

POGLAVLJE 6



OKRUGLI STOL



## Uvod

*K*ao što naslov govori, ovo poglavlje odabir je tekstova iz različitih izvora koji odražavaju različite stavove, a bave se važnijim aspektima medija i izbora. Cilj mu je potaknuti razmišljanje o dosad razmotrenim pitanjima, pomoću dokumenata koji pokrivaju područje šire od zakonskih i drugih regulatornih okvira. Neki od tekstova razmatraju pitanja s različitih strana i njihovi ciljevi nisu vezani uz propise. Oni nadopunjuju, odnosno proširuju podatke sadržane u prethodnim poglavljima. Na kraju se nalazi izvještaj koji sadrži komentare o jednom regulatornom tekstu, čiji je cilj pomoći u razumijevanju i primjeni njegovih odredbi. On na elokventan način svjedoči o složenosti njegovih brojnih aspekata i ilustrira poteškoće u poduzimanju pozitivnih mjera radi poštivanja načela. To postaje više nego očito prilikom primjene.

Poglavlje započinje novinskim izvještajem iz Velike Britanije, koji pokazuje da građani gube interes za izvještaje o izborima, kao i za druge televizijske programe na tu temu. Pojavilo se nekoliko mišljenja o tom fenomenu. Razmotreni su: oblik i stil TV emisija, uloga ispitivanja javnog mnijenja i formula za dodjelu TV-minutaže političkim strankama. Brojni građani navedeno dovode u pitanje.

Zbog sumorne slike koju politika odaje na televiziji, Izorno povjerenstvo odlučilo je utvrditi uzroke pomoću javno objavljena dokumenta. U ovoj studiji prikazan je njegov sažetak, zajedno s drugim izzacima. Oni se bave duljinom emisija o radu političkih stranaka i mogućim ukidanjem zabrane plaćena političkog oglašavanja. Ti ulomci pomoći će čitatelju da shvati područje problematike kojom se izvještaj bavi.

Tom Moring, koji proučava problem političkog komuniciranja, naročito onog u Finskoj, opisuje situaciju u toj zemlji. Finska je još početkom devedesetih usvojila američki model, koji uključuje i TV-reklame.

Plaćeno političko oglašavanje kontroverzno je tema – jedni tvrde da je bilo kakva zabrana narušavanje slobode izražavanja, a drugi se oglašavanju protive. Protivnici smatraju da će politički spotovi na kraju podčiniti politički život moći novca. Australski Visoki sud donio je 1992. godine presudu kojom se bitne odredbe zakona proglašavaju u suprotnosti s Ustavom. Ulomci odabrani za ovu studiju ukratko prikazuju poziciju strana u ovom sudskom postupku. Pozicija svake od strana prilično jasno prikazuje njihove argumente po ovom pitanju. Ti se argumenti potežu kad god dođe do rasprave treba li dopustiti plaćeno političko oglašavanje ili ne.

Sljedeća tema za raspravu su ispitivanja javnog mnijenja. Ona danas sve više dominiraju izbornom scenom u suvremenim društvima. Javljaju se u različitim oblicima. Najnoviji među njima su online glasovanje i javljanje telefonom uživo (phone-in calls). BBC na široko obrađuje tu temu u poglavlju 35 svojih Smjernica (Producers Guidelines). One se odnose na različit oblik koji ispitivanja javnog mnijenja mogu imati, te definiraju pravila kojih bi se trebalo pridržavati u izvještajima o tim ispitivanjima. Takva praksa omogućuje građanima uvid u značenje i stvarnu vrijednost ispitivanja. Te sveobuhvatne smjernice ujedno su i alat u rukama svih onih koji žele ocijeniti vrijednost svakog oblika ispitivanja javnog mnijenja.

Zakonski okvir ispitivanja javnog mnijenja nadopunjen je sudskom praksom. Od 1988. godine, određeni broj nacionalnih sudova donio je presude o tom pitanju, stvarajući tako pravni presedan protiv mjera koje ograničavaju objavljivanje. Takva predložena ograničenja mogu potrajati nekoliko dana, pa čak i nekoliko tjedana prije dana izbora. Prisjetit ćete se, u Preporuci o medijskom pokrivanju izbora, Vijeće Europe naglašava potrebu da bilo koja ograničenja u objavljivanju ispitivanja javnog mnijenja moraju biti u skladu sa Članom 10 Europske konvencije o ljudskim pravima. Tu se naglašava da, usprkos zabranama i ograničenjima postavljenima u nekim euro-

pskim zemljama, do sada još ni jednom nije zatražena zaštita Europskog suda za ljudska prava.

Ovdje su prikazane dvije sudske odluke – jedna francuskog **Kasacijskog suda** (Cour de Cassation), a druga **Vrhovnog suda Kanade**. Prva je dosad jedina u Zapadnoj Europi, a važna je stoga što je presuda bila donesena uz izravno pozivanje na Članak 10 Europske konvencije o ljudskim pravima. Ona je presedan od značaja za cijelu europsku zonu. Očekuju se daljnje reakcije na ograničenja koja su na snazi u nekim zemljama.

Presuda Vrhovnog suda Kanade nije bila jednoglasna, što čitatelju pruža mogućnost da se upozna i s argumentima onih sudaca koji se nisu složili s presudom. Oba mišljenja poduprta su opsežnom argumentacijom, utemeljenom na zaključcima znanstvenih istraživanja učinaka ispitivanja javnog mnijenja. Uslijed nedostatka prostora predstavljamo samo osnovnu presudu i suprotstavljeno mišljenje.

Ovom poglavlju o izborima i ispitivanju javnog mnijenja pridodati su i zaključci znanstvene studije o učincima takvih ispitivanja. Njezin autor, Pertti Suhonen, proučava taj problem u slučajevima Finske i Švedske, a u svjetlu različitih teorija o ulozi ispitivanja javnog mnijenja.

Ključni element svake predizborne kampanje su financije. To je već razmatrano tijekom rasprave o plaćenom političkom oglašavanju. Zagovaratelji zabrane plaćena oglašavanja tvrde da bi novac mogao imati uništavajuće posljedice po demokraciju. Neki od aspekata tog problema dani su u dva izvotka, i to s različitih stajališta. Prvi potječe iz studije načina financiranja predizbornih kampanja u 18 zemalja. Riječ je o zemljama srednje i istočne Europe, koje imaju dvije zajedničke karakteristike. S iznimkom Turske, sve su one bivše komunističke zemlje i sve imaju ograničeno iskustvo s gospodarstvom u čije aktivnosti se ne upleće država. Usvojile su različite propise i

standarde za mnoga pitanja političkog komuniciranja i reguliranja rada medija. Drugi je primjer Francuska. On ilustrira jedan od pristupa usvojenih u zapadnoj Europi. Kao "zakleti neprijatelj" plaćena političkog oglašavanja, Francuska je odlučila financirati predizborne kampanje iz javnih fondova.

Većina dosad obrađenih problema odnosila se na radijsko i televizijsko oglašavanje, no početkom devedesetih godina počeli su se javljati mnogi novi elementi. Oni proizlaze iz novih tehnologija (naravno čito World Wide Weba), koje nude nove mogućnosti - kako onima koji emitiraju program, tako i onