temeljem njihova prava na samoodređenje, imaju pravo slobodno odrediti politički status (zajednički čl. 1). To je pravo navedeno u Deklaraciji o davanju neovisnosti kolonijalnim zemljama i narodima (čl. 5), koja također navodi

da će slobodno izražena volja i želja naroda upravljati prijenosom vlasti.

29. Povelja Ujedinjenih naroda odražava istovjetne stavove, posebno prema teritorijima pod starateljstvom i nesamoupravnim područjima. Povelja određuje dužnost pružanja pomoći narodima na područjima bez samouprave u razvoju slobodnih političkih institucija (Čl. 73 (b)). Što se tiče teritorija pod starateljstvom, Povelja kao temeljni cilj sustava starateljstva određuje promicanje samouprave na takvim područjima, temeljene, *inter alia*, na slobodno izraženoj volji naroda na koje se to odnosi (Čl. 76 (b)). Iako se ti pojmovi slobode izričito odnose na teritorije pod starateljstvom i nesamoupravna područja, oni su preživjeli kao temeljna načela djelovanja UN u području političkih izbora, koje je danas uglavnom usmjereno na pomaganje neovisnim državama.

2. Osiguravanje slobode

30. Međunarodni dokumenti za promicanje i zaštitu ljudskih prava unutar sustava Ujedinjenih naroda stoga opetovano naglašavaju da sudjelovanje naroda u političkim procesima mora biti "slobodno". Iako takvi dokumenti ne opisuju (niti bi to mogli) konkretnu metodologiju kojom bi se ta sloboda osigurala, njezina bit je jasna. Da bi bilo slobodno, sudjelovanje u izborima mora se događati u ozračju koje karakterizira nepostojanje zastrašivanja i poštivanje niza temeljnih ljudskih prava. U tom se cilju prepreke za potpuno sudjelovanje moraju ukloniti i građani moraju biti uvjereni kako se nikom ništa štetno ne može dogoditi zbog takvog sudjelovanja. Posebna formula za osiguravanje takvog ozračja izložena je, članak po članak, u Međunarodnoj povelji o ljudskim pravima.

3. Temeljna prava

31. Dok će svako od prava navedenih u Općoj deklaraciji i kasnije razrađenih u dvjema međunarodnim poveljama pridonijeti potrebnu ozračju, neka od tih važnija su za izbore od drugih. Tu posebice vrijedi spomenuti pravo na slobodu mišljenja, slobodu izražavanja, pravo na informaciju, okupljanje i udruživanje, neovisno sudsko postupanje i zaštitu od diskriminacije. Politička propaganda, aktivnosti vezane uz edukaciju birača, politički sastanci i skupovi, te stranačke organizacije, svi oni zajedno čine elemente izbornog procesa i svaki mora djelovati bez nerazumnog vanjskog uplitanja kako bi se izbori slobodno održali.

32. Isto tako sudbena vlast i postupci, da bi bili u stanju nepristrano izvršiti svoju ulogu u izborima, kao što je odlučivanje o žalbama, pritužbama i prigovorima, moraju biti zaštićeni od korupcije i svakog stranačkog utjecaja. Nadalje, izbori ne mogu biti pravedni ukoliko se mjerama za onemogućavanje diskriminacije ne osigura jednako i ravnopravno sudjelovanje za sve. Na kraju, zakonski propisi na snazi, a koji bi mogli obeshrabrili političko sudjelovanje, trebaju biti povučeni ili ukinuti. Treba omogućiti prevladavanje ozračja poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, koje mora biti karakterizirano nepostojanjem ikakvih čimbenika zastrašivanja. Poštivanje ljudskih prava, koja su nabrojana u Općoj deklaraciji i dvije međunarodne povelje, ključno je za održavanje slobodnih i pravičnih izbora.

(a) Sloboda mišljenja

33. Prava na slobodu mišljenja, slobodu izražavanja i informiranja zaštićena su Člankom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u kojoj se navodi:

Članak 19.

1. Nitko ne može biti uznemiravan zbog svojih mišljenja.
2. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo obuhvaća slobodu da traži, dobiva i širi informacije i ideje svih vrsta, bez obzira na granice, usmeno, pisano, tiskom ili u umjetničkom obliku ili bilo kojim drugim sredstvom po vlastitom izboru.
3. Ostvarivanje prava predviđenih u stavku 2. ovog članka donosi sa sobom posebne dužnosti i odgovornosti. Zato se ono može podvrgnuti nekim ograničenjima, ali ta moraju biti utvrđena zakonom i biti potrebna:
 - a) za poštovanje prava ili ugleda drugih;
 - b) za zaštitu državne sigurnosti, ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala.

34. Pravo na slobodu mišljenja zajamčeno je stavkom 1. članka 19. To je pravo apsolutno i ne može biti promijenjeno ili ograničeno. Bezuvjetna sloboda izražavanja političkog mišljenja predstavlja imperativ u kontekstu izbora, s obzirom da bi autentično izražavanje volje naroda bilo nemoguće u okruženju u kojem takve slobode nema ili je ona na bilo koji način ograničena.

(b) Sloboda izražavanja i informiranja

35. Prava na slobodu izražavanja i informiranja zajamčena su u stavku 2. članka 19. Taj članak štiti sadržaj svakog oblika subjektivne ideje ili mišljenja koji se mogu prenijeti. Nadalje, iako djelokrug ovog članka nije ograničen na jednu vrstu izražavanja (on uključuje kulturne, umjetničke i druge oblike izražavanja), njegov značaj za političko izražavanje sasvim je razvidan. Izborni proces mehanizam je čija je svrha upravo izražavanje političke volje naroda. Pravo na izražavanje stranačkih ideja mora stoga biti strogo zaštićeno tijekom izbornih razdoblja.

36. Pravo na slobodu izražavanja ipak se djelomice ograničava stavkom 3. članka 19. No, kako bi mogla primijeniti neku od ograničavajućih mjera nabrojanih u stavku 3., država ne može samo tvrditi kako je bilo potrebno ograničiti slobodu izražavanja radi nacionalne sigurnosti ili bilo kojeg drugog od navedenih razloga. Drugim riječima, ta ograničenja nisu sadržana u ovoj odredbi da bi pružila izgovor državama za ograničavanje slobode izražavanja. Svako ometanje slobodnog izražavanja mora biti zakonski uređeno i neophodno radi zaštite neke od drugih vrijednosti navedenih u citiranoj odredbi. Razmatrajući takve slučajeve, Odbor za ljudska prava polazio je od stava da država mora pružiti konkretne dokaze, uključujući pojedinosti navodnih optužbi i kopije sudskih zapisnika, iz kojih bi bilo vidljivo kako je zaista riječ o stvarnoj i ozbiljnoj prijetnji nacionalnoj sigurnosti ili javnom redu. Ograničavanje države da se poziva na stavak 3. od ključne je važnosti u kontekstu izbora, kada se širenje svih informacija mora omogućiti u najvećoj mogućoj mjeri u cilju omogućavanja potpune obaviještenosti biračkog tijela. Bez dobro obaviještena biračkog tijela nemoguće je jamčiti da izbori uistinu odražavaju volju naroda.

37. Kad je riječ o zaštiti javnog morala države imaju nešto veću slobodu djelovanja. Razlog tome je nedostatak bilo kakvog zajedničkog standarda koji bi bio univerzalno primjenjiv. No, to ipak ne bi trebala biti prijetnja tijekom izbornih razdoblja, s obzirom da se za mirno političko sudjelovanje teško može reći da ugrožava javni moral.

38. Ipak, posebno je važna povećana moć države da zakonski uredi izražavanje kada aktivnost ili izražavanje o kojem je riječ ugrožava druga prava priznata Međunarodnom poveljom o građanskim i političkim pravima. Na primjer,

državama je dopušteno zakonom urediti govor koji promiče nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju, a koji predstavlja poticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Države također mogu zakonski ograničiti aktivnosti političkih stranaka čije su politike u suprotnosti s nekim od ljudskih prava nabrojanih u Povelji. Ograničenja aktivnosti takve vrste *de facto* su ključna tijekom izbornog razdoblja, s obzirom da se njima iz političkog okruženja udaljavaju snage koje bi mogle pokušati zastrašiti biračko tijelo ili neke druge političke čimbenike ili ugroziti temeljna prava neke društvene skupine.

39. Ukratko, ukoliko se svi građani ne osjećaju slobodno u izražavanju stavova i mišljenja, te ako ne vjeruju da bez straha mogu širiti sve legitimne političke informacije unutar nacionalnog političkog dijaloga, ne postoji jamstvo da su izbori prava manifestacija volje naroda.

40. Sloboda izražavanja i informiranja imat će, naravno, značajne posljedice za pravedan pristup medijima i odgovorno korištenje medija. Te su implikacije razmotrene u dijelu 5. (Informirani izbor) i dijelu 1. Poglavlja IV. (Pristup medijima i regulativa).

(...)

5. Informirani izbor

87. Nužan element u konceptu slobodnog izbora je informirani izbor. Kao što smo već vidjeli, ukoliko su izbori istinski slobodni, oni moraju odražavati političku volju naroda. No, birači ne mogu niti formulirati niti izraziti tu volju ukoliko nemaju pristup informacijama o kandidatima, strankama i procesu. Stoga su dobro organizirani, nestranački programi informiranja birača i neometana distribucija političke propagande odlučni elementi istinskih izbora.

88. Nestranačka građanska edukacija trebala bi informirati birače o «tko, što, kada, gdje i kako» u vezi registriranja i glasovanja. Također treba pomoći izvijestiti javnost o pitanjima kao što su zašto je potrebno sudjelovati i koja jamstva postoje kako bi se zaštitilo njihovo pravo da s povjerenjem sudjeluju u izbornom procesu.

89. Informacije namijenjene biračima moraju biti dostupne svim pripadnicima društva bez obzira na jezik i razinu pismenosti. Stoga materijali za educiranje birača moraju biti multimedijски i višejezični, te kulturološki odgovarajući za različite društvene grupe.

90. Aktivnosti građanske edukacije također moraju uključivati posebno ciljani trening za određene profesionalne skupine kako bi ih se pripremilo za odgovarajući ulogu u izbornom procesu. Tu mogu biti uključene osobe koje će se baviti registracijom birača ili će biti na biračkim mjestima, kao i policijsko i sigurnosno osoblje, mediji, političke stranke itd.

91. Političkim strankama i kandidatima također mora biti zajamčen pristup masovnim medijima, uz pravičan raspored. Pravedan pristup medijima ne uključuje samo dodjeljivanje vremena u eteru ili na ekranu ili prostora u novinama svima strankama i kandidatima, već i pravednost u smještanju ili vremenskom određivanju takvog pristupa (npr. najgledaniji termin naspram kasnovečernjeg termina ili naslovna stranica naspram zadnjih stranica)

92. Pored toga, uporaba medija u kampanji mora biti održajno odgovorna u smislu da ni jedna stranka ne daje lažne, klevetničke ili rasističke izjave, kao niti one koje potiču na nasilje. Ne smiju se davati nerealna i lažna obećanja, kao ni buditi lažna očekivanja stranačkom uporabom masovnih medija.

Više informacija o pristupu medijima i regulativi ponuđeno je u Poglavlju IV. (...)

G. Poštivanje temeljnih ljudskih prava

115. Jamstvo slobode govora, mišljenja, informiranja, okupljanja, kretanja i udruživanja tijekom izbora dobivaju dodatno značenje. Trebalo bi prevladavati ozračje poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i izostanka faktora zastrašivanja.

116. Zakoni na snazi koji bi mogli obeshrabriti političko sudjelovanje trebali bi biti povučeni ili ukinuti. Izvanredni ili drugi posebni zakoni koji ograničavaju temeljna prava također bi trebali biti povučeni ili ukinuti. Ne smiju se uvoditi izvanredne mjere, osim u slučaju kad to situacija strogo zahtijeva, a one ne smiju biti koncipirane na način koji bi mogao dovesti do korumpiranja ili nepotrebna kašnjenja političkih procesa.

117. Poštivanje širokog kruga ljudskih prava, nabrojanih u Općoj deklaraciji u ljudskim pravima i međunarodnim poveljama o građanskim i političkim pravima i gospodarskim socijalnim i kulturnim pravim, ključno je za održavanje slobodnih i pravednih izbora (...)

I. Pristup medijima i njegovo uređenje

120. Uređenje pravične dostupnosti medijima svih kandidata i stranaka ključna je točka zakonskog uređenja izbora. To se posebno očituje u situacijama gdje su najjači informativni mediji pod kontrolom državnih vlasti. Zakonsko uređenje medija trebalo bi onemogućiti političku cenzuru, nepravedne prednosti državnih vlasti i nejednaku dostupnost medijima tijekom predizborne utrke.

121. Pravedna dostupnost medijima odnosi se ne samo na jednakost ustupljenog vremena i prostora, već i na vrijeme emitiranja (npr. najgledaniji termin naspram kasnog termina) i plasiranje pisanih oglasa (npr. naslovna naspram zadnje stranice.) Pravična uporaba medija uključuje odgovornost svih osoba ili stranaka koje odašilju poruke ili dijele informacije pomoću masovnih medija (tj. istinitost, profesionalizam i uzdržavanje od davanja lažnih obećanja ili poticanje lažnih očekivanja).

122. Vrlo koristan mehanizam za osiguravanje pravičnog i odgovornog emitiranja tijekom izbornih razdoblja neovisno je tijelo zaduženo za nadziranje političkih emisija, emisija s programima edukacije građana, dodjeljivanja vremena različitim političkim strankama, kao i zaprimanja i djelovanja po pritužbama u vezi dostupnosti medijima, pravednosti i odgovornosti. Tu funkciju mogu obnašati privremeno izabrana tijela, izborna administracija ili posebno uspostavljena medijska povjerenstva.

123. Osiguravanje odgovornog izbornog emitiranja i objavljivanja u medijima može dijelom biti postignuto sporazumom o kodeksu ponašanja za medije. Takvi kodeksi mogu kao metoda reguliranja medija (tj. samoreguliranje) biti poželjniji od zakonskog uređenja ili akcije državnih vlasti, pri kojoj se može pojaviti pitanje nedopuštene cenzure ili zadiranja u ljudska prava na slobodu informiranja i izražavanja.

J. Javne informacija i obrazovanje birača

124. Potrebno je osigurati sredstva i administraciju za programe objektivne, nestranačke obuke birača i informativne kampanje. Takva obuka građanstva posebno je važna za stanovništva koja imaju malo ili nimalo iskustva s demokratskim

izborima. Javnost mora biti dobro obaviještena gdje, kada i kako glasovati, kao i zašto je glasovanje važno. Ona mora imati povjerenje u integritet izbornog postupka i u pravo da u njemu sudjeluje.

125. Literatura mora biti lako dostupna i objavljena na različitim jezicima kako bi se osiguralo značajno sudjelovanje birača. Valja upotrijebiti i multimedijske metode za osiguravanje djelotvorne građanske obuke za osobe na različitom stupnju pismenosti. Pored toga, programe obuke birača trebalo bi proširiti na čitavo područje neke zemlje, uključujući i ruralne i udaljene krajeve.

K. Nadgledanje i provjera

126. Promatranje i provjera izbornih priprema, glasovanja i prebrojavanja glasova u organizaciji političkih stranaka i kandidata trebalo bi biti detaljno uređeno izbornim zakonima. Osim toga, nazočnost nestranačkih izbornih promatrača iz nacionalnih nevladinih organizacija može pridonijeti povjerenju javnosti u izborni postupak.

127. Ukoliko se promatrači pozovu, njihova nazočnost mora biti izrijekom dopuštena izbornim zakonima i postupcima, a njihova uloga jasno opisana u javnim informativnim materijalima. Bilo da su iz sustava Ujedinjenih naroda, regionalnih međuvladinih organizacija, nevladinih organizacija ili službenih misija drugih država, promatračima mora biti omogućeno slobodno kretanje i pristup, kao i zaštita od napada, prijetnji ili miješanja u njihove dužnosti.

128. Važno je predvidjeti dovoljan broj promatrača u svrhu osiguravanja njihove nazočnosti na odgovarajućem broju biračkih mjesta i izbornih događanja. Neovisna koordinacija promatračkih aktivnosti pojačava njihovu pozitivnu vrijed-

nost. Značajno uključivanje promatrača također zahtijeva njihovu nazočnost od početka procesa, njihovu odgovarajuću obuku i mjere usmjerene na njihovo informiranje o domaćoj kulturi i običajima.

L. Pravni izvori i njihov ustroj

129. Jamstva za temeljna prava na provedbu redovitih, slobodnih i pravednih izbora s općim, ravnopravnim i nediskriminatornim pravom glasa i tajnim glasovanjem, na pravo da se bude biran i pravo ravnopravna pristupa javnoj službi, trebaju biti sadržana u ustavu i drugim organskim zakonima svake države.

130. Pravni izvori kojima je uređeno pravo na slobodu izražavanja, mišljenja, informiranja, okupljanja i udruživanja također moraju biti u temeljnim zakonima neke zemlje. Jezik korišten u takvim zakonskim tekstovima mora biti jasan, sažet i dovoljno precizan, kako bi se spriječile moguće zloporabe u tumačenju. Korišteni jezik također bi trebao biti spolno neutralan kako bi se potaknulo sudjelovanje žena, a tekstovi prevedeni na jezike svih biračkih skupina.

131. Podzakonski akti, uključujući jasne i detaljne propise i administrativne upute također moraju biti javno proglašeni i u skladu s ovim općim smjernicama.

1.2 Uloga medija tijekom izbora

U većini slučajeva i u većini zemalja mediji su široj javnosti postali glavni izvor informacija. To se posebno odnosi na sve u vezi sa stajalištima i aktivnostima političkih stranaka. Tijekom godine oni izvješćuju o aktivnostima vlade, oporbe i ostalih skupina ili pojedinih političara. Tijekom izbora mediji djeluju u svim stadijima izbornog

postupka: od razdoblja koje prethodi kampanji do ustoličenja nove vlade ili drugih izabranih dužnosnika.

Aktivnost medija često je regulirana u odnosu na neke posebne uvjete određene izbornim zakonima. Primjeri takvih pravila uključuju: vrijeme trajanja kampanje, postojanje razdoblja kampanje i razdoblja šutnje ili razmišljanja, te prava stranka ili kandidata. Ovi zahtjevi razlikuju se od zemlje do zemlje, no u svim slučajevima mediji su tu da bi izvještavali, informirali i obučavali.

Zadaće koju preuzimaju mediji i oblici njihovog sudjelovanja u izborima kreću se u širokom spektru. Neki programi nude mogućnosti za izravnu komunikaciju između političke zajednice i građana. Na drugima se pak vode debate i razgovori s kandidatima i ostalima zainteresiranima ili se izvješćuje i komentira o njihovim aktivnostima. Političari isto tako mogu zahtijevati pristup i drugim vrstama programa, koji nisu izravno povezani s političkom kampanjom, a privlače veću publiku.

Kako bi i takve emisije bile pravedne i izjednačene u tretmanu potrebno ih je regulirati. Pri tome se odmah primjećuje brojnost pitanja i situacija koje valja regulirati, kao i različitost pristupa koji postoje ne samo na svjetskoj razini, već i unutar same zapadne Europe.

www.aceproject.org/main/english/me/me.htm

Mediji i izbori

Predmet ovog dijela teksta različita su pitanja koja izviru iz medijskog pokrivanja raznih stadija izbornog postupka, od razdoblja obuke birača uoči kampanje, kroz samu kampanju, do dana izlaska na birališta, brojanja glasova i objave rezultata. Istražuju se različiti oblici medijskog praćenja - poput obuke birača, izravna pristupa političkih stranaka, vijesti, novosti i ostalih specifičnih oblika u praćenju izbora. Obrađuju se i

brojna specifična pitanja kao što su profesionalni standardi za izvještavanje o istraživanjima javnog mišljenja, kako razlikovati izvještavanje o djelovanju državnih vlasti od onog o izbornim aktivnostima trenutnih nositelja dužnosti kao kandidata, te o pravnim i etičkim obvezama medija kada prenosi provokativne izjave političara.

Pitanja uoči kampanje

Pojam pitanja koja se pojavljuju prije same izborne kampanje (utrke) pretpostavlja postojanje točno određena vremena trajanja same kampanje. Neke zemlje poput Sjedinjenih Američkih Država ne ograničavaju vrijeme trajanja kampanje (...) Naravno, u mnogim sustavima vremenski razmak između različitih vrsta izbora može biti vrlo kratak: predsjedničkih, parlamentarnih, lokalnih ili regionalnih – ili, kao u primjeru Europske unije, čak međunarodnih.

No, u svakom izbornom sustavu postoje pitanja koja se odnose na izbore i medije, a koja se uglavnom pojavljuju izvan izbornih razdoblja. To su ponajprije :

- obuka birača
- rasprave o izbornom sustavu.

U medijskom pokrivanju ta dva pitanja jasno su povezana. Informirana rasprava o djelovanju izbornog sustava može biti samo u kontekstu detaljne obuke javnosti o tome kako sustav djeluje.

(...) Obuka birača prije izborne kampanje vjerojatno će se usredotočiti na brojna pitanja, ovisno o izbornom sustavu i političkom kontekstu:

- tko ima biračko pravo
- zašto je važno biti na popisu birača
- kako se registrirati za glasovanje

- gdje se registrirati za glasovanje
- kako su podijeljene izborne jedinice

(...)

Sljedeće je važno pitanje koji sustavi postoje za osiguravanje pravedna praćenja i pristupa političkih stranaka izvan razdoblja izborne kampanje. Mnoge zemlje imaju sustave po kojima političke stranke imaju pravo na redovito izlaganje stajališta biračkom tijelu u programima izravnog obraćanja. U uređenju takvih sustava vrijede ista pitanja kao i kod raspodjele vremena za izravno obraćanje stranaka tijekom izborne utrke. No to su, naravno, pitanja koja moraju riješiti zakonodavci i tijela za uređenje djelovanja medija, a ne ona koja provode i nadgledaju same izbore. No ona ipak imaju značajan utjecaj na pitanje postojanja jednakih uvjeta za sve u trenutku kad izborna utrka započne.

Sljedeće ključno pitanje - koje će isto tako više ovisiti o zakonodavcu i regulatornim tijelima - odnosi se na mjeru u kojoj su mediji financirani iz javnih izvora neovisni o trenutnim državnim vlastima i strankama na vlasti. Naime, mogućnost izravna obraćanja biračima tijekom izborne utrke vrlo je značajna, no ukoliko je općeniti način izvještavanja javnog medija izvan vremena strogo namijenjenog izborima obilježen osjetnom pristranošću, tada je teško govoriti o jednakim uvjetima natjecanja za sve.

Pitanja vezana uz kampanju

Za same medije vrijeme izbora počinje u trenutku kad se započne s izvješćivanjem o izborima. S druge strane, nesmetan tijek postupka u velikoj će mjeri ovisiti o sustavu uspostavljenju prije izbora. Do tog trenutka odgovori na temeljna pitanja trebali bi već biti poznati, pri čemu mediji i političke stra-

nke u potpunosti poznaju i razumiju svoje uloge i odgovornosti:

- koji zakoni i propisi određuju medijsko pokrivanje izborne utrke? (...)
- tko je odgovoran za njihovu primjenu? (...)
- koji propisi određuju izravno medijsko obraćanje stranaka/kandidata? (...)
- koji propisi određuju plaćeno političko oglašavanje? (...)
- kakva je politika u odnosu na govor mržnje i klevetu ili specifične odredbe o «novinskom zamračenju» ili izvještavanju o istraživanjima javnog mnijenja?
- koji je postupak odlučivanja o pritužbama javnosti, političkih stranaka ili samih medija? (...)

U ovom trenutku proces akreditiranja novinara može započeti. Ne može se dovoljno naglasiti važnost reguliranja ovih pitanja prije kampanje. Ukoliko bi se rješavanju tako važnih pitanja medijske politike pristupilo *ad hoc*, narušio bi se autoritet nadzornog tijela i stvorio dojam o nejednaku položaju nekih medija u odnosu na druge.

S druge strane, ako se te pripreme pravovremeno i učinkovito završe, djelovanje nadzornog / regulatornog tijela prema medijima tijekom izbora bit će dvostrano:

- nadzor nad pridržavanjem dogovorenih zakona, pravila i postupaka, te poduzimanje mjera potrebnih da bi se to postiglo (...)
- pružanje medijima svih informacija potrebnih za učinkovito i točno izvještavanje o izbornom postupku (...)

Stalno informiranje medija

U dobro vođenim izborima nadzornom tijelu je u interesu da medijima osigura maksimalan dotok informacija. Za to postoje dva temeljna razloga:

- prvo, informiranje medija znači informiranje javnosti, a stalan dotok informacija omogućuje izbornom tijelu korištenje demokratskih prava, kao i održavanje povjerenja u izborni postupak,
- drugo, mediji će pisati o izborima svidjelo se to nadzornom tijelu ili ne. Stoga je u interesu svih da materijal objavljen u medijima bude što je moguće točniji.

Zato će nadzorno tijelo morati osigurati određena sredstva i resurse za upravljanje (management) informiranjem, pored one osnovne uloge koju ono ima u uređenju medija.

Temeljna načela upravljanjem medijima u vrijeme izbora su sljedeća:

- izborna administracija osigurat će dostupnom maksimalnu količinu informacija, osim informacija čije bi objavljivanje moglo ugroziti integritet izbornog procesa,
- sve informacije koje objavljuje izborna administracija bit će u najvećoj mogućoj mjeri točne,
- informacije će svim medijima biti dostupne bez diskriminacije, neovisno o njihovom vlasniku ili političkoj lojalnosti.

Značaj tih načela proizlazi iz činjenice da će, ukoliko se ona prekrše, ciljevi informiranja izbornog tijela i održavanja njegovog povjerenja u izborni postupak biti narušeni, ponekad i bez mogućnosti da se popravi šteta. U novim demokracijama, u kojima postoji povijest stroge cenzure ili kontrole tijeka informacija od strane državnih vlasti, ta načela mogu biti i ras-

kid sa starim navikama. No, iskušenje da se zadrže informacije ili njihovo selektivno serviranje samo odabranim novinari-
ma nešto je čemu se izborni dužnosnici moraju oduprijeti
svim silama.

Praktični problem, bilo da je riječ o staroj ili novoj demokraciji, jest osiguranje konzistentnosti i vjerodostojnosti informacija koje dolaze od tijela koje nadzire izbore. Imenovanje osobe zadužene za odnose s novinarima i medijima ili stvaranje odjela za medije, mogu biti način za osiguravanje jedinstva u obraćanju nadzornog tijela medijima te za usmjerenje medijske potrage za potrebnim informacijama na pravu adresu.

Tehnike koje se mogu koristiti u održavanju medija obaviještenima su sljedeće:

- educiranje novinara,
- priopćenja,
- brifinzi i konferencije za novinstvo,
- brifing paketi,
- medijski centar,
- Internet

Informiranje birača

Jedna od najznačajnijih uloga medija tijekom izborne utrke je stalno informiranje birača. To uključuje formalne materijale za edukaciju birača, ali u širem smislu uključuje sve što mediji čine tijekom izbora.

(...) Obuka birača pomoću masovnih medija može biti vrlo skupa i stoga u situacijama gdje su troškovi ograničeni može imati malo značenje. Ipak, ponekad i sami mediji mogu razviti vlastite materijale za obuku birača ili ponuditi usluge – uz naplatu – tijelima koja sudjeluju u provedbi izbora. Opseg

takvih materijala može obuhvatiti i neke izvan tradicionalnih okvira – od oglasa koji upućuju birače u postupak glasovanja, do edukativnih “soap-opera”.

Obuka birača mora biti ciljana prvenstveno na one koji su tradicionalno u nepovoljnijem položaju i stoga je manje vjerojatno da će se registrirati za glasovanje i sudjelovanje u izborima. To može uključivati žene, rasne, etničke ili nacionalne manjine ili osobe s invaliditetom. Uz posebne programe, npr. na jezicima manjina, mediji (posebno elektronički) mogu imati ključnu ulogu u tom području. Ipak, informiranje izbornog tijela širi je pojam od obuke birača. To je upravo temeljni razlog zbog kojeg tijela odgovorna za provedbu izbora moraju ulagati dodatno vrijeme i sredstva u točno i stalno informiranje medija (...) No, mediji isto tako imaju određenu ulogu u pomnu nadgledanju uređenja izbora i otkrivanju nedostataka ili nepravilnosti. To čini vrlo značajan aspekt u transparentnosti i odgovornosti izbornog postupka.

Promicanje profesionalnog praćenja izbora

Odgovornost za promicanje profesionalnog pristupa medijskom praćenju izbora leži ponajprije na samim medijskim organizacijama. Zadaća je tijela koja provode i nadziru izbore prvenstveno to da stvore okruženje u kojem do toga može doći. No, istovremeno postoje brojni aspekti uredničkog izvještavanja za koja mogu postojati specifična pravila koja uređuju što mediji smiju reći, a što ne, što može rezultirati dužnošću izravnog uključivanja regulatornog tijela. Takva područja uključuju:

Medijsko izvještavanje o istraživanjima javnog mnijenja

U mnogim zemljama postoje eksplicitna pravila koja određuju način na koji se izvješćuje o istraživanjima javnog mni-

jenja – u nekim slučajevima, npr. u Francuskoj, izvješćivanje o rezultatima takvih ispitivanja je zabranjeno. Ipak, a toga postaju svjesni i u Francuskoj, potpuna zabrana izvješćivanja o ispitivanjima javnog mnijenja nema više neku praktičnu vrijednost. Argument u korist nekog oblika regulacije tog područja sadržana je u tome da javnost, naročito u novim demokracijama, može biti nedovoljno upoznata s ograničenom vrijednosti takvih anketa i time potpasti pod nedopušten utjecaj objavljenih rezultata. S druge strane, napredak u profesionalnu praćenju takvih aktivnosti možda se najbolje može postići putem davanja smjernica o načinu na koji bi se o takvim anketa-ma trebalo izvještavati (...), a ne zabranom izvještavanja zbog straha od pogrešna tumačenja.

Posebni informativni programi

Jedno od područja izvještavanja u kojemu su neki oblici regulacije općenito smatraju potrebnim su “posebni informativni programi” – najčešće oni koji se odnose na izravno debatanje kandidata i panel intervju. U nekim zemljama s velikim iskustvom u takvim programima razvili su se standardni oblici za takvu vrstu programa bez izvanjskog reguliranja. U drugima, posebno u demokracijama u nastajanju, razvijena su detaljna pravila za osiguravanje pravična pristupa svih sudionika debate.

Vladine aktivnosti i vođenje kampanje

Jedan od načina na koji se medijsko praćenje izborne utrke obično zlorabi je manipulacija funkcijama državnih vlasti u svrhu kampanje. Tako visoki dužnosnici kao kandidati u izborima koriste priliku da se javnosti predstave i pomoću svojih službenih funkcija. To je problem koji se pojavljuje i u demokratskim

zemljama diljem svijeta i njegovo rješavanje treba u najvećoj mjeri ostaviti dobroj profesionalnoj prosudbi samih medija. Ipak, poglavito tamo gdje su javni mediji naučeni pokorno izvještavati o svakoj aktivnosti ministara, može postojati potreba za određivanjem prikladnih smjernica kojima bi se spriječila zlouporaba.

Izborna šutnja / Razdoblje razmišljanja

Mnoge zemlje u nekom trenutku izbornog postupka imaju razdoblje nazvano "izbornom šutnjom" ili "vremenom za razmišljanje", propisano zakonom ili dobrovoljno. Najčešće se to događa u trenutku kada je glasovanje već počelo, a zbog izbjegavanja obmanjivanja ili zlouporabe kampanje u zadnjim trenucima. No, ponekad izborna šutnja započinje nekoliko dana prije izbora da bi se omogućilo "razdoblje za razmišljanje" tijekom kojeg birači mogu razmotriti sve informacije dobivene tijekom kampanje.

Posebni informativni programi

Najčešći je oblik "programa s posebnim informacijama" tijekom predizborne utrke debata ili sučeljavanje kandidata. Podvrstu čini panel intervju. Ti su oblici karakteristični po tome što su mješavina između redovnog programa i posebnih programa koji potpadaju pod strogu regulaciju minutaže koja se može / mora omogućiti pojedinima strankama, odnosno kandidatima.

Štoviše, u nekim zemljama takvi programi jedini su oblici izravna pristupa medijima.

Pomalo neuobičajena i hibridna priroda takvih "posebnih programa" dovela je do toga da je u većini situacija u kojima se oni koriste došlo do stvaranja posebnih pravila kojima se

oni uređuju. Ponegdje su ta pravila određena zakonom, drugdje samo-regulacijom, a negdje običajima i praksom (...)

Najpoznatiji primjeri takve vrste programa su predsjedničke debate u SAD-u, koje se održavaju od 1960. godine, kada se za pobjedu Johna F. Kennedyja nad Richardom Nixonom u medijskoj debati kasnije tvrdilo da je bila presudna u osiguravanju Kennedyjeve tijesne pobjede na izborima. (Jedna od posebnosti tih događaja je da sudionici uvijek nastoje proglašiti da su upravo oni pobijedili u debati, dok uspješnost zapravo mjere posebni arbitri, poput sudaca u boksačkim mečevima. Za običnu publiku nije uvijek baš jasno tko je pobijedio.) Danas se zna da se Nixon, neobrijana izgleda, doimao nevjerodostojno i nepouzđano - procjena koju je kasnije i povijest potvrdila. No, oni koji su debatu slušali na radiju bili su uvjereni kako je upravo Nixon bio bolji. Očigledno je da je njegov izgled na TV bio presudan. Uzroci se barem dijelom mogu pronaći i u činjenici da je Nixon u debati nastupio s bolovima zbog ozljede koljena.

U SAD-u su se pravila koja uređuju takve debate razvila običajem i dogovorima. Ipak, elektronički mediji pri tome moraju uzimati u obzir i odredbe o jednakom pristupu medijima po saveznom Zakonu o komunikacijama (Federal Communication Act). Njima se, među ostalim, propisuje kako elektronički mediji mogu sami odabrati kandidate koje će pozvati na sudjelovanje u sučeljavanju, no onima koji su izabrani moraju biti pružene ravnopravne mogućnosti. Time se zapravo radiju i TV omogućuje isključivanje manje značajnih kandidata iz debata, koje su uglavnom ograničene na dva glavna predsjednička kandidata iz Demokratske i Republikanske stranke. Ovo je 2000. godine dovelo do toga da su druga dva kandidata najavili traženje pravne zaštite prava nakon što su bili isključeni iz televizijskih debata.

No, ne slažu se svi da su debate među kandidatima dobra metoda. Glavni argumenti protiv takvog sučeljavanja su sljedeći:

- debate mogu umjetno stvoriti neslaganje – to može biti od posebna značaja u zemljama koje su nedavno izašle iz razdoblja sukoba,
- politički diskurs može postati previše osoban – debate u četiri oka naglašavaju sličnost političke kampanje s “konjskim utrckama” – tj. žrtvovanje sadržaja u korist stila,
- neće se svi kandidati složiti oko potrebe za debatom – izazivačima ona uvijek više odgovara nego onima trenutno na dužnosti.

Ni jedan od tih argumenta nije presudan. Nije prihvatljivo uzdržati se od oštре rasprave samo zbog toga što je to u prošlosti dovelo do sukoba. A reklamni *slotovi* od dvadeset sekundi više degradiraju kvalitetu političke rasprave nego li dugotrajna debata u živo.

Ipak, mnoge zemlje sasvim lijepo funkcioniraju i bez njih. Sučeljavanje kandidata posebno je prikladno za predsjedničke izbore. U opsežnijim kampanjama, npr. u parlamentarnim izborima taj se format rjeđe koristi, iako će često biti zastupljeni drugi oblici posebnih programa u kojima će se glavne kandidate ispitivati o njihovim politikama.

Osim toga, kandidate se često intervjuira, ponekad u posebnom formaliziranom okruženju. U nekim primjerima, kao npr. tijekom izbora 2000. godine u Zimbabveu, posebni su intervjui bili gotovo jedina mogućnost strankama da se izravno obrate biračkom tijelu i predstave politike. U takvim se okolnostima preporuča postizanje dogovora o određenim formama, iako bi one trebala biti određene zakonima i propisima.

Cilj bi trebao biti postizanje ravnoteže u političkim naklonostima među novinarima koji vode intervju, kao i uravnoteženosti pitanja koja npr. ne odražavaju političke prioritete neke od nazočnih stranaka.

Elektronički mediji često uvode i mogućnost izravnog telefonskog javljanja u kojem birači mogu izravno postavljati pitanja kandidatima. Kod takvih programa postoji opasnost od manjkavosti karakterističnih za sva telefonska javljanja u programu - opširnost, taština ili loša obaviještenost osoba koje zovu. Ali oni mogu predstavljati i izvanredno djelotvoran način za propitivanje stavova i politika pojedinih političara. Tako se npr. ni jedan britanski premijer nije usudio uključiti u takvu vrstu ispitivanja nakon 1983. godine, kada je Margaret Thatcher bila s velikim forenzičkim vještinama ispitivana o britanskom potapanju argentinskog ratnog broda u južnom Atlantičku. Osoba koje je zvala, gospođa Gould iz Bristola, ne samo da je razjarila premijerku time što je ogolila nevjerodostojnost njenih objašnjenja, već je posramila i profesionalne novinare koji su u tom slučaju zatajili u pozivanju državnih vlasti na odgovornost.

Raspodjela vremena kandidatima i strankama

Gotovo je općeprihvaćeno da javni mediji imaju zadaću objavljivati i emitirati izjave stranaka koje se natječu. Vjeruje se kako javno financirani mediji imaju određenu obvezu u omogućavanju izravne komunikacije s biračkim tijelom strankama i kandidatima.

No, pored tih postoje i mnoga pitanja koja se moraju uređiti.

Plaćeno oglašavanje, besplatan pristup ili kombinacija?

Mora se odrediti hoće li izravan pristup političkih stranaka biti besplatan ili plaćen ili, kao što je često slučaj, mješavina tih dvaju pristupa. Često se za tiskane i elektroničke medije primjenjuju različita pravila. Ponekad sve stranke imaju besplatan izravan pristup koji mogu povećati plaćenim oglašavanjem (...)

Kako se raspodjeljuje vrijeme i prostor?

U sustavu plaćena oglašavanja to ne mora biti problem – vrijeme se jednostavno daje onima koji mogu platiti. (Mnogi će tvrditi da je upravo to razlog zašto je plaćeno oglašavanje nepravedna opcija). No, ako se izravan pristup emitiranju dodjeljuje pomoću određenog tijela, kako će se to napraviti? Koje kriterije uzeti u obzir u raspodjeli vremena na raspolaganju? Treba li to učiniti na načelu "jednako za sve" – pri čemu svaka stranka dobiva jednako vrijeme ili temeljem pravičnosti – gdje se vrijeme svakoj stranci određuje temeljem razine podrške koju ima u javnosti. Ako je riječ o potonjem modelu, kako tu podršku odrediti? Da li temeljem izbornih rezultata na prethodnim izborima (trenutan broj zastupničkih mjesta u parlamentu), rezultata istraživanja javnog mišljenja, broju kandidata koji se natječu ili temeljem nekog drugog kriterija ili mješavine svih spomenutih? Različite zemlje usvojile su sustave koji se međusobno također znatno razlikuju (...)

Tempiranje vremena

Hoće li se vrijeme u kojem se *slotovi* emitiraju odrediti pravilima? Ako svatko dobije mogućnost emitiranja u udarnom terminu, kako raspodijeliti *slotove*? Kojim će se redoslijedom omogućiti strankama emitiranje? (...)

Tko plaća - i tko izrađuje programe?

Hoće li se strankama ostaviti mogućnost da same naprave emisije ili će se to učiniti koristeći mogućnosti javnog elektro-ničkog medija? Tko će platiti račun? (...)

Tko određuje što se emitira?

Ima li regulatorno tijelo pravo utjecaja na sadržaj emisija izravnog pristupa ili političkog oglašavanja? Mogu li stranke emitirati što god hoće? Gdje su granice?

(...)

Plaćeno političko oglašavanje

Dopušta li neka zemlja plaćeno političko oglašavanje ili ne najčešće će u velikoj mjeri ovisiti o tradiciji, vrsti vlasništva nad medijima, pa sukladno tome i vrsti regulatornog sustava koji se u dotičnoj zemlji razvio.

Mnogima se može činiti čudnom činjenica da je pitanje plaćenog oglašavanja u novinama političkim strankama i kandidatima vrlo rijetko sporno. Diljem svijeta praksa je gotovo svugdje ista: oglašavanje je dopušteno, a podliježe jedino drugim ograničenjima, kao što su probijanje troškova kampa-nje i, ponekad, ograničenja sadržaja.

No, činjenica da su mnoge zemlje krenule sasvim drugim putem kada je riječ o političkom oglašavanju na radiju i tele-viziji mogu objasniti dva faktora:

- prvi, troškovi oglašavanja na radiju i posebno televizi-ji uglavnom su znatno veći od onih u tisku,
- drugi, elektronički su mediji ili javni mediji ili dobiva-ju frekvenciju od javnog tijela.

Naravno da ni jedan od tih faktora ne vodi sam po sebi do zabrane političkog oglašavanja u eteru. No, oni ipak objašnja-vaju zašto je pristup u tom slučaju drugačiji.

Općenito govoreći, zemlje s dugom tradicijom javnog vlasništva nad elektroničkim medijima, kao što su Francuska, Velika Britanija i Danska, nisu sklone plaćenom političkom oglašavanju. Zemlje s jačom komercijalnom tradicijom elektroničkih medija, među kojima su SAD ekstremni primjer, gledaju na političko oglašavanje kao na nešto sasvim prirodno (...) Može se zamijetiti kako je i u europskim zemljama u kojima su komercijalni elektronički mediji dominantni, poput Finske, neograničeno političko oglašavanje također dopušteno.

To je opća tendencija, no postoje i mnoge iznimke. Tako na primjer Kanada, koja ima tradiciju javnih elektroničkih medija sličnu onoj u Velikoj Britaniji, ima pristup političkom oglašavanju sličniji južnom susjedu. Nije se potrebno posebno baviti ni pitanjem prihvaća li javni elektronički medij komercijalno oglašavanje. British Broadcasting Corporation (BBC) uvijek je strogo zabranjivala komercijalno oglašavanje, no u francuskim javnim elektroničkim medijima ono je dopušteno od šezdesetih godina prošlog stoljeća. Istovremeno, obje države zadržavaju strogi embargo na političko oglašavanje.

Zajednički je obrazac za javne elektroničke medije da osiguravaju besplatan izravan pristup u terminima (*slotovima*) prema unaprijed dogovorenim kriterijima, dok privatni elektronički mediji prodaju termine za oglašavanje strankama i kandidatima često prema vrlo različitim kriterijima. Takav je slučaj npr. u Njemačkoj, a bio je i u Italiji neposredno po legalizaciji privatnih, komercijalnih elektroničkih medija.

(...)

Vladine aktivnosti i vođenje kampanje

Dužnosnici koji se kandidiraju za reizbor uglavnom će pokušati iskoristiti službeni položaj u vlastitu korist. Predsjednik

koji se ponovo kandidira na tu dužnost održat će važan međunarodni summit kako bi naglasio svoju važnost kao međunarodnog državnika. To je neizbježan, iako pomalo nedoličan, aspekt demokratske kampanje.

No, ipak je potrebno povući granicu. Kada neki ministar koristi službeni telefon ili automobil za potrebe kampanje to će biti osuđeno (a možda i kazneno gonjeno) kao zloraba javnih sredstava. Ponekad i sami mediji, namjerno ili nenamjerno, mogu navesti nekog dužnosnika na korištenje službene funkcije kao sredstva izborne promidžbe.

Korektivna mjera često treba biti usmjerena prema dužnosniku, a ne medijima. Novinari bi trebali biti obučeni za odlučivanje o tome vrijedi li zaista napraviti vijest o ministru X koji otvara novu svinjogojsku farmu ili slično. U slučaju državnih medija, financiranih javnim novcem, stroža kontrola mogla bi biti potrebna. To je u potpunosti opravdano. To, naime, ne predstavlja cenzuru ili miješanje u uredničku slobodu, već osiguravanje pravilnog korištenja javnih sredstava.

Crna Gora je npr. donijela posebna pravila za medijsko praćenje djelovanja u okvirima službenih dužnosti tijekom izborne kampanje:

- kontakt emisije ili specijalni programi u kojima se prikazuju državni dužnosnici ili se prate njihove aktivnosti u svrhu izborne promidžbe neće se objavljivati prije kraja izborna,
- izvještavanje o aktivnostima državnih dužnosnika u obavljanju njihovih redovnih službenih obveza neće se koristiti u predizbornoj kampanji neke stranke (...)

Tijekom izbora u Malaviju 1991. godine Vrhovni je sud donio značajnu odluku o emitiranju izvješća o predsjedničkim funkcijama. Sud je utvrdio da je riječ o sasvim normalnom i

odgovarajućom djelovanju javnih elektroničkih medija, no ukoliko bi u takvim emisijama bile uključene poruke predizborne kampanje, tada je elektronički medij dužan dati jednaku priliku oporbi da u eteru iznese svoja stajališta.

(...)

Takva se regulativa može odnositi i na materijal povezan s pravom izravna pristupa. Francuska, na primjer, uglavnom primjenjuje pravilo po kojemu je predsjedničkim kandidatima zabranjeno prikazivanje "uobičajenog radnog mjesta" u njihovim promidžbenim programima. To zato da bi se spriječilo trenutnog predsjednika da se pokazuje u Elizejskoj palači ili prilikom susreta s uglednicima koji ga posjećuju.

Može se činiti kako takva pravila idu malo predaleko. No, malo bi predstavnika medija ili izborne administracije željelo ići smjerom u kojem je otišla Venezuela. U toj zemlji, naime, postoji posebna odredba za izbornu oglašavanje aktualnih vlasti. U Venezueli nije dopušteno pozivati birače da daju glas određenoj stranci, no u praksi su takvi pozivi tempirani neposredno uz termine za oglašavanje vladajuće stranke.

Izvištavanje na dan izbora

Jednom kada se biračka mjesta otvore, uloga medija se mijenja u odnosu na onu tijekom kampanje, pa se mogu odrediti posebna pravila koja upravljaju tom promjenom. U praksi se promjena može dogoditi ranije (...) s uvođenjem embarga na izvištavanje o političkoj kampanji, izvištavanje o rezultatima istraživanja javnog mišljenja, emisije s izravnim pristupom, oglašavanje - ili sve to zajedno.

Pitanja koja postavlja zabrana izvištavanja *u tijeku* izbora postaju proporcionalno kompleksnija ovisno o duljini trajanja glasovanja i veličini zemlje. Ukoliko birači biraju u više vre-

menskih zona to je iznimno složeno pitanje s obzirom kako rezultati izbora u jednoj zoni mogu biti dostupni prije no što glasovanje završi u drugoj.

Pri tome se pojavljuju dva bitna pitanja:

- očuvanje integriteta izbornog procesa i tajnosti glasovanja,
- osiguravanje da vremenski neusklađeno objavljivanje informacija ne utječe na bilo koji način na daljnje glasovanje.

Prvo je jednostavnije od drugog. Uglavnom nije teško uspostaviti ravnotežu između omogućavanja neke vrste posebnog pristupa medija u cilju izvještavanja o izbornom procesu i osiguravanja tajnosti glasovanja i sigurnosti birača (...)

Ipak, osiguravanje maksimalne transparentnosti i dotoka informacija bez neprihvatljiva miješanja u proces je teže, što je uvjetovalo i raznolikost pristupa tom problemu (...)

Promicanje profesionalnog izvještavanja o rezultatima

Izvještavanje o rezultatima izbora u načelu se čini najjednostavnijim u cijelom postupku izbornog izvještavanja. No, ipak iznenađuje kako je ono često loše izvedeno. Na referendumu provedenom u Zimbabveu 2000. godine ni jedne novine ili elektronički mediji nisu uspjeli prenijeti točne rezultate kako ih je izdao Glavni izborni ured.

Već dio problema nalazi se u samim medijima - ukoliko nisu u stanju točno prepisati objavljene podatke, izborna administracija ne može tu mnogo učiniti. No, mnogo toga se može učiniti u promicanju točnog i profesionalnog izvještavanja o rezultatima izbora.

Osnivanjem medijskog centra medijima se u velikoj mjeri olakšava pristup rezultatima. Mehanizam prebrojavanja glasova

znatno će varirati između centraliziranog i decentraliziranog sustava. Za potrebe medijskog izvještavanja važno je pitanje objavljuju li se rezultati centralno ili na lokalnim razinama. Ako je riječ o potonjem, tada će i medijsko izvještavanje vjerojatno biti decentralizirano.

U sustavima s lokalnim prebrojavanjem glasova, kao što je slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu, razvijeni su složeni sustavi predviđanja konačnih rezultata na temelju dostupnih podataka. Ukoliko se tako dobiveni rezultati ili projekcije ne objavljuju prije kraja glasovanja, riječ je prvenstveno o bezazlenoj zabavi (iako maskiranoj velikom statističkom ozbiljnošću). Najgore što se o tome može reći je kako to potiče doživljavanje izbora kao konjske utrke, a ne demokratskog izbora. Ipak, ono što je posebno važno u slučajevima kada se rezultati pojavljuju postupno – karakteristično za “pobjednik-odnosi-sve” sustave – jest da se svi rezultati objave pravovremeno i točno. To je način za osiguravanje nadzora javnosti nad procesom prebrojavanja glasova i smanjenje mogućnosti manipulacije brojkama. Stoga to predstavlja potencijalno važnu funkciju medija.

Sasvim različit aspekt izvješćivanja o rezultatima medijsko je praćenje projiciranih rezultata u obliku *exit polls* (ispitivanje birača kako su glasovali nakon izlaska s biračkih mjesta) i *quick counts*.

Postizborno izvještavanje

Interes medija za izbore ne prestaje objavom rezultata. Za medije priča se nastavlja i slijedi inauguracija izabranih, formiranje nove vlade itd.

S druge strane, za tijela koja provode i nadziru izbore svako formalno uređenje djelovanja medija završava objavom

rezultata. No, ipak postoji jedno područje gdje se formalna medijska uključenost može nastaviti. Svako eventualno osporavanje izbornih rezultata bit će događaj o kojemu će mediji sigurno izvještavati. Tada bi to mediji trebali činiti u skladu s uobičajenim profesionalnim standardima, koji vrijede za izvještavanje o sudskim postupcima.

U tome bi, ipak, bitnu razliku činila situacija u kojoj bi ponašanje samih medija predstavljalo neku dimenziju osporavanja rezultata. To je bio slučaj u nekim izborima, poput onih u Keniji 1997. godine. Nalazi projekata nadziranja medijskog praćenja mogu biti iskorišteni kao dokazi, a regulativne metode nadzornog tijela mogu biti preispitane.

1.3. Ograničenja koja utječu na ulogu medija

ARTICLE 19, nevladina organizacija, izradila je vodič (autori izdanja su Patrick Merloe i Sandra Coliver) kako bi pomogla naporima na unapređenju demokracije u mnogim dijelovima svijeta. Takve su smjernice posebno korisne u zemljama koje pripadaju posebnoj kategoriji, skupini tzv. «tranzicijskih demokracija». Niz čimbenika u tim zemljama može pridonijeti stvaranju okruženja u kojem mediji i novinarima nije omogućeno ili dopušteno slobodno raditi. Njihova funkcija nadziratelja vlade i svih tijela na vlasti može biti omešana. Primjeri koji slijede najbolje se mogu opisati zajedničkim naslovom: »Što demokratske državne vlasti ne bi smjele nikada činiti.»

www.article19.org/docimages/516.htm

Smjernice za izborne emisije u demokracijama u tranziciji, Članak 19., 1994, ISBN 870798 12 0

PROBLEMI KOJI UTJEČU NA SPOSOBNOST MEDIJA DA SLOBODNO KRITIZIRAJU, ISTRAŽUJU I DJELUJU U IZBORNOM PROCESU

Uvod

Pravo medija da slobodno djeluju tijekom izbornog procesa umanjeno je ograničenjima njihove mogućnosti da kritiziraju djelovanja ili nedjelovanja državnih vlasti i političkih stranaka, istražuju korupciju i djeluju neovisno o političkim pritiscima. U znatnom broju demokracija u tranziciji, elektronički i tiskovni mediji suočeni su s intervencijom vlasti pomoću izravne cenzure i prijetnjama cenzurom. Također su suočeni s fizičkim prijetnjama i napadima koji ili izviru iz krugova bliskih vlastima ili ih državne vlasti toleriraju. U takvim okolnostima cenzura može u znatnoj mjeri utjecati na slobodne i pravedne emisije o izornoj kampanji.

Cenzura uključuje akcije koje podržava vlast, u rasponu od izravne cenzure do ubojstva. Izraz «izravna cenzura» odnosi se na neprimjereno i nezakonito ograničavanje izvještavanja prije objavljivanja. On se isto tako koristi u odnosu na istupe državnih dužnosnika koji izravno ili neizravno prijete izravnom cenzurom ili drugim posljedicama u slučaju objavljivanja materijala nepovoljnih po državne vlasti.

Vladino djelovanje ili nedjelovanje koje rezultira strahom novinara za vlastitu profesionalnu sigurnost ili sigurnost njihove profesionalne opreme predstavlja oblike cenzure koja je, iako neizravna, često i jača od tradicionalnih oblika cenzure.

Mjere zastrašivanja često su popraćene izravnijim oblicima cenzure, kao što su privođenje i pritvaranje novinara zbog osiguravanja povoljnijeg izvještavanja.

Medijske kuće izložene prijetnjama izravne cenzure ili zastrašivanju vjerojatno će same posegnuti za mjerom koja se naziva samo-cenzurom, u cilju izbjegavanja sankcija vlasti ili nasilja skupina koje vlada tolerira. Takva se samo-cenzura ne provodi svojevolumno.

Samocenzuri mogu pribjeći i mediji koje kontroliraju interesi bliski vlastima i koji cenzuru unutar medija uvode zbog podrške vlastima, a ne zbog straha od njih.

2.1 Izravna cenzura i intervencija državnih vlasti

Cenzura medija pod kontrolom vlasti

U kontekstu izbornog postupka cenzura može poprimiti različite oblike. Tijekom izbora u Zambiji 1991. godine političko je oglašavanje bilo dopušteno, no Zambijska nacionalna radiotelevizija (ZNBC), pod kontrolom vlasti, odbila je emitirati oglase oporbe tvrdeći kako su oni bili u suprotnosti s etikom oglašavanja i kako bi njihovo objavljivanje ZNBC podvrglo riziku od tužbi za zaštitu časti i ugleda. Zambijski Vrhovni sud izdao je privremenu mjeru naređujući ZNBC-u da emitira oglase, no nakon nekoliko dana tu je naredbu povukao. Oporba se tada suglasila s uklanjanjem dijelova oglasa koje je ZNBC smatrao neprikladnim. Bivši američki predsjednik Jimmy Carter kritizirao je ZNBC zbog cenzure na konferenciji za tisak održanoj u Lusaki šest tjedana uoči izbora, rekavši: «Mogu shvatiti zašto (ZNBC) ne želi objaviti oglase koji su nećudoredne prirode ili mogu uključivati klevetu ili sa-

državati nemoralne i proste riječi ... Ali oni istovremeno tvrde kako imaju pravo odlučivati što je istina, a što ne, u jednoj razbuktanoj političkoj kampanji.» Tim za promatranje zambijskih izbora (Z-Vote), delegacija međunarodnih izbornih promatrača čiji je Jimmy Carter bio član, pregledala je transkripte oglasa i izbrisanih dijelova koje je dao ZNBC: Delegacija je u pismu poslanom ZNBC-u našla da je brisanje tvrdnje da se vladajuća stranka upustila u «27 godina lošeg upravljanja» od strane ZNBC-a u neobranjiv čin i da takve tvrdnje čine legitiman izborni izričaj.

Cenzura vladinih tijela

Izbori u Tajvanu 1991. godine također pružaju primjer vladine cenzure emitiranja političkih oglasa. Dužnosnici tajvanske središnje izborne komisije unaprijed su pregledali oglase za televizijsku kampanju i zabranili spominjanje pitanja neovisnosti. U izborima na Filipinima 1986. godine emitiranje oglasa bilo je cenzurirano pa se oporba morala obratiti Odboru za pregledavanje filmova i televizijskih emisija prije no što je emitiranje njihovih neplaćenih oglasa bilo dopušteno.

Zabrana pristupa određenim političkim strankama

Tijekom izborne kampanje 1991. godine u Bangladešu, na radiju i televiziji, nisu se pratile stranka Jatiya i druge stranke koje su sudjelovale na izborima 1988. godine. Pored toga nije im bilo dopušteno polusatno političko predstavljanje, mogućnost koju su ostale stranke dobile.

Zatvaranje medija

Cenzura, koja je uključivala zatvaranje pojedinih medijskih kuća, bila je dio konteksta izbora u Panami 1989. godine.

Vlasti su 1988. godine zatvorile sva tri dnevna lista (*La Prensa, El Extra i El Siglo*), koji su ostali zatvoreni tijekom kampanje. Tri radijske stranice (*Radio KW continente, Radio Noticias i Radio Mundial*), koje su državne vlasti također zatvorile, ostale su zatvorene i tijekom kampanje. Televizija «Channel 5», u vlasništvu predsjednika Delvalle, bila je zatvorena kada je on bio razriješen dužnosti 1988. godine, iako je kasnije ponovno otvorena pod vodstvom pro-vladine uprave. Mjesec uoči izbora, Kanal 4, neovisna televizijska postaja, dobila je obavijest kako joj prijeti tužba zbog 2 milijuna USD neplaćena poreza. Postaja je to protumačila kako pokušaj pritiska da ograniči pristup koji je bila omogućila oporbenim strankama.

Konfisciranje i optužbe za pobunu

U razdoblju uoči izbora u Keniji, održanih u prosincu 1992. godine, vlasti su zaplijenile publikacije koje su bile posebno kritične prema njezinim aktivnostima i zatvorila je novinare. Vlada je također koristila zakon o pobuni kako bi vršila pritisak na medijske kritičare. Isto tako, 5. siječnja 1992. godine policija je zaplijenila više od 30.000 primjeraka časopisa *Society* i ishodila trajnu sudsku zabranu njegova raspačavanja na temelju tvrdnji kako su izjave o vladinoj umiješanosti u ubojstvo ministra vanjskih poslova Roberta Oukoa čin pobune. U travnju je uhićeno pet novinara *Societya*, koji su zadržani u pritvoru pod optužbom za pobunu, a u kolovozu je urednik časopisa *Finance* bio zadržan 13 dana u zatvoru pod optužbom za pobunu zbog tvrdnji o vladinoj umiješanosti u poticanje plemenskog nasilja. Te mjere pridonijele su stvaranju ozračja autocenzure, koje je naškodilo svim medijima.

Prijetnje cenzurom

Tijekom izborne kampanje u El Salvadoru 1989. godine, dužnosnici Ministarstva kulture i komunikacija navodno su upućivali telefonske prijetnje novinarima koji su objavljivali vijesti koje nisu bile po volji vlasti. Te su akcije pojačale ozračje autocenzure. U El Salvadoru je u većem dijelu osamdesetih (do početka 1987. godine) na snazi bilo izvanredno stanje. Tijekom tog razdoblja sloboda izražavanja bila je ograničena, a novinari su živjeli u strahu od nasilnih osveta političkih ekstremista, uključujući i odrede smrti. Iako se do izbora 1989. godine situacija za novine popravila i dalje je ostao visok stupanj represije. Vladin politički pritisak na elektroničke medije u izbornom razdoblju često je suptilniji od izravne cenzure. Izbori u Republici Koreji 1988. godine dobar su primjer takvih okolnosti. Televizijske i radijske postaje bile su sve pod nadzorom vlasti ili značajnim restrikcijama. Tjedan prije izbora stvorena je Opća federacija korejskih elektroničkih medija (GFKBO), u koju su ušli i članovi iz korejske javne radio-televizije (KBS) u državnom vlasništvu, Munhwa Broadcasting Corporation (MBC) pod kontrolom državnih vlasti i Christian Broadcasting System (CBS). GFKBO je pozvao na prekid vanjskih pritisaka i intervencija tijekom izbornog razdoblja. Štoviše, šest dana uoči izbora, više od 20 novinara KBS-ova studija u Pusanu pokrenuli su bojkot informativnog programa, optužujući KBS da se njihova izvješća o izornoj kampanji emitiraju izmijenjena. Bez takvih akcija bilo bi teško otkriti pritisak vlasti na elektroničke medije.

Pozivanje na vojne zakone i uvođenje izvanrednog stanja ili slične prijetnje iznimno su moćna sredstva u rukama državnih vlasti da cenzuriraju medije tijekom izborne utrke. Eklatantan primjer cenzure bio je na djelu tijekom izbora u Burmi

(Myanmar) 1990. godine, kada su državne vlasti uvele vojni zakon kojim je omogućeno cenzuriranje i zabrana komunikacije političkih stranaka i kandidata već na temelju same ocjene da je svaka kritika upućena vladi ili obrambenim snagama podrivačka. Političkim je strankama bio dopušten samo jedan desetominutni televizijski i jedan petnaestominutni radijski termin. No, čak i takve izjave morale su prethodno odobriti državne vlasti.

Zahtjev izornoj komisiji, popraćen kopijom teksta govora, morao se predati sedam dana prije emitiranja. Prije izdavanja dopuštenja ti materijali bili su pažljivo pregledavani.

Sjena vojske nadvila se nad izbore u Argentini 1983. godine s obzirom da se devetogodišnje izvanredno stanje nastavilo i tijekom kampanje. Iako je izvanredno stanje ukinuto dan uoči izbora, vlasti nisu dale nikakva jamstva da se ono neće ponovno uvesti odmah po izborima. Povrh toga nepostojanje bilo kakvog jamstva o mirnoj predaji vlasti dodatno je pojačalo ozračje nesigurnosti.

2.2 Zastrășivanje, napadi i neuspjeh vlasti u zaštiti medija

Napadi na novinare ili urede medija snažan su oblik cenzure. Napasti mogu vladini agenti ili nevladina tijela koja čak mogu uključivati druge, suparničke političke stranke. U svim je takvim slučajevima vlada dužna pažljivo istražiti takva kaznena djela, progoniti počinitelje i kazniti krivce - obveza identična onoj koju ima prema svim osobama pod svojom jurisdikcijom. Osim toga, državne vlasti imaju posebnu dužnost da osude, progone i kazne takve zločine zbog štete za slobodu medija. Dok izravne metode cenzure krše članak 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i druge odredbe međunarodnih dokumenata o ljudskim pravi-

ma koji štite slobodu izražavanja, podrška državnih vlasti napadima na novinare dodatno je kršenje prava na sigurnost osoba i zaštitu zajamčenu svim instrumentima koji uređuju ljudska prava.

Napadi vlasti na novinare

Domaće i strane novinare zastrašivale su i napadale snage sigurnosti tijekom izbora na Haitiju 1987. godine. Ti su incidenti uključivali vojni napad na radijsku postaju, zapljenu kamera, filma i kazetofona, te privođenje, premlaćivanje i pucanje na novinare. Prema stranim promatračima, tijekom dvomjesečnog razdoblja 14 je novinara bilo žrtvom takvih incidenata.

Zatvaranje novinara

Zastrašivanje novinara ponekad se pojavljuje u obliku uhićivanja. Tijekom izborne kampanje u Urugvaju 1984. godine, dva su novinara i izdavač jednih novina bilo uhićeni osam tjedana prije izbora i ispitivani o priči koju su objavili o mučenju političkih zatvorenika, a koja je bacala negativno svjetlo na vladu.

Tijekom razdoblja predizborne kampanje u Keniji policija je zaplijenila tisuće primjeraka časopisa *Finance* iz tiskare u studenom i ponovno u prosincu 1992. godine. Pod optužbom za urotu policija je uhitila urednika časopisa u prosincu, nepuna tri tjedna prije izbora. Ranije istog mjeseca policija je uhitila urednika drugog oporbenog časopisa, optužujući ga za pobunu.

Progon novinara

Prijetnje, nasilje i utjecaj vladinih progona i gospodarskih pritisaka na medije, sve je to pridonijelo ozračju straha i nesi-

gurnosti u kampanji koja je prethodila nacionalnom plebiscitu u Čileu 1988. godine. Tijekom 1987. i 1988. godine najmanje je 30 novinara bilo optuženo za «uvredu oružanih snaga». Neke su optužbe dovele do zatvaranja. Čelnici neovisnih i oporbenih medija, uključujući radio i tiskane medije, bili su među podvrgnutima takvom zastrašivanju. Prijetnje, uključujući prijetnje smrću, neidentificiranih skupina za koje se pretpostavlja da su bile povezane s vojskom bile su uobičajena pojava.

U 15 mjeseci između nacionalnog plebiscita u listopadu 1988. i općih izbora u prosincu 1989. godine međunarodni su promatrači izvijestili o ublažavanju cenzure i progona medija, ali se atmosfera straha nastavila. Postupci protiv novinara gomilali su se u vojnim sudovima, jednako kao i nasilje i prijetnje smrću od nepoznatih grupa. Tako su npr. u mjesecu uoči općih izbora novinar kojemu se prijetilo smrću i urednik oporbenog tjednika bili žrtvama podmetnutih požara.

Neuspjeh vlasti u zaštiti novinara od napada

Tijekom izborne kampanje u Pakistanu 1990. godine političke su stranke pokušavale zastrašiti novine prijetnjama i obustavom raspačavanja. Policija često nije uspijevala zaštititi novinare, a do napada bi uglavnom dolazilo nakon objavljivanja negativnih članaka o određenim strankama ili stranačkim čelnicima. Tijekom izborne kampanje u Koreji 1987. godine uredništvo neovisnih dnevnih novina Don-A Ilbo napale su pristaše vladajuće stranke tjedan uoči izbora. Rumunjska kampanja 1990. godine bila je tijekom siječnja i veljače narušena napadima organiziranih skupina rudara i drugih vladinih pristaša na oporbene političke stranke i njihove novine. Ti napadi nikada nisu bili procesuirani.

Takve radnje bez sumnje štete elektroničkim medijima pri praćenju izbornih kampanja. Oni u najmanju ruku obeshrabruju slobodu medija u istraživanju zlouporaba državnih vlasti i kritici djelovanja i propusta vodećih političkih snaga u zemlji.

Tijekom izbora u Guatemali 1985. godine zastrašivanja iz prethodnih godina kao i brojne prijetnje smrću i ubojstva novinara - između 1978. i 1985. godine ubijeno je 47 novinara – bila si najsnažniji oblik cenzure. Ne samo da vlasti nisu uspjele istražiti i kazniti te napade, već se u velikoj mjeri vjerovalo da su ih vladine snage poticale i podržavale.

U takvim uvjetima imperativ postaje suprotstaviti se neprihvatljivom djelovanju protiv medija zbog osiguravanja i promicanja međunarodno priznatih standarda zaštite slobode izražavanja i sigurnosti pojedinca. Standardi praćenja izborne kampanje u elektroničkim medijima moraju se suočiti s takvim ozbiljnim zlouporabama ljudskih prava u sklopu napora za osiguravanje prikladne uloge elektroničkih medija u promicanju demokracije u zemljama u tranziciji. Neuspjeh državnih vlasti da zaštiti medija i utvrdi odgovornost za takve povrede smanjuje mogućnost provedbe slobodnih i poštenih izbora.

1.4 Proširena uloga medija

Članak 10. Europske konvencije o ljudskim pravima, kojim se jamči sloboda izražavanja, doveo je do sve češćeg obraćanju Europskom sudu za ljudska prava. Kao rezultat toga, Sud je dodatno elaborirao slobodu izražavanja i postavio standarde kojih se države članice Vijeća Europe moraju pridržavati u svojem domaćem zakonodavstvu i praksi.

Mediji i novinari imaju privilegirani položaj u ovome kontekstu. Njima je priznata uloga "javnog psa čuvara" s pravom da budu kritičniji pa čak i uvredljivi/napadački u odnosu na vlade i političare. Proučavajući sudsku praksu Suda, profesor Dirk Voorhoof detaljno objašnjava ulogu priznatu medijima i novinarima, te način na koji bi se prema njima trebali odnositi sudovi i vlade.

Te temeljne smjernice od posebne su važnosti tijekom izbora. U takva vremena borba za vlast često je popraćena velikom napetošću i mediji se lako mogu doživljavati kao neprijatelji; posljedično, oni mogu postati metom napada i drugih oblika zastrašivanja od strane fanatika, vlade ili pojedinih političara.

Dirk Voorhoof, Jamstvo slobode i neovisnosti medija, u *Mediji i demokracija*, u izdanju Vijeća Europe, 1998.

(...)

3. Europski I. amandman: Članak 10. Europske konvencije o ljudskim pravima

• Članak 10., stavak 1: Načelo

Važnost članka 10. za novinare i medije

Članak 10. Europske konvencije svima jamči slobodu izražavanja i informiranja. Pojedinci, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca mogu se pozvati na zaštitu koju pruža članak 10. Konvencije. U više je navrata Sud utvrdio da je članak 10. primjenjiv kako na pojedince, tako i na privatne ili komercijalne masovne medije.

Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava (European Court of Human Rights, ECHR) jasno prepoznaje važnost primjene članka 10. na novinarstvo i medije. Prema praksi tog

suda smatra se da tisak ima važnu ulogu opskrbljivača informacija i "javnog psa čuvara". Za novinare se smatra da na značajan način pridonose javnoj raspravi što opravdava visoke standarde zaštite njihova prava na slobodu izražavanja i informiranja. Tako je, primjerice, u slučaju *Lingens* Sud izrazio mišljenje da kažnjavanje novinara zbog objavljene kritike i njegovog kritičkog napada na istaknutog političara otkriva opasnost od uvođenja nekog oblika cenzure, što bi vrlo vjerojatno obeshrabrila novinara od objavljivanja kritika takve vrste ubuduće. Prema mišljenju Suda, takva bi kazna, u kontekstu javne rasprave, vjerojatno "odvratila novinare od doprinosa javnoj raspravi o pitanjima koja utječu na život zajednice." (EHCR; 8. srpnja 1986., *Lingens*). To je bio jedan od razloga koji je naveo Sud da zaključi kako je osuda novinara predstavljala povredu članka 10. Konvencije.

- *Slučaj Lingens* (CECHR, 8. srpnja 1986.)

Godine 1975. novinar, podnositelj pritužbe Sudu, kažnjen je zbog kaznenog djela klevete Bruna Kreiskog, tadašnjeg austrijskog kancelara. *Lingens* je objavio dva članka u bečkom časopisu *Profil* u kojima je kritizirao Kreiskog zbog toga što je iz političkih razloga štitio bivše pripadnike SS-a kao i njegovog pomirljivog stava prema sudjelovanju bivših nacista u austrijskoj politici. *Lingens* je bio osuđen zbog toga što je upotrijebio neke vrlo oštre izraze protiv g. Kreiskog, poput "najniži oportunizam", "nemoralno" i "nedostojno". Ti su članci bili objavljeni u kontekstu postizborne političke kontroverze. No, prema Europskom sudu *Lingensova* osuda predstavljala je povredu članka 10. Konvencije.

Sud je naglasio ključnu važnost slobode političke rasprave i slobode tiska u demokratskome društvu:

«Iako tisak ne smije prijeći granice postavljene, među ostalim, radi zaštite ugleda drugih, ipak je njegova zadaća širiti informacije i ideje o političkim pitanjima kao i o drugim pitanjima od javnog interesa. Ne samo da tisak ima zadaću širiti takve informacije i ideje, nego ih javnost ima pravo i primati».

Nadalje: «Sloboda tiska, osim toga, jedan je od najboljih načina upoznavanja javnosti s idejama i stajalištima političkih vođa i oblikovanja mišljenja o njima. Općenito gledano, sloboda političke debate u samoj je srži pojma demokratskog društva čime odiše cijela Konvencija. Granice dopuštene kritike otud su šire kad je u pitanju političar nego kad se radi o privatnoj osobi. Za razliku od ovoga drugog, prvi se neizbježno i svjesno izlaže pomnom ispitivanju svake svoje riječi i djela kako od novinara, tako i od cjelokupne javnosti, te stoga mora pokazati veći stupanj tolerancije.»

Po mišljenju Suda, činjenice na kojima je Lingens temeljio negativne vrijednosne sudove o Kreisikom bile su nesporne, kao i novinarovo postupanje u dobroj vjeri. Prema Sudu, odredbu austrijskog kaznenog zakona po kojoj je novinar morao dokazati istinitost svoje izjave bilo je nemoguće ispuniti, a ona sama po sebi predstavlja povredu prava na slobodu mišljenja koja je temeljna sastavnica prava zajamčenog člankom 10. Postojanje činjenica može se dokazivati, dok istinitost vrijednosnih sudova nije podložna dokazivanju.

Činjenice i vrijednosni sudovi

Članak 10. Konvencije štiti ideje kao i sve druge vrste informacija. Člankom 10. nisu zaštićeni samo mišljenje, filozofske ideje ili politički govor, već i činjenice, vijesti, pa čak faktički podaci. Po mišljenju Suda moraju se pažljivo razlikovati činjenice od vrijednosnih sudova. Kao što je spomenuto i u

presudi u slučaju Lingens, postojanje činjenica može se dokazati, dok istinitost vrijednosnih sudova nije podložna dokazivanju, što takvim mišljenjima i vrijednosnim sudovima pruža čak i veći opseg zaštite u okvirima članka 10. U presudi Thorgeirson Sud je zaključio kako je novinar, sve dok se od njega zahtijeva dokazivanje istinitosti njegovih izjava, suočen s nerazboritom, ako ne i nemogućom zadaćom (EC-HR; 25. lipnja 1992., Thorgeirson). Sud je smatrao kako je podnositelj pritužbe uglavnom prenosio navode drugih osoba o policijskoj brutalnosti. Optužbe o policijskoj brutalnosti nekih pripadnika policije u Reykjaviku bile su tako brojne i slične da ih se teško moglo smatrati samo pukim lažima.

- *Slučaj Thorgeirson (ECHR, 25. lipnja 1992.)*

Thorgier Thorgeirson autor je dva članka objavljena u dnevnom listu Morgunbladid u Reykjaviku. U tim je člancima Thorgeirson komentirao navodnu brutalnost policije u glavnom gradu. Bio je osuđen za klevetu.

Po Europskom sudu za ljudska prava ta je osuda i kazna za klevetu predstavljala povredu članka 10. Konvencije.

Sud se ponovno pozvao na "presudnu ulogu tiska u državi vladavine prava" i presudnu ulogu tiska kao "javnog psa čuvara". Sud je naglasio da članak 10. štiti slobodu izražavanja u kontekstu političke rasprave, kao i rasprave o drugim pitanjima od javnog interesa. Sud je ocijenio da cilj kritičkih članaka koje je objavio podnositelj pritužbe nije bio naškoditi ugledu policije u Reykjaviku, već je namjera g. Thorgiersona bila pozvati ministra pravosuđa da osnuje neovisno i nepristrano tijelo koje bi provelo istragu o pritužbama zbog policijske brutalnosti. Sud je priznao da su članci bili «oblikovani posebno žestokim izrazima», ali s obzirom na njihovu svrhu i

namjeru Sud je ocijenio da se upotrijebljeni izrazi ne mogu ocijeniti pretjeranima. I konačno, Sud je utvrdio da bi osuda i izrečena kazna mogle obeshrabriti otvorenu raspravu o pitanjima od javnog interesa.

Sloboda javne rasprave

Informacije i ideje uživaju posebno visok stupanj zaštite kada su povezane s političkom raspravom. Javni govor uživa visok stupanj zaštite. Sud je više puta naglasio da je sloboda izražavanja, a posebno sloboda političke i javne rasprave, jedna od bitnih osnova demokratskoga društva.

- *Slučaj Oberschlick (ECHR, 23. svibnja 1991.)*

Podnositelj pritužbe austrijski je novinar koji živi u Beču. U magazinu Forum objavio je cjelovit tekst kaznene prijave koju su on i druge osobe podnijele protiv austrijskog političara Graber-Meyera. Tijekom predizborne kampanje taj je političar dao neke diskriminatorne, pa čak i rasističke izjave o radnicima migrantima i obiteljskim naknadama. Oberschlick je izrazio mišljenje kako su Graber-Meyerove izjave slične filozofiji i ciljevima nacionalsocijalizma. Političar je uložio privatnu tužbu zbog klevete. Oberschlick je bio osuđen i novčano kažnjen, a određena je i zapljena izdanja Foruma u kojem je tekst objavljen.

Prema Europskom sudu, zadaća je medija da šire informacije i mišljenja o političkim i drugim pitanjima od javnog interesa. Naglašeno je kako se sloboda političke debate nalazi u samoj srži koncepta demokratskog društva, koje se na brojnim mjestima spominje u Konvenciji. Sud je naglasio kako političar mora pokazati veći stupanj tolerancije na kritiku, posebno kada daje javne izjave koje mogu biti podložne kritici: "I političar naravno ima pravo na zaštitu ugleda čak i kada ne

nastupa kao privatna osoba, ali zahtjevi za tom zaštitom moraju se razmotriti u usporedbi s interesom za postojanje otvorene rasprave o političkim pitanjima.“ Sud smatra kako je “uvrštenje teksta s navedenom informacijom u Forumu pridonijelo javnoj raspravi o političkom pitanju od općeg značaja. Posebno zbog činjenice što je pitanje različitog tretmana domaćeg stanovništva i stranaca u području socijalne skrbi predmet velikih rasprava ne samo u Austriji već i u drugim državama članicama Vijeća Europe. Oberschlickova kritika (...) imala je cilj na provokativan način privući pažnju javnosti na prijedlog političara, za koji je bilo vjerojatno da će šokirati mnoge ljude. Političar koji se izražava na taj način izlaže se snažnim reakcijama novinara i javnosti.”

(Vidi i ECHR, 1. srpnja 1997., Oberschlick br. 2)

(...)

Zaštita kritičkog i uvredljivog govora

Članak 10. predviđa zaštitu svakog oblika izražavanja i informiranja, ali učinak te odredbe Konvencije posebno je značajan u zaštiti kritičkog i nekonformističkog govora. Sloboda izražavanja i informiranja zajamčene člankom 10. primjenjive su ne samo na “informacije” i “ideje” koje se blagonaklono prihvaćaju ili se smatraju neuvredljivima ili neutralnima, već i na “one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju državu ili bilo koji dio stanovništva”. Prema Europskom sudu “to su zahtjevi onog pluralizma, tolerancije i otvorenosti za različita mišljenja, bez čega nema ždemokratskog društva”. To znači da se članak 10. treba tumačiti s aspekta visokog stupnja zaštite prava izražavanja, čak i kada je ta informacija štetna po državu ili neke skupine, poduzeća, organizacije i javne ličnosti kao što su političari, pa čak i suci.

- *Slučaj De Haes i Gijssels (ECHR, 24. veljače 1997.)*

U Belgiji su dva novinara tjednog časopisa *Humo* bila proglašeni odgovornima u građanskoj parnici zbog zlorabe slobode tiska i prelaženja granica prihvatljive kritike vrijeđanjem i klevetom četiri dužnosnika sudbene vlasti.

De Haes i Gijssels optužili su u nekoliko članaka trojicu sudaca i jednog državnog odvjetnika za pristranost i kukavičluk. Novinari su posebno naglasili mišljenje da suci nisu bili nepristrani pri vođenju predmeta koji se odnosio na skrbništvo i seksualno iskorištavanje djece (predmet gospodina X).

No, Sud je ocijenio da je osuda dvojice novinara zbog njihovih optužbi sudaca i državnog odvjetnika za pristranost i nedostatak neovisnosti kršenje članka 10. Konvencije.

Sud je ocijenio da "članci sadrže veliku količinu detaljnih informacija o okolnostima u kojima odlučivalo o skrbništvu nad djecom gospodina X. Te su se informacije temeljile na iscrpnu istraživanju optužbi protiv gospodina X. i mišljenju nekolicine stručnjaka koji su podnositelje pritužbe savjetovali da ih objave u interesu djece (...)". Stoga novinari "ne mogu biti optuženi da su se ogriješili o profesionalne obveze time što su objavili ono što su saznali o tom postupku. Mediji imaju dužnost davati informacije i ideje od javnog interesa.". Čak ni novinarsko otkrivanje političkih simpatija sudaca samo po sebi nije ocijenjeno klevetničkim. Kao što je sud naznačio: "Činjenice za koje su novinari vjerovali da im omogućuju objavu navoda u vezi političkih opredjeljenja tih osoba mogu se sagledavati kao temelj za opravdavanje pretpostavke po kojoj te političke simpatije nisu bile irelevantne za sporne odluke." Sud je također odlučio: "Ako se uzme u obzir povijest ovog predmeta, navedene optužbe odnose se na vrijednosni sud, čiju se istinitost, po definiciji, ne može dokazivati. Taj sud,

doduše, može biti pretjeran, posebno ako nije utemeljen na činjenicama, no to u ovom primjeru nije bio slučaj (...) Iako su komentari gospode De Haesa i Gijselsa bili neupitno vrlo kritični, ipak se čine razmjernima u odnosu na uznemirenost i zgražanje koje su izazvala pitanja o kojima su sporni članci govorili. Po pitanju polemična, pa čak i agresivna tona novinara, za koji se ne može smatrati da ga ovaj Sud odobrava, valja podsjetiti kako članak 10. štiti ne samo sadržaj izloženih ideja i informacija, već i oblik u kojem se one prenose." Sud je još i dodao: "Novinarska sloboda obuhvaća i moguće pribjegavanje određenom stupnju pretjerivanja, pa čak i provociranja." (...)

Zaštita ukupnosti komunikacijskog postupka

Jedna od glavnih značajki članka 10. sastoji se u njegovoj općenitoj i dalekosežnoj zaštiti različitih aspekata procesa slobode komuniciranja. To znači da članak 10. štiti slobodu izražavanja, tj. slobodu govora, slobodu širenja informacija i ideja, slobodu raspačavanja i prenošenja informacija i ideja kao i pravo građana na primanje informacija. ECHR, 28. ožujka 1990., Groppera radio; ECHR, 22. svibnja 1990., Autronic; ECHR, 9. veljače 1995., Vereniging Weekblad B/u if).

U nekoliko je presuda Sud izrazio stav po kojem mediji ne samo da imaju dužnost širenja informacija i ideja o pitanjima od javnog interesa, već i da ih "javnost ima pravo primati." Članak 10. jamči ne samo pravo na informiranje javnosti, već i pravo javnosti da bude pravilno informirana. Ne samo da pojedinac ima pravo izraziti mišljenje, već i javnost ima pravo biti informirana.

Pravo na slobodu izražavanja i informiranja ne odnosi se samo na izvore, one koji informacije prenose, već i na građana

nina kao onog koji informacije prima, na pojedinca kao dijela javnog mnijenja (ECHR, 26. travnja 1979., *Sunday Times*).

Aktivnosti u prikupljanju vijesti koje imaju izravan utjecaj na slobodu izražavanja također su zaštićene člankom 10. Konvencije. U dvije nedavne presude Suda priznaje se kako su novinarski izvori također zaštićeni člankom 10., jer bi u suprotnom izvori informacija mogli presušiti. U presudi od 24. veljače 1997. godine Sud je ocijenio kako je "legitimna novinarska briga da se dostavljanjem spornih dokumenata (sudu) ne riskira kompromitacija njihovih izvora." Argument o važnosti čuvanja tajnosti novinarskog izvora i njegova zaštita po članku 10. Konvencije temelji se na presudi Suda u predmetu Goodwin.

- *Slučaj Goodwin (ECHR, 27. ožujka, 1996.)*

Godine 1990. Gornji dom engleskog parlamenta, Dom lordova (House of Lords), proglasio je krivim Williama Goodwina, novinara pripravnika koji je radio za *The Engineer* (London, Velika Britanija), zbog nepoštivanja suda s obzirom da je odbio otkriti identitet osobe koja mu je ranije dala financijske podatke iz tajnog korporacijskog plana privatne tvrtke. Ocijenjeno je da je nalog za otkrivanje identiteta u skladu sa stavkom 10. Zakona o nepoštivanju suda (the Contempt of Court Act) iz 1981., te da je otkrivanje identiteta neophodno u interesu pravde.

No, Europski je sud ipak presudio da je sporni nalog za otkrivanje identiteta izvora u suprotnosti s člankom 10. Konvencije. Sud je izričito naglasio načelo po kojem je "zaštita novinarskih izvora jedan od temeljnih uvjeta za slobodu medija", te da "bez takve zaštite izvori mogu biti obeshrabreni u pomaганju medijima u informiranju javnosti o pitanjima od javnog

interesa." Sud je naglasio da bez zaštite novinarskih izvora "vitalna uloga medija kao javnog psa-čuvara može biti potkopana, a kao rezultat toga sposobnost medija da osiguravaju točne i pouzdane informacije poljuljana». Sud je ocijenio da nalog o otkrivanju identiteta ne može biti u skladu sa člankom 10. Konvencije ukoliko to nije opravdano nekim drugim, višim interesom. Sud je naglasio: "Ukratko, ograničavanje povjerljivosti novinarskih izvora zaslužuje najveću moguću pozornost suda." Europski sud *in casu* smatra kako interesi privatne tvrtke da postupcima protiv izvora eliminiira opasnost od štete koja bi mogla nastati objavljivanjem povjerljivih podataka tvrtke nisu dovoljni da prevagnu nad vitalnim javnim interesom zaštite izvora novinara koji se Sudu obratio za zaštitu.

Sloboda izražavanja i informiranja zajamčena je člankom 10. "bez obzira na granice". Primanje ili emitiranje radijskih i televizijskim programa inozemnih elektroničkih medijskih organizacija također je obuhvaćeno pravom zajamčenim člankom 10. stavak 1. (ECHR, 28. ožujak 1990., Gropper radio; i ECHR, 22. svibanj 1990. Autronic)

Primjena članka 10. u području audiovizualnih medija

Stavak 1. članka 10. također sadrži specifičnu odredbu u odnosu na izdavanje koncesija radiotelevizijskim i kino operaterima. Članak 10. tako omogućava državama potpisnicama nadzor nad uređenjem emitiranja na njihovu teritoriju - posebno kad su u pitanju tehnički aspekti – putem sustava izdavanja dozvola (licence ili koncesije). Sam sustav izdavanja koncesije mora biti u skladu sa stavkom 2. članka 10. i mora poštivati zahtjeve za pluralizmom, tolerancijom i otvorenošću, koji čine temelje demokratskog društva (ECHR, 28. ožujak 1990. Groppe-

ra radio; i ECHR, 24. studeni 1993. Informationsverein Lentia; vidi ECHR, 9. lipanj 1997, Telesystem Tirol Kabeltelevision).

Zabrana diskriminacije i protudemokratske primjene

Na kraju treba naglasiti da je prema Europskoj konvenciji uživanje prava na slobodu izražavanja i informiranja osigurano bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, vlasništvo, rođenja ili drugim (članak 13. Konvencije).

Posebnu pozornost valja obratiti i na članak 17. Konvencije, prema kojem se "ništa u ovoj Konvenciji ne može tumačiti kao da uključuje za neku državu, skupinu ili pojedinca, pravo da se upusti u neku djelatnost ili da izvrši neki čin koji bi smjerali na uništenje prava i sloboda priznatih u ovoj Konvenciji ili na njihovo ograničenje u većoj mjeri no što se njome predviđa". Temeljna je svrha članka 17. spriječiti totalitarne ili antidemokratske snage da načela sadržana u Konvenciji iskorištavaju radi vlastitih interesa. Skupine ili osobe odgovorne za objavljivanje i raspačavanje članaka, informacija, knjiga ili letaka koji potiču rasnu diskriminaciju i čije politike jasno sadrže elemente rasne diskriminacije ne mogu naći nikakvo uporište za takve djelatnosti u članku 10. ECHR. U takvim okolnostima te osobe ili skupine uglavnom nastoje koristiti članak 10. u cilju opravdavanja vlastitog angažmana u aktivnostima koje su u suprotnosti s tekstom i duhom Konvencije i osigurati sebi prava koja bi, ukoliko bi bila zajamčena, pridonijela uništavanju prava i sloboda uređenih Konvencijom. U više je navrata Europska komisija odlučila da se na pravo na slobodu izražavanja, upisano zlatnim slovima u članak 10. Konvencije, ne može pozvati u smislu koji bi bio u suprotnosti

s člankom 17. (tj. poticanje na rasizam, neonacističku propagandu, cionizam). Temeljem ovoga Komisija u takvim slučajevima isključuje tužitelje od zaštite koju pruža članak 10.

1.5 Zaključni pregled

Ujedinjeni narodi i ostale međunarodne organizacije postavili su brojna načela kojih se državne vlasti moraju pridržavati kako bi izbori bili istinski i demokratski. Sloboda izražavanja temelj je i ključni preduvjet izbornog procesa. Nediskriminacija na temelju spola ili rase, te sloboda medija nadopunjuju taj spektar.

Iz Poglavlja 2. jasno proizlazi da se u većini slučajeva međunarodni dokumenti koji se odnose na slobodu izražavanja sastoje od svega nekoliko odredbi. Ipak, pitanja koja proizlaze iz tih nekoliko članaka brojna su i složena. Desetljećima je nedostatak sveobuhvatnih, detaljnih i preciznih okvira odgovarao mnogim zemljama. Te su države, članice Ujedinjenih naroda, mogle tvrditi da je sloboda izražavanja tijekom održanih izbora bila poštovana, što je bilo omogućeno općenitošću takvih tekstova.

Europsko iskustvo bilo je drukčije. Usprkos izoliranim pojavama manjkavosti demokracije u nekim državama članicama Vijeća Europe, do bitnih povreda demokratskih načela dolazilo je relativno vrlo rijetko. Europski sud za ljudska prava odigrao je ključnu ulogu kao jamac prava građana. Njegova sudska praksa vezana uz članak 10. dala je novu dimenziju shvaćanjima i stavovima koji se odnose na ulogu i prava medija i novinara u demokratskom društvu.

Ekspanzija medija, praćena rastom broja novih demokracija tijekom osamdesetih i još više devedesetih godina prošlog

stoljeća stvorili su novo okruženje koje je rezultiralo potrebom za regulativnim mjerama. Reguliranje medijske aktivnosti tijekom izbora neki vide kao obvezu da se ukinu ili ograniče "katastrofalne posljedice" te aktivnosti; tj. njihov utjecaj na biračko tijelo. Ne iznenađuje stoga da čak i danas razvijene demokracije pokušavaju ograničiti slobodu izražavanja različitih medija. Dobar je primjer zabrana objavljivanja rezultata istraživanja javnog mnijenja u vezi s izborima.

Tekstovi citirani u ovom poglavlju izabrani su da bi se naglasila važnost slobodnih medija i slobode izražavanja kao temeljnih preduvjeta za pravične i poštene izbore. Oni također upućuju na granice pravnog uređenja i duh u kojem bi ono trebalo biti uređeno. Bez te početne točke, razumijevanje značenja i ciljeva regulatornih tekstova koji će biti prikazani u poglavljima koja slijede bilo bi vrlo teško.

Primarna misao vodilja svake regulative trebala bi biti zaštita slobode izražavanja. To bi se trebalo postići politikom usmjerenom na to da svi uravnoteženo uživaju te slobode. U tome treba tražiti pravo značenje članka 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. On definira slobodu izražavanja, zadaće i odgovornosti koje iz toga proizlaze, kao i uvjete u kojima se to pravo može ograničiti. Uspostava te ravnoteže vrlo je delikatan zadatak, koji zahtijeva dobro promišljene mjere i djelovanje.

Vraćajući se na dokumente citirane u 1. poglavlju razvidno je kako je slobodno izražavanje volje naroda na izborima moguće jedino ako je osigurana zaštita niza prava. Ponajprije je potrebno osigurati samu slobodu. To znači da opća atmosfera treba poticati na sudjelovanje u izbornom postupku u svim fazama i svim aspektima. Ne samo da svaka prijetnja ili zastrašivanje trebaju biti nezamislivi, već i sva ljudska prava

moraju biti zaštićena. Ta se prava odnose na slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i druga prava. Moraju postojati i odgovarajuća tijela i postupci koji jamče zaštitu tih prava.

Ta temeljna prava čine mrežu i podlogu koja služi kao obrambeni štit; građanin mora imati slobodu za stvaranje vlastitog mišljenja i izražavanje. Sloboda izražavanja također znači da razmjena mišljenja i ideja, kao i razmjena informacija moraju biti zajamčene svima bez diskriminacije, straha ili izvanjskog miješanja.

Bilo kakva ograničenja ili prepreke moraju biti u skladu s normama i standardima određenima međunarodnim pravom i praksom. Takva ograničenja ili prepreke također moraju proći trostruki test: moraju biti određeni zakonom, imati legitimu svrhu i biti neophodni u demokratskom društvu.

Sljedeći aspekt temeljnih prava proizlazi iz jedne od uloge medija. Sloboda izražavanja dobiva posebno značenje i postaje još važnija ako mediji mogu slobodno djelovati. To pretpostavlja uvjete slobode u kojoj oni mogu u potpunost imati ulogu javnog psa-čuvara. Povrh toga, izraz mediji znači da su oni posrednici (medijatori) između onih koji obnašaju vlast i naroda, između različitih društvenih i ostalih skupina, kao i između samih pojedinaca. A posrednik nužno mora biti pravičan.

Mediji rutinski izvješćuju o političkim i drugim aktivnostima, o vladi, strankama i političarima. No, u vrijeme izbora, izvješćujući o aktivnostima i komentirajući ih, mediji se pretvaraju i u platformu za razmjenu stajališta i ideja. Mediji imaju i druge specifične uloge, npr. u informiranju birača o izbornim pitanjima ili njihovoj edukaciji o postupku i ostalim aspektima te temeljne demokratske funkcije. Od njih se zakonom i drugim propisima zahtijeva da kandidatima omoguće izravan ili posredan pristup u bilo kojem od brojnih oblika: plaćenom iz-

bornom oglašavanju ili “besplatnim terminima”, raspravama, sučeljavanjima, intervjuima i ostalim posebnim programima.

Mediji imaju značajnu ulogu u svim stadijima izbornoga postupka. Sama činjenica da oni izvješćuju o izborima od primarnog je značaja, jer su mediji nazočni na mjestu događaja i objavljuju detalje o tome kako su vlasti organizirale administrativne aspekte izbora ili o načinu na koji se primjenjuje zakon.

Mediji mogu izvještavati o postupcima u kojima se nominiraju kandidati te kriterijima za izbor. Uloga medija i prostor koji zauzimaju tijekom izborne kampanje postaju sve značajniji. U većini zemalja televizija zauzima središnje mjesto među izvorima informiranja o izborima i izbornim platformama kandidata.

Bilo kakve nepravilnosti tijekom kampanje, izbornog dana ili tijekom glasovanja, prebrojavanja i objave rezultata o kojima mediji izvijeste mogu “obožiti” cijeli izborni postupak. Izbori će shodno tome funkcionirati ili kao legitimni postupak ili će biti proglašeni prijevarom.

Načini na koje mediji prate izbore su različiti. Informativni programi često privlače brojnu publiku. Posebni izborni programi u kojima novinari ili javnost ispituju kandidate omogućavaju biračkom tijelu stvaranje vlastite prosudbe o osobnosti kandidata.

Poseban tip programa čine emisije u kojima kandidati imaju izravan pristup biračima, a koje su u većini zemalja uređene posebnim pravilima. Besplatni termini, a ponekad i besplatno političko oglašavanje, ustupa se strankama (rjeđe kandidatima) na temelju dviju prevladavajućih formula: jednako vrijeme svim strankama ili proporcionalna raspodjela. Treća varijanta može biti kombinaciju tih dviju.

To je slojevit problem i otvara mnoga pitanja na koja se mora odgovoriti. Na primjer: tko ima funkciju regulatora, tko raspodjeljuje raspoloživo vrijeme, koliko dugo treba trajati pojedina emisija? U kojim terminima emitirati takve programe?

Plaćeno političko oglašavanje također je pitanje o kojem postoje različiti stavovi. Pristaše tvrde kako je to pitanje slobode izražavanja i prema tome treba biti dopušteno u svim zemljama.

Uloga medija kakva se ovdje opisuje može se ostvariti ukoliko prevladavaju uvjeti slobode. Nevladina organizacija ARTICLE 19 u publikaciji "Izborni emitiranje u tranzicijskim demokracijama" primjećuje: "sposobnost medija i novinara da kritiziraju, istražuju i slobodno djeluju tijekom izbornog postupka" može biti bitno ugrožena mjerama koje bi protiv njih poduzele državne vlasti. Isto tako i neuspjeh državnih vlasti u zaštiti medija može imati isti učinak.

Različite vrste djelovanja mogu utjecati na tu sposobnost. One se mogu svrstati u dvije glavne kategorije; one koje dolaze izravno od nositelja vlasti i aktivnosti ostalih čimbenika. Do potonjih dolazi ili zbog lojalnosti snagama na vlasti ili zbog neuspjeha vlasti da zaštiti medije i novinare.

Prva kategorija uključuje pojave kao što su cenzura i prijetnje cenzurom od strane medija pod kontrolom državnih vlasti ili vladinih agencija, a koje rezultiraju odbijanjem objavljivanja oglasa ili predstavljanja političkih stavova i izbornih platformi oporbenih stranaka. Zabilježeni su i primjeri zabrane rada političkih stranaka i zatvaranja i zapljene medija.

Zastrašivati i napadati novinare mogu vladini agenti ili pojedinci. Zatvaranjem i/ili progonom novinara ide se korak dalje. Tamo gdje se ne poduzimaju mjere za zaštitu novinara i medija takvi su napadi snažan pritisak protiv novinarskih

dužnosti ne samo za one koji su izravno napadnuti već i za čitavu novinarsku zajednicu. Strah da će ista sudbina zadesiti sve koji se ne pokoravaju željama ili "pravilima" državnih vlasti može rezultirati šutnjom ili autocenzurom.

Tekst profesora Dirka Voorhoofa pokazuje kako su se slučajevi koji su možda bili izolirani primjeri o zadiranju u rad medija i novinara u Europi pretvorili u slučajeve zahvaljujući kojima su bile proširene granice dopuštenog djelovanja i kritike upućene političarima. Isti isječak dokumentira neke druge aspekte slobode izražavanja u odnosu na djelovanje novinara i medija. Europski sud za ljudska prava (ECHR) smatra novinstvo "javnim psom-čuvarom" i odbacuje kazne izrečene novinarima koje bi ih "vjerojatno odvratile od doprinosa javnoj raspravi o pitanjima koja utječu na život zajednice."

Sloboda izražavanja štiti mišljenje, filozofske ideje i politički govor. Sud proširuje relevantna prava i nalazi da su i vrijednosni sudovi zaštićeni člankom 10. Ta se zaštita temelji na potrebi razlikovanja činjenica i vrijednosnih sudova; dok se činjenice mogu dokazati, istinitost vrijednosnih sudova nije podložna dokazivanju, kaže Sud.

U nekim je drugim predmetima Sud odlučio i sljedeće:

- Slobodi političke rasprave treba osigurati veći stupanj zaštite od drugih pitanja vezanih uz slobodu izražavanja.
- Sloboda izražavanja odnosi se jednako na poželjne i neofenzivne informacije i ideje kao i na one koje "vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju državu ili bilo koji dio stanovništva".
- Cijeli komunikacijski proces zaslužuje zaštitu. Ovo uključuje ne samo one očigledne čimbenike (pošiljatelj i primaatelj), već i razne aktivnosti koje se odnose i koje imaju izravne učinke na ukupnu komunikaciju. Prikupljanje vijesti dobar je primjer takve aktivnosti.

- Članak 10. primjenjuje se bez diskriminacije ili protudemokratskog efekta.

Polazeći od općih značajki izbora u ovom su poglavlju obrađena prava koja proizlaze iz izbora i razmotrena su pitanja koja se odnose na medije kao čimbenike i posrednike u izbornom postupku. Ukazano je i na ulogu koja je medijima priznata po međunarodnim standardima i praksi. U njemu su prikazani i primjeri negativne prakse koja ograničava sposobnost medija i novinara u potpunom preuzimanju priznate uloge u demokratskim društvima. Poglavlje je zaključeno izborom iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava kojom su uspostavljene norme i standardi koje treba slijediti u pitanjima odnosa medija i političke rasprave.

POGLAVLJE 2



**MEĐUNARODNI UGOVORI
I OSTALI DOKUMENTI**

U prvom poglavlju objavili smo izbor službenih dokumenata Ujedinjenih naroda kako bismo prikazali opći okvir onih pitanja koja se odnose na izbore i ljudska prava. U ovom poglavlju predstavljamo dokumente koje su prihvatile druge međunarodne i regionalne organizacije. Tim dokumentima su utvrđena načela koja mora poštovati svaka demokratska država ili pak sadrže smjernice koje će pomoći u pripremi adekvatnog zakonskog okvira. Dokumenti se razlikuju po statusu. Neki su dijelovi međunarodnih ugovora koji obvezuju članove odgovarajućih organizacija. Drugi nemaju takav obavezujući karakter.

U Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u dodatnom Protokolu 1, štite se, uz ostala prava, i sloboda izražavanja i održavanja slobodnih izbora. Taj je tekst sam po sebi od goleme važnosti za ljudska prava u Europi. Ma kako značajnu ulogu imao pravni status Europskog suda za ljudska prava, Konvencija se, posebno člankom 10., uzdigla do jednog od najvažnijih tekstova u zaštiti ljudskih prava.

Europska unija je 2000. godine prihvatila Povelju o temeljnim pravima Europske unije. Ta Povelja u jednome tekstu kodificira proširena prava što ih uživaju građani zemalja članica Unije. Prava građana Europske unije u njihovim su zemljama proširena i omogućuju im da, na primjer, budu kandidati za Europski parlament i istodobno kandidati na lokalnim izborima u zemljama stalnog boravka.

Raspad Sovjetskog Saveza i socijalističkog bloka omogućio je Europi da se ujedini u prvotnom obliku, protežući se na Istok. U tom je trenutku prihvaćen važan dokument koji se odnosio na «ljudsku dimenziju». Konferencija o sigurnosti i suradnji u Europi (CSCE), koja je kasnije postala Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE,) nabraja u završnoj deklaraciji, donesenoj 1990. u Kopenhagenu, načela i načine na koje države članice trebaju poštovati i osigurati poštovanje ljudskih prava. Uz ostalo ta deklaracija obvezuje

države članice na provođenje slobodnih izbora s nesmetanim pristupom svih medijima i zaštitom slobode izražavanja bez obzira na granice.

S vremenom su međunarodne organizacije uočile potrebu da se novim i nastajućim demokracijama pomogne. Prvi je korak bio objasniti i razraditi temeljna načela, posebno ona koja se tiču izbora. Pariška deklaracija o međuparlamentarnoj uniji o «kriterijima za slobodne i poštene izbore», prihvaćena 1994. godine, odredila je «načela i standarde kojima se trebaju voditi vlade i parlamenti» u pogledu izbora. Dokument sadrži i detaljne smjernice kako o izbornoj proceduri tako i o pravima primjerenima slobodnoj kampanji i pristupu medijima. Ona države članice obvezuje i na «poduzimanje potrebnih zakonskih koraka i mjera (...) koji će jamčiti prava...».

Taj dokument je sažetak koji se odnosi na različite aspekte slobodnih i poštenih izbora. Opća načela dokumenata koja ćemo ovdje citirati ne idu u detalje. Vijeće Europe u preporuci koju je 1999. godine usvojio Odbor ministara postavlja okvir za reguliranje «medijskog praćenja izborne kampanje». Cilj je tog dokumenta osigurati poštovanje «pravednosti, ravnomjernosti i nepristranosti medija». Mediji se pritom ne tretiraju kao jedinstvena, homogena cjelina. Razlikuje ih se po tome jesu li tiskani ili elektronički, jesu li javni ili privatni, i kao takvi imaju različite obveze. U fokusu su prvenstveno načela koja treba poštovati, a ne konkretne mjere i gotova rješenja.

Organizacija koja je naziv dobila po određenoj rečenici kojom se utvrđuje sloboda izražavanja u Općoj deklaraciji Ujedinjenih naroda – Article 19 – pripremila je sažeti dokument kako bi se pomoglo demokracijama u tranziciji. Moglo bi se reći da situacija u Europi ima malo toga zajedničkog s onom u tranzicijskim demokracijama. Ipak, u Europi ima država koje su mlade demokracije, pa su njihova iskustva i tradicije u pogledu slobodnih izbora ograničeni. S druge strane, u tu je publikaciju vrlo korisno uvrstiti konkretne smjernice, jer

su opća načela na kojima se one temelje istovjetna za sve. I premda se u zapadnoj Europi ne može govoriti o državnim medijima, obveza koja se nameće toj vrsti medija u mnogim se aspektima podudara s onim što se traži od javnih medija u većini istočnoeuropskih zemalja. I uvod i smjernice nude opći uvid i opisuju sve aspekte tog pitanja. Nažalost, ovdje ne možemo uključiti i komentare koje se odnose na svaku od njih.

Niz dokumenata u ovom poglavlju zaključujemo smjernicama namijenjenim Kambodži, koje su donijeli Ujedinjeni narodi 1991. godine. One zaslužuju pažnju kako zbog tijela koje ih je usvojilo tako i zbog cilja donošenja; Ujedinjeni narodi donijeli su te smjernice da bi osigurali «pošten pristup medijima (...) svim političkim strankama».

2.1 Načela

<http://conventions.coe.int/treatz/en/Treaties/Html/005.htm#FN1>

EUROPSKA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

Članak 10.

1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnost radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.
2. Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira,

radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.

PROTOKOL (BR. 1) EUROPSKOJ KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

Članak 3.

Visoke ugovorne stranke obvezuju se da će u razumnim razdobljima provoditi slobodne izbore tajnim glasovanjem, u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/charter_364:01en.pdf

Povelja o temeljnim pravima Europske unije, 2000. O. J. (C 364) 1; stupila na snagu 7. prosinca 2000.

Europska unija je Povelju prihvatila 2000. godine. Značajan dio poglavlja koje se odnosi na izbore posvećen je pravu svakog građanina Europe da se kandidira na izborima za Europski parlament ili na lokalnim izborima u zemlji svog boravka neovisno o zemlji porijekla.

Objava

Europski parlament, Vijeće i Komisija objavljuju sljedeći tekst kao Povelju o temeljnim pravima Europske unije.

Članak 11.

Sloboda izražavanja i informiranja

1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu mišljenja i pravo na primanje i širenje infor-

macija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice.

2. Poštovat će se sloboda i pluralizam medija.

Članak 12.

Sloboda okupljanja i udruživanja

1. Svatko ima pravo na slobodu mirna okupljanja i na slobodu udruživanja na svim razinama, posebno u pogledu političkih, sindikalnih i građanskih pitanja, što podrazumijeva i pravo svakoga na formiranje i pristupanje sindikatima zbog zaštite svojih prava.
2. Političke stranke EU će pridonositi iskazivanju političke volje građana EU.

III. poglavlje

JEDNAKOST

Članak 20.

Jednakost pred zakonom.

Svi su pred zakonom jednaki.

Članak 21.

Nediskriminacija

1. Svaka diskriminacija na temelju spola, rase, boje kože, etničke ili socijalne pripadnosti, genetskih obilježja, jezika, religijskih ili vjerskih stavova, političkog ili bilo kojeg drugog mišljenja, na temelju pripadnosti nacionalnim manjinama, bogatstvu, rođenju, invalidnosti, dobi ili spolnoj orijentaciji bit će zabranjena.
2. U okviru primjene ugovora kojim se osniva Europska zajednica i Ugovora o Europskoj uniji, a bez štete po pojedine

odredbe tih ugovora, bit će zabranjena svaka diskriminacija na temelju nacionalnosti.

V. poglavlje

PRAVA GRAĐANA

Članak 39.

Pravo na glasovanje i kandidaturu na izborima za Europski parlament

1. Svaki građanin Unije ima pravo glasovati i biti kandidiran na izborima za Europski parlament u zemlji članici u kojoj prebiva uz iste uvjete kao da je građanin te zemlje.
2. Članovi Europskog parlamenta birat će se izravnim općim glasovanjem na slobodnim i tajnim izborima.

Članak 40.

Pravo na glasovanje i kandidaturu na općinskim izborima

Svaki građanin Unije ima pravo glasovati i biti kandidiran na općinskim izborima u državama članicama u kojima prebiva uz iste uvjete kao i građani te države.

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm>

KONFERENCIJA O SIGURNOSTI I SURADNJI U EUROPI (CSCE)

DOKUMENT SASTANKA KONFERENCIJE O LJUDSKOJ DIMENZIJI U KOPENHAGENU

U deklaraciji OSCE-a iz Kopenhagena naglašeno je da su izbori temelj vlasti i legitimiteta svake vlade. Važno je ukazati da se u točki (5.1) izraz «sloboda» ponavlja u svakoj rečenici i to u odnosu na izbore, glasačku proceduru i izražavanje mišljenja glasača. Pristup medijima postaje temeljno pravo koje mora biti ispunjeno bez ikakvih

ograničenja ili diskriminacije osim iz razloga navedenih u zakonu, koji moraju biti usklađeni s međunarodnim zakonom.

Države sudionice smatraju da su pluralistička demokracija i vladavina prava bitne kako bi se osiguralo poštivanje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda, razvoj ljudskih kontakata i rješenje ostalih pitanja humanitarna karaktera. Stoga pozdravljaju predanost koju su ideji demokracije i političkog pluralizma iskazale sve države sudionice, kao i njihovu odlučnost da grade demokratsko društvo utemeljeno na slobodnim izborima i vladavini prava (...)

Države sudionice izražavaju uvjerenje da je potpuno poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, te razvoj društva utemeljena na pluralističkoj demokraciji i vladavini prava preduvjet napretka i uspostavljanja trajnog mira, sigurnosti, pravde i suradnje čiju uspostavu traže u Europi (...)

(5) One svečano izjavljuju da se među elementima pravde koji su bitni za puno izražavanje dostojanstva imanentnog čovjeku, te jednakih i neotuđivih prava svih ljudi nalaze sljedeći:

(5.1) – slobodni izbori koji će se održavati u razumnim intervalima, tajnim glasovanjem ili drugim odgovarajućim postupkom slobodnih izbora, pod uvjetima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača u izboru predstavnika; (...)

(6) Države sudionice izjavljuju da je volja naroda, slobodno i pošteno izražena na periodičnim i stvarnim izborima, temelj autoriteta i legitimiteta svake vlasti. Države sudionice će dosljedno tome poštovati pravo građana da sudjeluju u upravljanju zemljom, bilo neposredno bilo posredovanjem predstavnika koje su slobodno izabrali u poštenom izbornom procesu

(7) Da bi osigurale da volja naroda bude temelj autoriteta vlasti, države sudionice će:

(7.1) – održavati slobodne izbore u razumnim intervalima, kao što je utvrđeno zakonom; (...)

(7.8) – osigurati da nikakve pravne odnosno administrativne prepreke ne stoje na putu neometana pristupa javnim glasilima na nediskriminacijskoj osnovi u odnosu na sve političke grupacije i pojedince koji žele sudjelovati u izbornom procesu; (...)

(9) Države sudionice potvrđuju da:

(9.1) – svaki pojedinac ima pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komuniciranje. To pravo uključuje slobodu mišljenja, kao i primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javnih vlasti i bez obzira na granice. Ostvarivanje tog prava može biti podvrgnuto samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su u skladu s međunarodnim normama. Posebice se neće ni na koji način ograničavati pristup i korištenje sredstava umnožavanja dokumenata bilo koje vrste, a poštovat će se prava koja se odnose na intelektualno vlasništvo, uključujući autorska prava; (...)

<http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>

DEKLARACIJA MEĐUPARLAMENTARNE UNIJE O KRITERIJIMA ZA SLOBODNE I POŠTENE IZBORE

Međuparlamentarna unija u preambuli nabraja temeljna načela koja su vodilja odredbama te deklaracije. Nadalje, učestalo ponavlja ulogu izbora kao temelja vlasti i legitimiteta vlade. Prava povezana sa slobodom izražavanja uključuju prava na vođenje kampanje na jednakim osnovama, na jednako pravo pristupa medijima bez diskriminiranja i na pravo traženja naknade bilo kakve materijalne štete. Tu se govori i o obvezi koju imaju sudionici kampanje, te njihovoj odgovor-

nosti prema ostalima i prema zajednici u cjelini. Države se potiču da ohrabre sudionike i medije na uspostavljanje kodeksa ponašanja koji će određivati njihove aktivnosti u vrijeme izbora. Takav kodeks mora posebno naglasiti obveze državnih i javnih medija.

(Jednoglasno prihvaćeno na 154. sjednici Međuparlamentarnog vijeća u Parizu, 26. ožujka 1994.)

Međuparlamentarno vijeće

Potvrđujući značaj Opće deklaracije o ljudskim pravima i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kojima se utvrđuje da vlast treba biti utemeljena u volji naroda koja se iskazuje periodičnim i poštenim izborima,

Prihvaćajući i podržavajući temeljna načela koja se odnose na periodične, slobodne i poštene izbore, koje priznaje država općim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima, uključujući pravo svakoga da sudjeluje u vlasti svoje zemlje izravno ili posredovanjem izabranih predstavnika, da na tim izborima glasuje tajno, da ima jednaku priliku postati izbornim kandidatom i iskazati političko mišljenje, individualno ili u zajednici s drugima,

Svjesni činjenice da svaka država ima suvereno pravo, u skladu s voljom naroda, odabrati i razvijati politički, društveni, ekonomski i kulturni sustav bez miješanja drugih država, a u punoj suglasnosti s Poveljom Ujedinjenih naroda,

Želeći promicati uspostavu demokratskih, pluralističkih sustava vlasti u čitavom svijetu,

Prihvaćajući da je uspostava i jačanje demokratskih procesa i institucija zajednička odgovornost vlade, biračkog tijela i organiziranih političkih snaga, da su periodički i poštenu izbori neophodan i nezaobilazan element napora da se zaštite

prava i interesi onih kojima se vlada i da je, kako nas uči iskustvo, pravo svakoga da sudjeluje u vlasti svoje zemlje odlučujući faktor stvarnog uživanja ljudskih prava i temeljnih sloboda,

Pozdravljajući širenje uloge Ujedinjenih naroda, Među-parlamentarne unije, regionalnih organizacija i parlamentarnih tijela, međunarodnih, te vladinih i nevladinih organizacija u pružanju pomoći pri izborima, na traženje vlasti,

Usvaja se sljedeća Deklaracija o slobodnim i poštenim izborima, te potiču vlade i parlamenti diljem svijeta da poštuju sljedeća načela i standarde:

1. Slobodni i poštenu izbori

U svakoj državi vlast može proizaći samo iz volje naroda koja je iskazana na slobodnim i poštenim izborima, koji se održavaju u određenim intervalima, na temelju općeg i jednakog prava glasa, te tajnog biranja. (...)

3. Kandidatura, prava i odgovornosti stranke i izborne kampanje

(1) Svatko ima pravo sudjelovati u vladanju svojom zemljom i imat će jednaku mogućnost postati izbornim kandidatom. Kriteriji za sudjelovanje u vlasti bit će određeni u suglasnosti s nacionalnim ustavima i zakonima, te neće biti u neskladu s međunarodnim obvezama države.

(2) Svatko ima pravo pridružiti se ili osnovati s drugima političku stranku ili organizaciju u svrhu natjecanja na izborima.

(3) Svatko pojedinačno ili u zajednici s drugima ima pravo:

- izražavati politička mišljenja bez miješanja;
- tražiti, primati i širiti informacije, te informirano birati;
- kretati se slobodno zemljom u radi vođenja izborne kampanje

- voditi izbornu kampanju ravnopravno s ostalim političkim strankama, uključujući i stranku koja je na vlasti.

(4) Svaki kandidat za izbore i svaka politička stranka imat će jednake mogućnosti pristupa medijima, posebno medijima masovne komunikacije, da bi iznijeli svoja politička stajališta.

(5) Pravo kandidata na sigurnost života i imovine imat će se na umu i bit će zaštićeno.

(6) Svaki pojedinac i svaka politička stranka ima pravo na zaštitu zakona i na naknadu zbog povrede političkih i izbornih prava.

(7) Navedena prava mogu bit predmet ograničenja samo iznimno i onda ako je to u skladu sa zakonom i razumnom potrebom demokratskog društva, a u interesu nacionalne sigurnosti ili javnog reda, zaštite javnog zdravlja ili morala, te zaštite prava na slobodu drugih, uz preduvjet da je to ograničenje u skladu s obvezama države prema međunarodnom pravu. Dopustive restrikcije kandidature, osnivanja i aktivnosti političkih stranaka i prava na kampanju ne smiju se određivati tako da krše princip nediskriminacije na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog i drugog mišljenja, na temelju nacionalnosti ili socijalnog porijekla, imovinskog stanja, rođenja ili nekog drugog statusa.

(8) Svaki pojedinac ili politička stranka kome su zanijekana ili ograničena prava na kandidaturu, stranku ili kampanju ima pravo na priziv pred sudskim tijelom koje je odgovorno za razmatranje takve odluke i koje će ispraviti pogrešku brzo i djelotvorno.

(9) Pravo na kandidaturu, stranku i kampanju nosi odgovornosti prema zajednici. Posebno se ni jedan kandidat ni politička stranka ne smiju upustiti u nasilje.

(10) Svaki kandidat ili politička stranka koja se natječe na izborima poštovat će prava i slobode ostalih.

(11) Svaki kandidat ili politička stranka koja se natječe na izborima prihvatit će ishod slobodnih i poštenih izbora.

4. Prava i odgovornosti država

(1) Države moraju poduzeti potrebne zakonske korake i druge mjere, u skladu s ustavnim procesima, koje jamče prava i institucionalni okvir periodičnih, slobodnih i poštenih izbora u skladu s obvezama prema međunarodnom pravu. Države posebno moraju: (. . .)

- omogućiti osnivanje i slobodno funkcioniranje političkih tijela, eventualno regulirati osnivanje političkih stranaka i izborne kampanje, osigurati razdvojenost stranke i države i utvrditi pravila natjecanja na izborima za zakonodavna tijela pod jednakim uvjetima;
- potaknuti ili omogućiti nacionalne programe edukacije građana kako bi stanovništvo bilo upoznato s izbornom procedurom i drugim pitanjima izbora.

(2) Dalje, države moraju poduzeti potrebne političke i institucionalne korake da bi osigurale postupno dosizanje i oživotvorenje demokratskih ciljeva, uključujući i osnivanje neutralna, nepristrana ili uravnotežena tijela koje će rukovoditi izborima. U tom smislu trebaju, između ostalog:

- osigurati da oni koji su odgovorni za različite aspekte izbora budu obučeni i da djeluju nepristrano, te da cjelokupna izborna procedura bude javna i da s njom bude upoznata biračka javnost; (...)
- potaknuti stranke, kandidate i medije da prihvate Kodeks ponašanja u vođenju izborne kampanje i u doba samih izbora; (...)

(3) Države će poštivati i osigurati poštivanje ljudskih prava pojedinaca na svom teritoriju i pod svojom jurisdikcijom.

U vrijeme izbora država i njeni organi stoga će osigurati:

- da se poštuje sloboda kretanja, okupljanja, udruživanja i izražavanja, posebno u kontekstu političkih mitinga i zborova;
- da stranke i kandidati slobodno iznose stajališta biračkome tijelu i da imaju isti pristup državnim i javnim medijima;
- da se poduzmu potrebni koraci koji će jamčiti nenavijački prikaz u državnim i javnim medijima.

(4) Da bi izbori bili poštjeni, država će poduzeti potrebne mjere kako bi stranke i kandidati imali razumne mogućnosti predstaviti izbornu platformu.

(5) Država treba poduzeti sve potrebne i odgovarajuće mjere kako bi izbori bili tajni i glasači dali glas slobodno, bez straha ili neugodnosti.

(6) Nadalje, državne vlasti moraju osigurati da izbori teku tako da se onemoguću prijevara ili neka druga nezakonitost, da proces bude siguran i da teče dostojanstveno, te da glasove broje obučeni brojači pod nadzorom i/ili pod nepristranu verifikacijom.

(7) Države moraju poduzeti sve potrebne i odgovarajuće mjere da bi osigurale transparentnost cijelog izbornog procesa uključujući, na primjer, nazočnost stranačkih osoba ili akreditiranih promatrača.

(8) Države moraju poduzeti sve potrebne i odgovarajuće mjere da bi osigurale da stranke, kandidati i njihovi simpatizeri uživaju jednaku sigurnost, a državni organi moraju poduzeti potrebne korake da spriječe izbornu nasilje.

(9) Država mora osigurati da se kršenje ljudskih prava i prigovori na izborni postupak utvrde hitno, unutar vremena izbornog postupka i djelotvorno uz pomoć neovisne i nepristrane vlasti, kao što je izborna komisija ili sud.

2.2 Smjernice međunarodnih tijela

<http://www.coe.fr/cm/ta/rec/1999/99r15.htm>

VIJEĆE EUROPE

U samom središtu Preporuke su mediji i način na koji oni moraju funkcionirati tijekom svake izborne kampanje. Bavi se, među ostalima, pitanjem uloge tiskanih i elektroničkih medija, načinom na koji bi različiti mediji trebali pratiti izbore, stranke i kandidate. Iznose se prikladni načini tretiranja u vijestima i drugim programima posvećenima tekućim događajima, dodjeljivanje termina za nastup, za plaćenu političku promidžbu i objavljivanje anketa. Dodatak Preporuci ukratko opisuje svrhu tog dokumenta i različite aspekte o kojima regulatorna tijela moraju voditi računa kako bi «osigurala pošteno, uravnoteženo i nepristrano» medijsko praćenje izbora. Memorandum objašnjenja (koji nije uključen u ovu knjigu) razrađuje značenja i interpretacije korištenih pojmova. Tu su objašnjena načela i smisao na kojima se temelji svaka odredba, te različite prakse i mogućnosti koje se nude vlastima radi postizanja ciljeva postavljenih Preporukom.

Za daljnje informacije o ciljevima i širini Preporuke pogledajte zaključni osvrt na kraju poglavlja.

Preporuka br. R (99) 15

Odbora ministara državama članicama o mjerama koje se tiču medijskog praćenja izbornih kampanja

(Odbor ministara prihvatio ju je na 678. sjednici zamjenika ministara, 9. rujna 1999.)

Odbor ministara, u skladu sa člankom 15.b Statuta Vijeća Europe,

Uočavajući važnost uloge medija u modernom društvu, posebno u vrijeme izbora,

Naglašavajući da temeljno načelo uredničke neovisnosti u vrijeme izbora poprima posebnu važnost,

Svjestan potrebe da se u obzir uzmu razlike koje postoje između tiskanih i elektroničkih medija,

Naglašavajući da praćenje izbora u elektroničkim medijima mora biti pošteno, uravnoteženo i nepristrano,

Smatrajući da javni elektronički mediji imaju posebnu odgovornost da u programima pošteno i potpuno prate izbore, što može uključiti i odobravanje besplatna nastupa političkih stranaka i kandidata,

Napominjući da se posebna pozornost mora posvetiti određenim specifičnim oblicima praćenja izborne kampanje, kao što je objavljivanje rezultata anketa, plaćene političke promidžbe, prava na odgovor, na dane izborne tišine i na odredbe o predizbornom vremenu,

Naglašavajući važnost uloge samoregulatornih mjera kod medijskih profesionalaca – na primjer u obliku kodeksa ponašanja – koje pružaju smjernice za dobru praksu odgovornog, točnog i poštena praćenja izborne kampanje,

Shvaćajući komplementarnu prirodu regulatornih i samoregulatornih mjera u toj sferi,

Uvjereni u korisnost prikladna okvira za medijsko praćenje izbora, što će pridonijeti slobodnim i demokratskim izborima, imajući u vidu različite zakonske i praktične pristupe država članica na tom polju i imajući na umu činjenicu da ono može biti predmet različitih grana prava,

Prihvaćajući da svaki regulirajući okvir medijskog praćenja mora poštovati temeljna načela slobode izražavanja zaštićena Člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kako ga interpretira Europski sud za ljudska prava,

Podsjećajući na načela iznesena u Rezoluciji br. 2, koja su prihvaćena na 4. ministarskoj konferenciji o masovnim medijima (Prag, prosinac 1994.) i Preporuci br. R (96) 10 Odbora ministara o jamstvu neovisnosti javnih elektroničkih medija

Preporučujemo da vlade država članica preispitaju načine na koje osiguravaju poštivanje načela poštenja, uravnoteženosti i nepristranosti u medijskom praćenju izbornih kampanja, te da razmotre prihvaćanje mjera kojima bi se ta načela uvela u zakone ili praksu njihovih zemalja ukoliko ih smatraju prikladnima i u skladu s ustavom.

Dodatak Preporuci br. R (99) 15

Opseg preporuke

Načela poštenja, uravnoteženosti i nepristranosti u medijskom praćenju izbornih kampanja moraju se primjenjivati na sve vrste političkih izbora koji se održavaju u državama članicama, to jest na predsjedničke, zakonodavne i regionalne izbore, a gdje je to moguće i lokalne izbore i političke referendume.

Ta se načela moraju primijeniti, ako su relevantna, i na medijsko izvještavanje o izborima koji se provode u inozemstvu, pogotovo ako se ti mediji obraćaju građanima države u kojoj se izbori održavaju.

I. Mjere koje se odnose na tiskane medije

1. Sloboda tiska

Zakonski okvir medijskog praćenja izbora ne smije se sukobiti s uredničkom neovisnošću novina i časopisa ni s njihovim pravom na iskazivanje bilo koje političke preferencije.

2. Tiskani mediji u vlasništvu javne vlasti

Države članice trebaju prihvatiti mjere kojima bi se tiskana

izdanja u vlasništvu javne vlasti obvezala, u slučaju praćenja izborne kampanje, na pošten, uravnotežen i nepristran način prikazivanja, bez diskriminiranja i podrške određenoj političkoj stranci ili kandidatu.

Ako takva medijska izdanja prihvaćaju plaćenu političku promidžbu, trebaju osigurati da svaka politička stranka koja traži zakup oglasnog prostora bude tretirana na jednak i nediskriminirajući način.

II. Mjere koje se odnose na elektroničke medije

1. Opći okvir

Zakonodavstvo treba za vrijeme izborne kampanje potaknuti i omogućiti pluralističko izražavanje mišljenja pomoću elektroničkih medija. S dužnim poštovanjem prema uredničkoj neovisnosti zakonski okvir mora osigurati i provođenje obveze da se izborna kampanja prati na pošten, uravnotežen i nepristran način u svim programima elektroničkog medija. Takva se obveza odnosi kako na javne tako i na privatne elektroničke medije unutar njihovih dosega. U onim državama članicama u kojima je «predizborno vrijeme» definirano lokalnim zakonima pravila o poštenu, uravnoteženu i nepristranu praćenju izborne kampanje odnose se i na to vrijeme.

2. Vijesti i programi o aktualnim zbivanjima

Tamo gdje to nije riješeno samoregulirajućim mjerama države članice se moraju pobrinuti da elektronički mediji, bez obzira na to jesu li javni ili privatni, u vrijeme izbora budu posebno poštteni, uravnoteženi i nepristrani u vijestima i programima o aktualnim zbivanjima, uključujući i diskusijske programe kao što su intervjui ili debate.

Mediji ne smiju dati vlasti nikakav povlašten tretman u takvim programima. To je pitanje koje u prvom redu treba

regulirati odgovarajućim samoregulirajućim mjerama. Države članice mogu razmotriti, smatraju li to odgovarajućim i izvedivim, da relevantnim tijelima koja nadziru medijsko praćenje izbora daju ovlasti da interveniraju kako bi se otklonili mogući nedostaci.

3. Ostali programi

Posebnu pozornost valja obratiti na programe koji ne donose vijesti i ne govore o aktualnim zbivanjima koja su izravno povezana s izbornom kampanjom, ali koja također imaju utjecaja na stavove glasača.

4. Besplatni nastup političkih stranaka/kandidata na javnom radiju/televiziji

Države članice mogu razmotriti svrhovitost propisivanja besplatna nastupa političkih stranaka/kandidata na javnom elektroničkom mediju u vrijeme izbora.

Takvi besplatni nastupi, gdje god su zajamčeni, moraju biti poštjeni i nediskriminirajući, utemeljeni na transparentnim i nepristranim kriterijima.

5. Plaćena politička promidžba

U onim državama članicama u kojima je političkim strankama i kandidatima dopušteno da kupe oglasni prostor za izborne svrhe propisi moraju osigurati da je:

- mogućnost kupnje oglasnog prostora dostupna svim zainteresiranim strankama i to uz jednake uvjete plaćanja;
- javnost svjesna da je poruka plaćeni politički oglas.

Države članice mogu razmisliti o tome da u zakonski okvir uvedu odredbe koje će ograničiti količinu političkog oglasnog prostora koje stranke ili kandidati mogu zakupiti.

III. Mjere koje se odnose i na tiskane i na elektroničke medije

1. «Dan predizborne šutnje»

Države članice mogu razmotriti razloge za uvođenje zakonske odredbe koja će zabranjivati širenje navijačkih izbornih poruka dan prije izbora.

2. Istraživanja javnog mnijenja

Zakonski ili samoregulirajući okvir mora osigurati da mediji, objavljujući rezultate istraživanja javnog mnijenja, publici posreduju i dovoljno informacija kako bi mogla procijeniti vrijednost ankete. Takve informacije mogu, posebno:

- navesti ime stranke ili druge organizacije ili osobe koja je naručila i platila anketu,
- identificirati organizaciju koja anketu provodi i metodologiju kojom se koristi.
- navesti uzorak na kojem je anketa provedena i toleranciju na grešku,
- navesti datum i/ili razdoblje kad je anketa vođena.

O svim drugim pitanjima o načina na koje će mediji predstavljati rezultate ispitivanja mnijenja mediji trebaju odlučivati samostalno.

Bilo kakva ograničenja koja odrede države članice, a zabranjuju objavljivanje ili emitiranje anketa (o izbornim namjerama) na dan izbora ili nekoliko dana prije toga moraju se podudarati s Člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kako ga interpretira Europski sud za ljudska prava.

Slično bi države članice trebale postupiti i u pogledu anketa o rezultatima izbora, tj. zabraniti objavljivanje takvih rezultata sve dok zadnje biralište u državi ne bude zatvoreno.

3. Pravo na odgovor

Zbog kratka trajanja izborne kampanje svaki bi kandidat ili politička stranka koji imaju pravo na odgovor prema nacionalnim zakonima ili sustavu trebali to pravo moći iskoristiti za trajanja kampanje.

IV. Mjere zaštite medija u vrijeme izbora

1. Nemiješanje javne vlasti

Javna se vlast mora suzdržati od miješanja u rad novinara i drugog medijskog osoblja s namjerom da utječu na izbore.

2. Zaštita od napada, zastrašivanja i drugih nezakonitih pritisaka na medije

Javna vlast mora poduzeti odgovarajuće mjere za djelotvornu zaštitu novinara i drugog medijskog osoblja i njihovih radnih prostora, jer to u izborno vrijeme ima povećanu važnost. Istovremeno ta zaštita ne smije ometati njihov rad.

Smjernice za medije u Kambodži: «Osigurati pošten pristup medijima, uključujući novine, televiziju i radio, svim političkim strankama koje se natječu na izborima», dokument UN-a, A/46/608 (Aneks 1); S/23177 (Aneks 1) (listopad 1991.)

U sljedećem se kratkom izvatku razmatraju najvažniji aspekti pitanja poštena pristupa medijima. Ona se odnose na pravo građana u vezi sa slobodom izražavanja i pravo kandidata i stranaka na pristup medijima. Ona ovise i o stvaranju okruženja u kojem nikakva politička, ekonomska, tehnička ili kakva druga prepreka ne smije ljudska prava učiniti samo riječju na papiru. Konačno, ovaj izvadak naglašava pravo medija na pristup službenim dokumentima s iznimkom onih koji se odnose na sigurnost zemlje ili na očuvanje nečije privatnosti.

(...) 2. Kambodžanci moraju uživati pravo na slobodu izražavanja i mišljenja u svim medijima kojima upravljaju postojeće administrativne strukture, kao i u svim drugim medijima.

4. Neovisni i slobodni mediji moraju biti u različitom vlasništvu i trebaju promicati i štiti demokraciju, istovremeno otvarajući mogućnosti i prilike za ekonomski, društveni i kulturni razvoj.

7. Izvodeći odgovornost iz Ugovora, UNTAC će osigurati «pošten pristup medijima, uključujući novine, televiziju i radio, svim strankama koje se natječu na izborima». To znači da će UNTAC osigurati slobodno i sigurno objavljivanje, tiskanje i emitiranje stavova svim registriranim i/ili privremeno registriranim političkim strankama.

8. Strankama, grupama ili pojedincima čiji su stavovi bili krivo ili maliciozno predstavljeni ili objavljeni mediji će osigurati «pravo na odgovor» u istom izdanju.

9. UNTAC snažno potiče sve medije da predstavljaju stavove uravnoteženo, da prikazu širok spektar mišljenja kambodžanskog društva i da objave što više informacija o povijesti, financijama i platformi političkih stranaka ili kandidata. Demokratski mediji nastoje objavljivati stavove i protustavove istovremeno kako bi pokrili sve aspekte određenih pitanja. Ako su u istoj emisiji ili članku sadržani oprečni stavovi, nije nužno potreban «odgovor». (...)

11. Odjel za informiranje/obrazovanje UNTAC-a odredit će specifičnu implementaciju poštena pristupa političkih stranaka radiju i televiziji.

12. UNTAC će poticati razvoj slobodnih i otvorenih medija putem raznovrsnosti vlasništva medijskih izdanja u Kambodži.

13. Postojeće administrativne strukture trebaju omogućiti obilje tiskanih izdanja i radijskih/televizijskih postaja tako što

će, primjerice bez nepotrebna odgađanja odlučiti o svakom zahtjevu za registraciju ili dodjelu frekvencija. Ako se o zahtjevu ne odluči u roku od mjesec, UNTAC se zalaže da se odluka automatski smatra pozitivnom.

14. Postojeće administrativne strukture ne smiju ograničiti distribuciju, prodaju ili uvoz tiskanog, video ili zvučnoga materijala, bez obzira na to je li proizveden u ili izvan Kambodže, osim onog koji potiče mržnju ili vrijeđa javni moral.

15. Potvrđujući da ograničenja slobode izražavanja nisu isključivo političke prirode, UNTAC će pomoći kambodžanskim medijima da identificiraju posebne ekonomske ili tehničke prepreke slobodi izražavanja. UNTAC će također, u suradnji s međunarodnom zajednicom i Kambodžanskim udruženjem medija, pomoći da se te prepreke otklone, gdje god je to moguće.

16. Obavljajući profesionalne dužnosti u dobroj vjeri, novinari moraju imati slobodan pristup podacima i dokumentima postojećih administrativnih struktura. UNTAC će, ipak, ograničiti pristup materijalima koji zadiru u sigurnost Kambodže ili prijete nedopustivim napadom na privatnost.

17. Medijska izdanja ne smiju narušiti dostojanstvo ili prava pojedinca objavljivanjem ili emitiranjem lažnog materijala ili kleveta. U demokracijama, ipak, javne osobe u tom pogledu uživaju manju zaštitu. Medijska izdanja ne smiju namjerno zanemariti istinu u objavljivanju materijala o javnim osobama.

18. Novinari moraju zaštititi povjerljive izvore informacija.

2.3 Smjernice za nevladine organizacije

2.3.1 Sloboda izražavanja – članak 19

<http://www.article19.org/docimages/516.htm>

Smjernice za izvještavanje o izborima u tranzicijskim demokracijama, Article 19, 1994. ISBN 1 870798 12 0

(...)

Uvod

Ove Smjernice odnose se na izvještavanje elektroničkih medija o izborima u tranzicijskim demokracijama. To su zemlje koje su nedavno izašle iz razdoblja nedemokratskih vlada i koje je, između ostalog, karakteriziralo nepostojanje slobodnih i poštenih izbora. Smjernice su utvrđene da bi se izravno primjenjivale isključivo u vrijeme izborne kampanje i to samo u državnim elektroničkim medijima. One mogu, dakako, u vrijeme izbora biti relevantne i za novine u državnom vlasništvu, te za izvještavanje o političkim pitanjima i u neizborno doba.

Termin «državni mediji» u ovim Smjernicama odnosi se na kanale elektroničkih medija koji su u vlasništvu vlade, kojima ona upravlja i koje kontrolira, kao i na kanale kojima upravljaju ljudi koje je postavila vlast ili tijela čiju je većinu članova odabrala vlada ili stranka na vlasti. Smjernice se odnose i na kanale elektroničkih medija koji su javni servis, odnosno na one koje potpuno ili djelomično financira vlast, ali kojima upravljaju tijela neovisna o njoj ili o političkim interesima.

Ovdje se raspravlja o tri vrste izvještavanja o izborima: a) izravan pristup programima, uključujući oglašavanje, koje urednički potpuno kontrolira politička stranka ili kandidat, b) intervjui, rasprave, kandidatski forumi, radio *talk*, programi

obrazovanja birača i slični, koje u ovim Smjernicama zovemo «informativni program», koji su pod uredničkom kontrolom nakladnika i c) vijesti koje također urednički kontrolira nakladnik. (...)

Da bi bili u skladu s međunarodnim pravom, državni mediji moraju ispuniti zahtjev za nepristranošću i nediskriminacijom. Kao dio tranzicije prema demokraciji ARTICLE 19 odlučno preporučuje vladama da transformiraju državne elektroničke medije u javni servis. Prvi korak i pitanje koje zahtijeva hitno rješenje pritom je jamstvo uredničke neovisnosti.

Nekoliko je smjernica u ovom tekstu formulirano obavezujućim pojmovima. One su utemeljene na načelima međunarodnog prava koje se odnosi na ljudskih prava, koja proizlaze iz međunarodnih ugovora, sudske prakse i državne prakse. Nepridržavanje tih smjernica, bez obzira na različite uvjete koji vladaju u raznim zemljama, ukazuje na nepoštenu medijsku praksu koja može baciti ljagu na poštenje izbornog procesa.

Neke druge smjernice imaju karakter ozbiljne preporuke ili preporuke utemeljene na iskustvima tranzicijskih zemalja i zemalja stabilne demokracije. Nepridržavanje tih smjernica dovodi u pitanje poštenje, nepristranost, uravnoteženost i informativnost sadržaja medijskog izvještavanja. (...)

Privatni mediji nemaju istu odgovornost prema međunarodnom pravu kao mediji u vlasništvu države. Unatoč tome, ARTICLE 19 potiče privatne elektroničke medije da se pridržavaju Smjernica kao pitanja profesionalne odgovornosti. Takva dobrovoljna primjena Smjernica, koja uključuje na primjer uravnoteženo i nediskriminirajuće izvještavanje i jamčenje slobodnog pristupa u eter na nediskriminirajućoj osnovi, povećat će izbornu poštenje. ARTICLE 19 potiče i profesionalna novinarska udruženja i udruženja elektroničkih medija da

prihvate relevantne odredbe Smjernica, te da potaknu članove da ih se pridržavaju.

SMJERNICA 1.: OBVEZA DRŽAVNIH MEDIJA DA IZVJEŠTAJU JAVNOST O SVIM PITANJIMA RELEVANTNIM ZA IZBORE

U vrijeme koje izborima prethodi državni mediji obvezni su izvještavati javnost o političkim strankama, kandidatima, kampanjama, glasačkoj proceduri i drugim pitanjima u vezi s izborima.

SMJERNICA 2.: OBVEZA URAVNOTEŽENOSTI I NEPRISTRANOSTI

Državni mediji su obvezni biti uravnoteženi i nepristrani u izvještavanju o izborima, te ne smiju diskriminirati ni jednu političku stranku ili kandidata u pristupu eteru.

Smjernica 2.1

Ova obveza pretpostavlja da vijesti, intervjui i informativni program ne smiju biti naklonjeni ni jednoj stranci ni kandidatu (niti smiju biti protiv njih).

SMJERNICA 3.: POSEBNE OBVEZE U SLUČAJU ZAKONSKIH OGRANIČENJA SLOBODE IZRAŽAVANJA

Svaki zakon koji ograničava slobodu izražavanja podriiva međunarodno pravo i mora se ukinuti.

SMJERNICA 4.: OBVEZA DRŽAVE DA KAZNI NAPADE NA MEDIJSKO OSOBLJE I IMOVINU

Vlast mora poduzeti posebne napore da istraži sve postupke ili prijetnje nasiljem, zastrašivanjem ili uznemiravanjem

medijskog osoblja ili bilo kakav čin uništavanja medijskog vlasništva ili prostora, posebno ako postoji razlog sumnji da je ono motivirano namjerom da se ugroze medijske slobode, te počinitelje privedi pravdi.

SMJERNICA 5.: OGRANIČENJA PRIJAŠNJIH ZABRANA

Ne smije biti nikakve državne cenzure bilo kojeg programa o izborima.

Smjernica 5.1

Država mora jasno izjaviti javnosti i svim elektroničkim medijima da medije potiče na emitiranje programa vezanog uz izbore, te da mediji neće biti kažnjavani ni na koji način zbog takvih programa samo zato što su kritični prema vlasti, njenoj politici ili vladajućoj stranci.

Smjernica 5.2

Ni država ni državni mediji ne smiju se uplitati u emitiranje izbornog programa osim ako nisu sasvim sigurni da je ta zabrana nužna kako bi se spriječila veća šteta po legitimne interese, kao što je čin nasilja. Svaku odluku o zabrani programa mora bez odgađanja preispitati neovisno tijelo da bi se odredilo je li zabrana bila nužna ili je zapravo akt cenzure.

Smjernica 5.3

Standardi koje koristi vlada ili vladini mediji pri odlučivanju o tome da li neki program jest ili nije podoban za emitiranje ne smiju biti nejasni ili preširoko definirani.

Smjernica 5.4

Svaka kazna koja slijedi emitiranje mora biti razmjerna šteti koja je učinjena. Kazna, posebno ako emisija nije stvarno i

namjerno poticala nasilje ili mržnju, ne smije biti zatvorska ili tako velika novčana kazna da političku stranku izbací iz natjecanja. Kazna ne smije ugroziti budući nastup te stranke ili kandidata.

SMJERNICA 6.: OGRANIČENJE MEDIJSKE ODGOVORNOSTI

Osobito preporučujemo da mediji budu oslobođeni zakonske odgovornosti za nezakonite tvrdnje koje iznesu kandidati ili predstavnici stranaka za vrijeme izborne kampanje, osim za one koje su jasan i izravan poziv na nasilje. Za bilo kakve nezakonite tvrdnje trebaju biti odgovorni isključivo stranke i govornici koji ih iznesu.

SMJERNICA 7.: ODGOVORI, ISPRAVCI I OPOVRGAVANJE

Svaki kandidat ili stranka koja razumno tvrdi da je oklevetana ili na neki drugi način povrijeđena emisijom treba dobiti priliku za odgovor ili pravo na ispravak ili pak opovrgavanje od strane radija/televizije odnosno od osobe koja je iznijela navodno klevetničke tvrdnje. Odgovor ili ispravak moraju biti emitirani što je prije moguće.

Smjernica 7.1

Odgovor, ispravak ili opovrgavanje trebaju biti po prilici iste dužine i moraju se emitirati u po prilici isto vrijeme kao i navodno klevetnička tvrdnja. Ta se obveza može ispuniti dodjeljivanjem izravna termina sukladno normalnom procesu raspodjele termina.

Smjernica 7.2

Preporučuje se da se nepristranu tijelu povjeri odlučivanje o pritužbama da program krši opće zakone, uključujući i zakon o kleveti i poticanje na mržnju ili nasilje. To tijelo mora imati ovlasti narediti da se iskoristi pravo na odgovor, isprava ili opovrgavanje navodno klevetničke tvrdnje, a njegove odluke moraju podlijegati sudskome nadzoru. (Vidi Smjernice 13. i 14.)

SMJERNICA 8.: VIJESTI

Državni mediji moraju biti posebno savjesni u poštivanju obveze objavljivanja točnih, uravnoteženih i nepristranih informacija u emisijama vijesti i aktualnosti.

Smjernica 8.1

Načelo uravnoteženosti obvezuje da se o strankama i kandidatima u vijestima izvještava sukladno njihovoj važnosti u izborima i opsegu podrške birača.

Smjernica 8.2

Zbog mogućnosti da uredničko stajalište bude shvaćeno kao vijest, državni mediji se potiču da uopće ne objavljuju urednička stajališta. Ako državni kanal prenese neko uredničko mišljenje, obvezan je prenijeti i mišljenje najveće opozicijske stranke. Ako novinar predstavi svoje mišljenje, mora biti jasno da je riječ o osobnom mišljenju i predlaže se da se ono ne emitira u programu vijesti.

Smjernica 8.3

Vijesti o konferencijama za novinstvo i javnim istupima premijera, ministra ili člana parlamenta o političkim kontro-

verzama (nasuprot njihovim istupima o državnim zadaćama) moraju imati mogućnosti odgovora ili pravo na jednako vrijeme. Ta obveza još je važnija ako je osoba koja daje izjave istovremeno i kandidat na izborima.

SMJERNICA 9.: IZRAVAN PRISTUP PROGRAMU

Državni mediji moraju političkim strankama ili kandidatima osigurati besplatan, izravan, pošten i nediskriminirajući pristup programima. Za prve višestranačke izbore osobito se preporučuje da sve važnije stranke i kandidati dobiju isto vrijeme za nastup.

a/ Vrijeme dodijeljeno strankama

Smjernica 9.1

Sve stranke i kandidati koji su formalno registrirani moraju dobiti pristup programu u vrijeme prvih višestranačkih izbora u zemlji.

Smjernica 9.2

Nakon prvih izbora u tranzicijskoj demokraciji, te ako postoje objektivni kriteriji utvrđivanja podrške različitim strankama, programsko vrijeme može se podijeliti proporcionalno. Sve stranke moraju dobiti neko vrijeme, osim ako su toliko brojne da bi dodjela vremena svima ozbiljno narušila djelotvornost informiranja biračkog tijela o strankama koje bi mogle oformiti vladu.

b/ Odluke o dužini dodijeljena vremena

Smjernica 9.3

Dužina vremena dodijeljena strankama ili kandidatima mora biti dovoljna da oni posreduju svoje poruke, ali i da se

birači informiraju o određenim pitanjima, stajalištima te stranke, kvalifikacijama i karakteru kandidata.

c) Raspored izravna pristupa

Smjernica 9.4.

Izravan nastupi u programu moraju biti emitirani tijekom cijele kampanje i to u vrijeme kad je vjerojatno da program ima najviše publike. Državni mediji krše obvezu uravnoteženosti ako programe s nekim strankama ili kandidatima emitiraju u vrijeme koje ne odgovara velikom dijelu populacije (na primjer poslije ponoći ili tijekom radnog vremena), tako da ih ona ne može ni čuti ni gledati.

d) Proces dodjeljivanja vremenskog bloka

Smjernica 9.5

Vremenski blok za izravan pristup programu mora biti dodijeljen svakoj registriranoj stranci ili kandidatu u pravičnom procesu.

e) Financiranje izravna pristupa programu

Smjernica 9.6

Bez obzira na vrijeme emitiranja dodijeljeno nekoj političkoj stranci ili kandidatu, ono mora uz iste financijske uvjete biti dostupno i drugim strankama ili kandidatima. U najmanje nekoliko prvih izbora u zemljama tranzicijske demokracije državni mediji moraju besplatno ili uz minimalnu naknadu registriranim strankama i kandidatima osigurati vrijeme potrebno za stvarnu političku komunikaciju.

SMJERNICA 10. POSEBNI INFORMATIVNI PROGRAMI

Mediji trebaju emitirati programe koji novinarima, stručnjacima za pojedina područja i/ili javnosti pružaju stvarnu

mogućnost da vođama stranaka ili kandidatima postavljaju pitanja, a kandidatima da vode rasprave.

Smjernica 10.1

Premda nakladnici imaju veću uredničku slobodu odlučivanja koja će se stranka, kandidat ili komentator pojaviti u takvom programu u usporedbi s vijestima, njihovo je diskrecijsko pravo podvrgnuto općim obvezama poštenja i nepristranosti. U najmanju ruku bi na sudjelovanje u takvim programima trebalo pozvati predstavnike svih većih stranaka.

Smjernica 10.2

Novinari, stručnjaci i drugi koji postavljaju pitanja trebaju biti izabrani tako da se osigura uravnoteženost pitanja.

Smjernica 10.3

Posebni informativni programi trebaju se emitirati u najgledanije (najviše slušano) vrijeme.

SMJERNICA 11.: EDUKACIJA BIRAČA

Državni mediji su obvezni emitirati edukacijski program za birače, osim ako je vlast poduzela neke druge informativne inicijative za koje se vjeruje da će doprijeti do istog broja birača kao i emitirani programi.

Smjernica 11.1

Emitirani sadržaji moraju biti točni i nepristrani, te moraju djelotvorno informirati birače o glasačkom procesu, mjestu i vremenu glasovanja, mjestu registracije birača i provjere registracija, o tajnosti glasovanja (te stoga i sigurnosti), važnosti izlaska na izbore, funkcioniranju ureda koji su sporni i o sličnim pitanjima.

Smjernica 11.2

Državni mediji su obvezni emitirati programe koji će doprijeti do što većeg broja birača. Emitiranje treba uključivati programe na jezicima manjina i biti usmjereno na grupe koje su možda tradicionalno bile isključene iz političkih procesa, kao što su etničke ili vjerske manjine, žene ili starosjedioci.

SMJERNICA 12.: ISTRAŽIVANJA JAVNOG MNIJENJA I PREDVIĐANJE REZULTATA IZBORA

Ako objave rezultate istraživanja javnog mnijenja ili predviđanje izbornih rezultata, mediji moraju nastojati izvijestiti o tim rezultatima pošteno, a posebice objaviti sve dotad poznate informacije koje bi pomogle slušateljima ili gledateljima da shvate značaj istraživanja.

Smjernica 12.1

Medij koji objavi rezultate istraživanja javnog mnijenja treba identificirati organizaciju koja je anketu provela, organizaciju koja ju je naručila i platila, te korištenu metodu, veličinu uzorka, vjerojatnost pogreške i datum istraživanja. Dodatno treba naglasiti da anketa pokazuje javno mnijenje samo na dan provođenja.

SMJERNICE 13.: MEHANIZMI KOJI REGULIRAJU EMITIRANJE I AKCIJE KOJE VALJA PODUZETI PO PRITUŽBAMA

Emitiranje u doba izbora treba nadzirati i regulirati neovisno i nepristrano tijelo.

SMJERNICA 14.: SUDSKA KONTROLA

Postupci i odluke tijela koje je zaduženo za regularnost emitiranja izbornog programa moraju biti predmet sudske kontrole, koja se mora provesti po hitnom postupku.

SMJERNICA 15.: PLEBISCIT I REFERENDUM

Na plebiscitima i referendumima, gdje birači moraju birati između «da» i «ne» u odnosu na određeni prijedlog, vrijeme koje se dodjeljuje mora biti jednako za obje strane. Tu formulu treba poštovati čak i ako više stranaka podržava jedno rješenje. Na to se pitanje u širem smislu odnose i Smjernice 1-14.

SMJERNICA 16.: LOKALNI IZBORI

Navedene smjernice lokalni i regionalni mediji trebaju prilagoditi i primijeniti i na lokalnim i regionalnim izborima.

2.3.2. Međunarodno udruženje novinara (IFJ)

<http://aceproject.org/main/samples/me/mex12.pdf>

Priručnik za praćenje izbora - priručnik za demokraciju, Međunarodno udruženje novinara

(...)

a) Načela IFJ-a o ponašanju novinara

Svjetski kongres IFJ-a u Bordeauxu, održan od 25. do 28. travnja 1954., prihvatio je sljedeću deklaraciju, koja je potvrđena i na 18. svjetskom kongresu održanom u Helsihgoru od 2. do 6. lipnja 1986.

«Ova međunarodna deklaracija proglašena je kao standard profesionalnog ponašanja novinara koji su uključeni u prikupljanje, objavljivanje i komentiranje vijesti i informacija u opisanim događajima.

1. Poštivanje istine i prava javnosti na istinu prvi je zadatak novinara.
2. U obavljanju tog zadatka novinar mora u svako doba braniti načela slobode pri poštenu prikupljanju i objavljivanju vijesti, te pravo na pošten komentar i kritiku.
3. Novinar će izvještavati isključivo u skladu sa činjenicama kojima zna porijeklo. Novinar neće prešutjeti ključne informacije niti krivotvoriti dokumente.
4. Novinar će se služiti isključivo poštenim metodama da bi dobio vijesti, fotografije i dokumente.
5. Novinar će učiniti sve da ispravi bilo koju objavljenju informaciju koja se pokaže štetno netočnom.
6. Novinar će smatrati profesionalnom tajnom izvor povjerljive informacije (izvor informacije koju je primio u povjerenju).
7. Novinar će biti svjestan opasnosti od diskriminacije koja se širi medijima i učinit će sve da izbjegne širenje takve diskriminacije na temelju, između ostalog, rase, spola, spolne orijentacije, jezika, vjerskih, političkih ili drugih uvjerenja, te nacionalnog ili socijalnog porijekla.
8. Novinar će teškom povredom profesije smatrati sljedeće:
 - plagiranje
 - malicioznu krivu interpretaciju
 - klevetanje, vrijeđanje, neutemeljeno optuživanje
 - prihvatanje mita u bilo kom obliku zbog objavljivanja ili prešućivanja.
9. Novinar koji zavrđuje to ime smatrat će svojom dužnošću da vjerno slijedi navedena načela. U okvirima općih zakona u pojedinoj zemlji novinar će u profesionalnim pitanjima priznavati isključivo jurisdikciju kolega, isključujući bilo kakvo miješanje vlasti ili drugih.

<http://www.aceproject.org/main/samples/me/mex12.pdf>

Priručnik za praćenje izbora- priručnik za demokraciju, Međunarodno udruženje novinara

(...)

b) Manifest za demokratsku medijsku kulturu

Međunarodno udruženje novinara s povjerenjem gleda u budućnost. Vjerujemo da profesionalni novinari, organizirani u slobodna društva i neovisne sindikate, igraju ključnu ulogu u stvaranju i održavanju demokratske medijske kulture.

IFJ vjeruje da demokracija ovisi o širenju slobode izražavanja i socijalne pravde širom svijeta.

IFJ insistira na tome da se demokracija u potpunosti poštuje samo tamo gdje postoji razumijevanje za posebnu i osobitu ulogu medija u demokratskom društvu.

IFJ vjeruje da je uloga medija u demokratskom društvu primjenjivati načela slobode tiska na kojima se temelji sloboda izražavanja i mišljenja.

IFJ smatra da tretman vijesti i informacija kao roba ne smije nadvladati ili biti u suprotnosti sa zadaćom novinara da informiraju svoju publiku.

IFJ vjeruje da se sloboda medija može postići samo ako postoji uvjerenje da:

1. su slobodni i neovisni mediji koji odražavaju različita mišljenja preduvjet demokratskog društva;
2. je slobodan protok informacija krvotok zajednice, bez obzira na to je li ona utemeljena zemljopisno, etnički, na zajedničkim vrijednostima ili jeziku;
3. sloboda izražavanja i mišljenja može postojati samo tamo gdje je zajamčeno pravo građana na slobodu informiranja i pravo javnosti da zna;

4. da bi se osigurali demokratski i pluralistički mediji širom svijeta, mora se poštovati profesionalno dostojanstvo i neovisna uloga novinarstva;
5. informacije i kulturni materijali zajednice ne smiju biti ugroženi zbog političkih ili ekonomskih razloga uzrokovanih tehnološkim razvojem.

IFJ poziva sve vlade da stvore zakonodavni okvir koji će osigurati slobodu informiranja, slobodan pristup izvorima informiranja i slobodu obavljanja novinarske profesije, bez pritiska zbog političkih ili ekonomskih interesa.

IFJ zahtijeva potpuno i sveobuhvatno priznavanje prava na slobodu udruživanja i prava novinskih sindikata da u ime svojih članova vode kolektivne pregovore.

IFJ se protivi da vlasti koristi informativne medije, državne službe ili vlasnika medija za vlastite političke, ekonomske ili osobne probitke.

IFJ promiče i zagovara stvaranje materijalnih uvjeta za razvoj slobode izražavanja i mišljenja.

IFJ, stoga, potvrđuje podršku Deklaraciji iz Windhoeka od 3. svibnja 1993., koja navodi temeljna načela za uspostavljanje, održavanja i promicanje neovisna, pluralističkog i slobodnog tiska, što je od esencijalna značaja za razvoj i održanje demokracije u svakoj zemlji, kao i za njen ekonomski razvoj.

IFJ podržava Povelju Ujedinjenih naroda i jačanje međunarodne suradnje utemeljene na općem poštovanju sindikalnog udruživanja i ljudskih prava.

IFJ traži potporu na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini za Kodeks IFJ-a o načelima ponašanja u novinarstvu, koji su temelj općih standarda etičkog postupanja u praksi profesionalnog novinarstva.

IFJ vjeruje da se medijski profesionalci, novinari, urednici i nakladnici, i u tiskanim i u elektroničkim medijima, trebaju angažirati u dijalogu, kako internom tako i s vladinim i međuvladinim službama, o pitanjima medijske politike. Takva struktura dijaloga trebala bi okupiti predstavnike radnika, uprave i korisnika da zajednički rasprave o:

a) ekonomskom i društvenom razvoju medija, posebno o potrebi ograničavanja monopola koji može ugroziti različitost izvora informacija neophodnu za demokratsku praksu na svim razinama društva;

b) problemima nezaposlenosti i nesigurnosti radnog mjesta bez obzira na to jesu li oni izazvani koncentracijom vlasništva masovnih medija ili drugačije;

c) praktičnoj implementaciji zakona, politika i standarda stvorenih da bi pomogli razvoju slobodnih i pluralističkih medija;

d) profesionalnim, ekonomskim i društvenim uvjetima unutar medija uključujući:

1. razvoj otvorenosti i transparentnosti u poslovnim i društvenim odnosima svih medijskih kuća,
2. održavanje neovisnih i prepoznatljivih sustava profesionalnog obrazovanja koji odražavaju potrebu za visokokvalitetnim novinarstvom, neovisnim i odvojenim od političkih i komercijalnih imperativa,
3. zakonsko priznavanje mehanizama za obranu slobode informiranja i neovisna novinarstva, kao što su statuti redakcija,
4. stvaranje sigurnih radnih uvjeta unutar medijskih kuća, temeljenih na jednakim mogućnostima i uključujući ograničavanje izrabljivanja slobodnih novinara i povremenih suradnika.

2.4. Zaključni osvrt

2.4.1 Standardi i prakse

http://www.democracy.ru/english/library/international/1998-18_al-a44/page4.html

Guy S. Goodwin-Gill, *Slobodni i poštteni izbori: međunarodno pravo i praksa*, Međuparlamentarna unija, 1994.

(...)

Međunarodni standardi

Međunarodno pravo postavlja specifične ciljeve u odnosu na održavanje periodičnih slobodnih i poštenih izbora, te s tim u vezi donosi mnoštvo obvezujućih pravila. Premda je načelno, ako ne isključivo, riječ o obvezujućem načinu ponašanja, državama je ostavljeno da odluče kako će, u svojem posebnom političkom, kulturnom i povijesnom kontekstu, te ciljeve najbolje ostvariti. Ta sloboda procjene, ipak, ne znači i potpunu slobodu izbora; jer čak i tamo gdje postoji diskrecijsko pravo (države), međunarodno pravo uspostavlja određene parametre koje valja poštivati. Primjerice, načelo nediskriminacije isključuje brojne mjere oduzimanja prava glasa, istodobno ograničavajući i strukturirajući mogućnosti izbora u pogledu izbornih okruga i relativne težine pojedinog glasa, oboje sagledano u svjetlu komplementarnih načela o predstavljanju naroda i jednakom pravu glasa. Pravilo o tajnom glasanju prelazi iz obveze u odnosu na rezultat u obvezu u odnosu na način postupanja; alternative jednostavno *nisu* dopuštene. Naprotiv, države su obvezne poduzeti neophodne korake ne samo da bi se osiguralo poštivanje i očuvanje tajnosti glasanja, već i da bi se zaštitila nepovredivost tako donezene odluke i u brojanju glasova koje slijedi nakon toga, kao i u implementaciji izbornih rezultata.

Na primjer, temeljna ljudska prava na zadržavanje i izražavanje mišljenja, na primanje i razmjenu informacija, kao i pravo na slobodu kretanja, udruživanja i okupljanja, dodaju tome poseban sadržaj, pa stoga i ograničavaju mogućnosti države u pogledu regulacije izborne kampanje. Ako se hoće da volja naroda o različitim politikama i predstavnicima bude izražena kroz poštene izbore, tada ljudska prava moraju biti djelotvorno poštivana i zaštićena kako bi se omogućio informirani izbor; ovdje su dopuštena samo najuža ograničenja, primjerena onome što je neizbježno u demokratskom društvu, i uz najveću pažnju da izbori doista odražavaju volju naroda.

Mjere koje je svaka država odabrala moraju se stoga primjenjivati na način koji će biti djelotvoran, to jest usmjeren ka slobodnim i poštenim izborima, vodeći računa i o drugim obvezama na polju ljudskih prava. Istovremeno su primjenjiva komplementarna načela razboritosti i razmjernosti kako bi bilo jasno kada i gdje državni odabir mjera, uključujući i njene propuste, nije bio u skladu s međunarodnim zahtjevima.

Obveze iz međunarodnog prava u pravilu se ne primjenjuju izravno – njih treba *implementirati* na nacionalnoj razini. Složenost i međuodnosi izbornih prava i ciljeva jasno zahtijevaju zakonski okvir i odgovarajuće mehanizme, no ni jedan opći ili regionalni dokument o ljudskim pravima ne sadrži formalnu obvezu da se donesu izborni propisi. Ipak, praktične mogućnosti koje su na raspolaganju državama za ispunjavanje svojih međunarodnih obveza nisu neograničene, nekim se rješenjima sve više daje prednost. Članak 2(2) Pakta o građanskim i političkim pravima iz 1976. godine, na primjer, propisuje da «tamo gdje to već nije osigurano postojećim zakonodavstvom ili drugim mjerama svaka će država stranka ovog

Pakta poduzeti potrebne korake, u skladu sa svojim ustavnim postupcima i odredbama ovoga Pakta, da usvoji takve zakonodavne ili druge mjere neophodne za oživotvorenje (u ovome Paktu) priznatih prava . . .». Slobodni i poštteni izbori kao cilj, temeljeni kako na poštivanju prava pojedinca tako i na postojanju regularne i otvorene procedure, ograničavaju raspon raspoloživih opcija. Stoga se legislativa može smatrati bitnom/ključnom za utvrđivanje sheme reprezentacije (izbora predstavnika) specifične za pojedinu zemlju, za utvrđivanje primjenjivih ljudskih prava i njihovih korisnika, kao primjerice, tko može glasovati, te za osiguranje postojanja djelotvornih sredstava pravne zaštite. To, dakako, nije konačni odgovor, jer se ni sloboda ni poštenje ne mogu jednostavno zakonom ugraditi u svaki djelić izbornog procesa.

Iz perspektive međunarodnog prava važan je, ipak, krajnji rezultat i dugoročno održavanje i konsolidacija tradicije slobodnih i poštenih izbora. U tom smislu izborne obveze i cilj predstavničke demokracije imaju *programatsku* dimenziju, anticipirajući napredak u procesu izgradnje demokratskih institucija, jačajući povjerenje naroda u demokratski proces i vodeći prema boljoj i demokracičnijoj vlasti. U promicanju tih ciljeva države bi stoga trebale:

- poduzeti potrebne zakonodavne korake da bi utvrdile prava i institucionalni okvir za periodične i istinski slobodne i poštene izbore u skladu sa svojim međunarodnopravnim obvezama i
- poduzeti potrebne političke i institucionalne korake da bi osigurale napredak u ostvarivanju i konsolidaciji demokratskih ciljeva.

Ovaj pregled državnih praksi, promatran zajedno i kao doprinos vladajućim pravilima i načelima, predlaže (...) mini-

mum međunarodnih pravnih standarda primjenjivih na izbore, koji se u svrhu klasifikacije mogu podijeliti u tri kategorije: 1. cilj ili svrha koju je postavilo međunarodno pravo; 2. prava i odgovornosti pojedinaca i političkih stranaka i grupa; i 3. kombinacija specifičnih zadataka, programatskih obveza, odgovornosti i prava koja obvezuju državu.(...)

Guy S. Goodwin-Gill, *Slobodni i poštteni izbori: međunarodno pravo i praksa*, Međuparlamentarna unija, 1994.

Pristup medijima i izvoštavanje

Budući da je izbor između vlade i alternativnih političkih opcija u samom središtu demokratskog ideala, samo je po sebi jasno da je pristup medijima u suvremenom društvu ključan za širenje stranačkih platformi i programa. Kao što se utvrđuje dokumentom CSCE-a iz Kopenhagena, «nikakva zakonska ili administrativna prepreka (ne bi smjela) stajati na putu slobodnom pristupu medijima na nediskriminirajućim temeljima ni jednoj političkoj grupaciji ili pojedincu koji želi sudjelovati u izbornom procesu. Samo ako su im takva sredstva raspoloživa, kandidati će doista moći uživati pravo na slobodno izražavanje, uključujući i kritiziranje, a birači imati koristi od slobode traženja i primanja informacija.

Nažalost, važnost tih prava za demokratski i izborni proces samo dodatno naglašavaju pokušaji kontrole pristupa medijima i zlorabe takve kontrole, pogotovo u tranzicijskim zemljama, u kojima su novine i elektronički mediji dugo bili državni monopol.

Opasnosti od središnje kontrole nisu nigdje bile vidljivije nego u Rumunjskoj, na izborima 1990. godine. Premda je izborni zakon osiguravao programske termine na radiju i televiziji, opozicija je *bila u znatno nepovoljnijem položaju zbog*

ograničena pristupa programima, nepredvidljivih termina emitiranja i nejednakih mogućnosti pristupa studijima za snimanje i korištenja opreme ... Televizijsko praćenje kampanje bilo je eklatantno i neprekidno pristrano u odnosu na Front . . . (i) . . . ta je pristranost zapravo postala najveća strukturalna prednost.

Ništa bolja situacija nije bila ni kad je o novinama riječ; opskrba materijalima, tiskare i distribucijska mreža ostala su u rukama vlasti, a opozicijske su stranke neprekidno zastrašivane da bi ih se obeshrabrilo u publiciranju. Ni u drugim istočnoeuropskim zemljama pristup medijima i medijske aktivnosti nisu uvijek bili besprijeekorni, iako stupanj zlouporaba nikada nije dosegnuo takvu razinu. U Mađarskoj su se, na primjer, kandidati neprestano žalili na nejednak tretman pri izvještavanju, iako je sam pristup medijima uglavnom ostao nepristran. U Bugarskoj se pojavilo mnogo novih novinskih izdanja, ali su opozicijske novine trpjele zbog ograničenih kapaciteta tiskara koje su ostale pod kontrolom vlasti. I televizija i novine u državnom vlasništvu su iznosile i druge, a ne samo «službene stavove», ali, kako je rekao jedan komentator, «u okolnostima tranzicije opozicija nikad nije dosegla punu jednakost u mogućnosti korištenja medije». U Češkoj je svakoj stranci bilo zajamčeno četiri sata besplatnog radijskog i televizijskog programa svim strankama jamčen besplatan nastup na radiji i televiziji, a o vremenskom rasporedu nasumično je odlučivao kompjutor. (...)

Članak 36. Izbornog zakona UN-a za Kambodžu i praksa UN-a koja je dovela do izbora 1993. godine određuje međunarodne poglede kad je o načelu pristupa medijima riječ. Taj zakon propisuje da se u svrhu osiguranja poštena pristupa medijima za sve političke stranke koje se natječu na izborima, sve novine i elektronički mediji pod kontrolom javnih vlasti

stave besplatno na raspolaganje UN-u, da bi se osigurao primjereni publicitet i educiralo biračko tijelo. Prijelazna uprava UN-a u Kambodži (UNTAC) uspješno se suprotstavila svim pokušajima da se blokira/spriječi pristup medijima. UNTAC je organizirao i posebne televizijske panel-rasprave u kojima su stranački predstavnici mogli iznijeti političke programe. Dodatno, svim strankama koje su se natjecale na izborima UNTAC je, pod jednakim uvjetima, stavio na raspolaganje i vlastitu radijsku postaju koja je dnevno emitirala 15 sati programa. U listopadu 1993. u Rusiji je usvojen dekret o jednakom pristupu masovnim medijima, posebice radijskim i televizijskim mrežama u državnom vlasništvu, za sve kandidate i stranke. Uoči izbora u prosincu te su mreže u tu svrhu odredile po sat svake večeri, a redoslijed je određen izvlačenjem na lotu. Premda je svakom bilo dano jednako vrijeme, izvještaji su govorili o općenito pro-vladinom izvještavanju.

Načelo jednaka pristupa medijima široko je prihvaćeno u stabilnim demokracijama. Formule mogu varirati, ali je temeljna premisa ista: oni koji se natječu na izborima moraju imati razboritu mogućnost da prenesu svoju poruku. Smjernice Danskog radija i televizije, na primjer, omogućuju *jednak pristup i jednako vrijeme* svim registriranim strankama bez obzira na njihovu veličinu; no plaćeni oglasi na radiju i televiziji nisu dopušteni. U Francuskoj se vrijeme na radiju i televiziji dijeli jednako između vladajućih i opozicijskih stranaka, dok stranke koje nisu zastupljene u parlamentu dobivaju samo 7 minuta radijskog vremena. U Engleskoj i Irskoj o vremenu na radiju i televiziji odlučuju odbori sastavljeni od ljudi iz medija i stranaka, a plaćeni oglasi ni tu nisu dopušteni, osim u novinama i na panoima. Irska ima zakonsku odredbu koja nalaže poštenje, objektivnost i nepristranost kada je riječ o radiju

i televiziji, ali ne i kad se riječ o tisku. U Engleskoj kandidati mogu sudjelovati u programima izborne kampanje namijenjene potencijalnim biračima samo ako u njima sudjeluju i njihovi protukandidati ili ako se oni s time slože.

Dakle, i u stabilnim i u novonastalim demokracijama upravo su pristup medijima i pošteno i uravnoteženo izvještavanje dva glavna pitanja, uz «primjerenost» plaćenih oglasa što je riješeno na različite načine. Nedavno je Australijski Visoki sud razmotrio pitanje iz drugačije perspektive, utvrđujući neustavnost zakonske odredbe koja je zabranjivala svaku plaćenu političku promidžbu u elektroničkim medijima. Ta je zabrana kršila implicitnu zaštitu slobode političkog komuniciranja, osobito zato što je dopuštala dodjeljivanje besplatnog vremena političkim strankama na način koji je davao nepravičnu prednost kandidatima i strankama koji su bili u prethodnom zakonodavnom tijelu; nije postojala odredba koja bi omogućavala različitim organizacijama i udruženjima pristup elektroničkim medijima, bilo plaćen bilo besplatan. Sud je u presudi dao naslutiti da bi zabrana plaćene političke promidžbe vjerojatno bila podržana, ako bi ona bila dijelom paketa koji bi osiguravao pošten pristup elektroničkim medijima za sve političke aktere.

(...)

3.1.8.3 Kodeksi ponašanja

Kodeksi ponašanja o kojima su se stranke složile, sve se više prihvaćaju kao praktična osnova koji u potencijalno napestim situacijama pridonosi mirnim izborima; dugoročno gledano, takvi kodeksi mogu pomoći razvoju povjerenja u demokratski proces kao mehanizam uspostave predstavničke vlasti i utjecati na mirnu promjenu vlasti. Člankom 7. Aneksa *Cjelovita sporazuma o rješavanju sporova* u Kambodži bilo je, primjerice, utvrđeno da će žpridržavanje Kodeksa ponašanja, koji je

utvrdio UNTAC u suradnji sa SNC (Vrhovnim nacionalnim vijećem Kambodže) biti uvjet ... za sudjelovanje' na izborima. Kodeksom su bile utvrđene temeljne slobode u izbornoj kampanji koje uživaju sve stranke, ali opetovano se isticala i zabrana zastrašivanja, nasilja i uporabe oružja na političkim skupovima. Stranke su se složile da će o planiranim skupovima obavijestiti UNTAC i da će u suradnji s UN-om pokušati izbjeći istovremeno održavanje predizbornih skupova. Sve su se stranke sporazumjele i oko toga da će simpatizere podučiti značenju demokracije naglašavajući, na primjer, tajnost glasanja i da nitko nikada neće znati kako je pojedinac glasovao.

Možda je najznačajniji dio Kodeksa za Kambodžu bio onaj kojim su se stranke suglasile da će se najmanje jednom u dva tjedna sastajati s Glavnim oficirom UN za izbore kako bi raspravili bilo koje sporno pitanje koje bi u kampanji moglo iskrsnuti. Uspostavljanjem takvog kanala komunikacije UN su mogli preduhitriti i izbjeći incidente i nesporazume koji su se inače mogli pretvoriti u nasilje.

(...)

Ključni problem u tranzicijskim situacijama često je nedostatak međusobne komunikacije između stranaka koje se natječu na izborima, kao i nedostatak povjerenja u sustav da će osigurati slobodan i pošten izborni rezultat. Nema sumnje da Kodeksi ponašanja kojima se stranke slože oko temeljnih pravila i oko toga da će se u razdoblju izborne kampanje redovito sastajati, ne samo da pridonose izbjegavanju potencijalno opasnih sukoba već i jačaju građansku podršku demokratskim procesima.

2.4.2 Smisao zakonodavne regulative u Europi

Pravni standardi i norme o praćenju izbora u zemljama članicama Vijeća Europe

Christophoros Christophorou: Istup na konferenciji «Mediji i izbori», održanoj od 25. do 26. travnja 2000. u Moskvi (...)

Rasprava o pravnim normama i standardima koji se tiču izvještavanja o izborima u državama članicama Vijeća Europe podrazumijeva da postoji zajednički okvir za sve članice ili da sve one imaju slične zakone i praksu. U stvarnosti to nije tako. Ne samo da se u tom pogledu razlikuju zakoni i praksa starih i novih članica, nego se oni razlikuju i unutar grupe starih članica. U nekim zemljama postoje ograničavajuće zakonske odredbe koje reguliraju medijsko ponašanje u izborima, kao i aktivnosti stranaka u predizborno i normalno doba. U nekim pak zemljama nema nikakvih takvih odredbi. U mnogima ne postoje ni pravni termini kao što su «predizborno vrijeme» ili «predizborna šutnja» niti postoje ikakve druge zakonske odredbe koje bi se odnosile na ta pitanja. Neke države tvrde da kod njih ne postoji nikakva potreba za pravnom regulacijom, jer su sasvim dostatni postojeći dogovori. U drugim pak slučajevima postojeće odredbe nisu dostatne. Nisu rijetke ni pritužbe na uporabu i zlouporabu masovnih medija, pogotovo od strane onih na vlasti. (...)

Postoje različiti načini da se prezentira ta preporuka.(...)

U Vijeću Europe prevladao je osjećaj da postoji potreba za određenim okvirom ili za nekom vrstom regulatornih mjera kako bi se osigurala pozitivna uloga medija u demokratskim procesima, tj. tijekom izbora. Pitanje koje se pritom postavlja nije toliko «zašto?», koliko «zašto baš sada?». Mislim da za to postoje dva razloga. Prvi je što je u Europi došlo do ekspanzije privatnih i komercijalnih elektroničkih medija, što je rela-

tivno nova pojava, koja po prilici datira iz ranih osamdesetih. Drugi su potrebe novih demokracija u srednjoj i istočnoj Europi. One su trebale operativni okvir da bi se mogle istovremeno nositi s izazovima i slobodnih izbora i privatnih elektroničkih medija.

Prije definiranja instrumenta koji smo tražili i njegova sadržaja morali smo sagledati pravu prirodu i stvarnu ulogu medija. U određenoj fazi našeg posla točan tekst prvog odlomka bio je ovaj:

«Shvaćajući da mediji pridonose oblikovanju javnog mišljenja i da je njihova uloga osobito važna u vrijeme izbora;»

Bio je to rezultat kompromisa između pristupa koji je želio medije prikazati kao «one koji utječu na javno mišljenje» i umjerena pristupa koji bi sugerirao da oni «samo kreiraju javno mišljenje». Čak smo i to smatrali nezadovoljavajućim zbog uporabe fraze «shvaćajući». To može implicirati da je sve što slijedi zapravo utvrđena činjenica. Dakle, stvarnost koju priznajemo kao takvu, dok je fraza «doprinos medija kreiranju javnog mišljenja» različita po karakteru. Ona se može interpretirati kao da priznajemo ili podrazumijevamo da postoje specifične aktivnosti medija usmjerene prema određenu rezultatu. Netko može pomisliti da *u svim slučajevima* postoji utjecaj koji ide u pravcu onoga što žele ljudi koji imaju medije. Fraza koja slijedi – «kao i njihova uloga, koja je vrlo važna u vrijeme izbora» - može se shvatiti na isti način, kao neosporna činjenica. Ono što je ispušteno u tom tekstu nije samo osoba koja prima medijske poruke i način na koji reagira na njih već i okolnosti, karakteristike izvora, sadržaj poruka i mnogi drugi parametri. Ponajprije, ne reagiraju svi ljudi, čitava populacija na poruke na isti način; čak i jedna te ista osoba ima različite stavove o medijima. Ako je riječ o izborima, ista

poruka može kao posljedicu imati da jedna osoba glasuje za vladajuću stranku, a druga za opoziciju.

Prihvatili smo općenitiju i fleksibilniju formulaciju, univerzalno prihvaćenu, koja je istovremeno točna, a glasi: «Imajući na umu važnost uloge medija u modernom društvu, posebno u vrijeme izbora, ...»

Netko bi mogao reći da je cijela ta zbrka samo filozofiranje, nešto kao teološka rasprava o spolu anđela. No, pretpostavljajući ili podrazumijevajući da je naša početna točka prepoznavanje posebna utjecaja medija na javno mišljenje, moglo bi se dogoditi da mediji dobiju imidž potencijalno zla igrača, kojeg moramo nadzirati. To nije svrha preporuke. Profesionalci u medijima ne bi željeli da se itko (u ovom slučaju vlast) upleće u njihovo temeljno pravo na slobodu izražavanja.

Kad pristup medijima u kontekstu izbora postane jasan, fokus se premješta na preporuku i njen sadržaj. Razvila se diskusija o tome treba li to biti snažan tekst s nabrojenim specifičnim akcijama i mjerama ili pak fleksibilan tekst usredotočen na načela, a ne na recepte.

Odgovor ni tu nije jednostavan. Trebalo je u obzir uzeti nekoliko faktora, kao na primjer imaju li sve države iste potrebe, je li ono što je točno, korisno i djelotvorno u jednoj zemlji takvo i u ostalima, dopuštaju li zakonski sustav i ustavi svim članicama prihvaćanje posebnih propisa koje, u određenom smislu, diktira Vijeće Europe? S druge strane, neke su nas kolege upozorile da o nekim aspektima ovog pitanja u njihovim zemljama uopće ne postoji nikakva legislativa, ali da to i nije važno, jer se sve odvija bez problema. Zašto bi dakle, kažu te države, trebalo prihvaćati mjere za kojima one nemaju potrebe?

Činjenica je da među državama članicama postoji velika šarolikost nacionalnih situacija i praksi. Legislativa i praksa

razlikuju se od države do države. Istina je da nema jamstva da će bilo koja posebna akcija postići isti učinak u svim slučajevima, kod svake populacije, u svako doba i u svim okolnostima.

Imali smo dva pristupa tom pitanju. Jedni su smatrali da njihova zemlja treba što detaljnije odredbe, i kao instrumente koji će ih voditi i kao osiguranje od pogrešnih interpretacija. Nasuprot tome, drugi su bili uvjereni da će definiranje širih načela biti lakše prihvaćeno i primjenjivo na sve. Njihov je argument bio i to da bi pretjerano detaljne upute mogle generirati negativne reakcije medijskih profesionalaca.

Konačna verzija teksta zahtijeva poštovanje temeljnih načela. Istovremeno su u pratećem memorandumu dani i neki posebni detalji i upute s osvrtom na svrhu, širinu akcija i mogućnosti koje se nude kako bi se postigli ciljevi postavljeni u preporuci.

Korisno je ovdje naglasiti neke važne točke koje su uključene u preambuli preporuke:

Prvo, svaka regulatorna mjera ili okvir moraju poštovati temeljna načela slobode izražavanja. To je pravo zaštićeno Člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i bilo kakvo upuštanje u smanjivanje toga prava smije biti temeljeno isključivo na odredbama jasno formuliranim zakonom, kao što to i jest potrebno u demokratskome društvu. U odnosu na medije Vijeće Europe razmatra jačanje slobode izražavanja kao načina konsolidiranja demokracije i demokratskih institucija. Takav je pristup izražen u naglašavanju posebne važnosti uredničke neovisnosti medija u izbornu vrijeme, kao i važne uloge samoregulacije. Uočeno je da je u nekim slučajevima za medije najbolje određena pitanja ostaviti prosudbi kvalitete i profesionalnih standarda, koje su usvojili i implementirali sami mediji. Na to se odnose kodeksi

ponašanja i slični. Jednom kad se definiraju načela koja će se poštivati, profesionalci u medijima mogu odabrati najbolja sredstva i načine da te ciljeve postignu.

Ključno je pitanje definirati svrhu mjera sadržanih u preporuci. Generalni pristup načinu na koji smo promatrali postupke medija u prvoj je verziji teksta značio da nismo uzimali u obzir njihov učinak. Radije smo se usredotočili na način na koji se nose s izborima i izvještajima o raznovrsnim aktivnostima. Od medija se zahtijevalo da poštuju principe: poštenja, uravnoteženosti i nepristranosti.

Što to znači i zašto zahtjeve ograničiti samo na te principe?

Kad stranka ili kandidat žele da građani za njih glasaju, njihov je prvi zahtjev da se za njih i njihove poruke zna. U tom je smislu u sadašnjim uvjetima modernog društva uloga medija kao instrumenta informiranja značajna. To će reći da postojanje i poruke ni jedne stranke ili kandidata neće postati općepoznate, ako ne budu prenesene u medijima.

Kad smo to raščistili, postavlja se pitanje zašto se posebno traži poštenje, uravnoteženost i nepristranost. Znači li to da nepostojanje jednog ili drugog automatski daje prednost jednoj stranci ili kandidatu nauštrb njegovih protivnika? Naš odgovor nije ni pozitivan ni negativan. U nekim od takvih slučajeva prednost može postojati, u drugima to isto može postići upravo suprotan učinak. Ako je predstavljanje bijedno, pomno izvještavanje može biti kontraproduktivno.

U pitanju je, dakle, potencijalna prednost, a ne zajamčena prednost. Tako je dovoljno reći da ta načela valja poštovati. Načini na koje će se to postići i posebne akcije koje će se u tom smjeru poduzeti ostavljene su državama članicama. Na primjer, kao temelj za postizanje poštena tretmana stranaka i kandidata može biti prihvaćeno i proporcionalno i jednako vrijeme rezervirano za besplatne nastupe u elektroničkim medijima.

To nas razmatranje dovodi do sljedećeg pitanja, relevantna za specifične medije i njihove aktivnosti na koje poziva preporuka. Kriteriji kojih smo se pridržavali u definiranju različitih kategorija bili su potencijalni utjecaj, definiran tipom medija i pozicija vlasti s obzirom na vlasništvo tog medija.

Primjenjujući prvi kriterij – potencijalni utjecaj – električni mediji, bili javni ili privatni, trebali bi poštovati načela navedena u tekstu. Mjereno istom mjerom, tiskani mediji su slobodni pisati o izbornim pitanjima i njihovim sudionicima kako žele, osim ako nisu u vlasništvu države. Nakon duge rasprave pitanje vlasništva je prevagnulo nad pitanjima osnivača ili nadzora nad medijima. Naša je logika bila da osnivanje medija ne znači nužno i to da određene medije država ili vlada kontroliraju. Postoji mnogo slučajeva da tiskani mediji u brojnim zemljama dobivaju financijsku pomoć iz javnih fondova u obliku potpore ili na druge načine, a da ih to ne čini slugama vlasti. Istovremeno formalno neovisni mediji mogu zapravo biti pod izravnom ili neizravnom kontrolom političkih ili nekih drugih snaga. Smatrali smo da na medije koji su u vlasništvu vlade treba gledati kao na medije u vlasništvu građana, općenito govoreći, te da stoga oni imaju posebne odgovornosti prema narodu i onima koje smatraju njegovim predstavnicima.

Drugi je korak bio da se vide koji su to programi koje treba uzeti u obzir kad se zalažemo za pravnu regulaciju i druga slična pitanja. Očigledno je da se tu ponajprije misli na programe vijesti i aktualnosti, jer će oni vjerojatnije privući javni interes, a izvještavanje o izborima znači izvještavanje o tome što se zbiva. Pluralizam i pošten odnos u pitanjima informiranja, predstavljanja stavova i u komentarima ne treba gledati odvojeno u odnosu na neki program ili temu, već u odnosu

na informiranje kao cjelinu. To se može procijeniti nakon određena vremena (tjedna ili mjeseca), a konačno nakon završene kampanje.

Što s drugim programima kao što su filmovi ili popularne emisije, koji mogu pobuditi širok interes i imati utjecaja na ponašanje glasača ili sadržajem ili osobama koje u njima sudjeluju? U početku je bilo prijedloga da se izbjegne sve što može imati bilo kakav utjecaj na glasovanje. Nakon razmišljanja to nam se učinilo pretjeranim i ograničavajućim po temeljne slobode. Takva bi interpretacija bila preširoka i otvorila bi mogućnost da se sve promatra kao nešto što utječe na izbor. Konačna varijanta teksta traži da se toj vrsti programa posveti posebna pažnja. To znači da ljudi iz medija i vlasti trebaju biti svjesni mogućih sekundarnih efekata i postupati u skladu s tim.

Druga pitanja koja bi trebalo regulirati jesu raspoloživost besplatnih termina u elektroničkim medijima, plaćeni politički oglasi i objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnijenja. Ne postoji obveza dodjeljivanja besplatna vremena strankama ili kandidatima, a ako se ona i propiše trebala bi biti ograničena na javne elektroničke medije. Smisao je omogućiti, posebno malim ili novim strankama, komunikaciju s glasačima. Tekst je vrlo oprezan i kaže: «Države članice *mogu* ispitati *uputnost* takve odredbe». Treba uočiti riječi «mogu» i «uputnost».

Isti je oprez uočljiv i kod političke promocije, to jest plaćenih oglasa. Ne postoji pravilo koje kaže treba li ili ne dopustiti političko oglašavanje. Ako ono jest dopušteno, valja poštivati dva važna načela. Prvo, da svi kandidati i sve stranke imaju osiguran pristup oglašavanju pod jednakim uvjetima. Drugo, da je javnost svjesna činjenice da je ono što se emitira plaćena politička poruka.

Kako će pojedina država urediti pitanja dodjele besplatna vremena za nastup u elektroničkim medijima i plaćenih političkog oglasa složen je problem. Premda tu nema općeg pravila, postoji više pitanja koja valja riješiti prije donošenja odluke. Ona uključuju određivanje tko ima pravo na pristup besplatnu nastupu i kako će se taj termin dodijeliti. Tu postoji i mogući rizik od nasilne zlouporabe tog prava, što bi potkopalo demokraciju. Na Cipru ima sedam političkih stranaka, pet je parlamentarnih. Tu nije teško naći formulu koja će zadovoljiti sve potrebe. Ali što učiniti u Rusiji ili u drugim zemljama u kojima postoje deseci stranaka? Kako mediji mogu ponuditi besplatne nastupe svim tim strankama, a da ne proizvedu negativan učinak na gledatelje ili na redovni program? U pogledu političkog oglašavanja postoje dva najveća problema. To su jednake mogućnosti velikih i bogatih stranaka i onih koje su manje utjecajne. Zatim je tu pitanje negativna oglašavanja. Oba se problema mogu riješiti na nekoliko načina. Svaka država treba odabrati ono što najviše odgovara njenim potrebama, tradiciji i kulturi.

Objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnijenja i nadalje muči neke vlasti, dok smo istovremeno svjedoci porasta broja tih istraživanja, od kojih neka naručuju i sami mediji. Prakse su tu različite – neke zemlje zabranjuju objavljivanje rezultata nekoliko dana, pa čak i tjedana, uoči izbora, dok druge o tome nemaju nikakvih odredbi, pa se objavljivanje nastavlja i onda kad građani izlaze na birališta. Nakon upozorenja da svako ograničavanje mora biti u skladu sa člankom 10., preporuka postavlja minimum uvjeta za objavljivanje: Javnost mora biti obaviještena o posebnosti istraživanja javnog mnijenja, to jest o njenim tehničkim parametrima, izvoru i naručitelju.

U središtu je mog izlaganja pitanje: «Što očekujemo da države članice učine s tom preporukom?» Odgovor nije bio jasan odmah. Svi strahovi vezani uz nacrt preporuke pokazivali su svijest o različitosti praksi u državama članicama. A ona je proizašla iz rasprave u kojoj je postalo jasno da, uz statutarne i slične prepreke na putu da preporuka bude pretočena u zakone, postoje i potrebe koje se razlikuju od zemlje do zemlje. Stoga se pokazalo nerazumnim tražiti da se preporuka pretoči u lokalni zakon.

To se odrazilo i na prvi nacrt teksta i na njegov krajnji oblik. On glasi:

- 1) Vijeće ministara «preporuča vladama država članica da preispitaju načela koja su navedena u Dodatku i razmotre njihovo uključivanje u lokalni zakon ili praksu ako to ocijene prihvatljivim i sukladnim ustavu, ili da preispitaju načine na koje će osigurati poštivanje načela poštenja, uravnoteženosti i nepristranosti u izvještavanju o izbornim kampanjama, te da razmotre prihvaćanje tih mjera, a načela implementiraju u lokalne zakone ili praksu ako to ocijene prihvatljivim i sukladnim ustavu.

Molim vas da obratite pažnju na fleksibilnost navedena teksta i da se usredotočite na svrhu preporuke, a ne na sredstva kojima se poštivanje načela postiže. Sloboda i diskrecijsko pravo država članica u postupcima u skladu s preporukom još su veći u konačnoj verziji teksta. Završio bih s nekoliko riječi o djelotvornosti zakonskih tekstova. Kao što je već rečeno, u nekim državama ne postoje zakoni niti se čuje da postoje neki problemi. U drugim slučajevima vrlo razrađeni propisi daju zanemarive ili slabe rezultate. U igri je tradicija, kultura, iskustvo i drugi faktori, pa ne treba očekivati da će sve biti u najboljem redu čim se usvoji tekst. To, opet, ne znači da tekst

koji regulira ta pitanja nije potreban ni vrijedan truda. To je početak, i to vrlo važan. Pokaže li se da te odredbe nisu djelotvorne ili da ne funkcioniraju, prije nego što zakon dopunimo amandmanima ili ga ukinemo valja preispitati što je to loše s nama i načinom na koji su odredbe implementirane.

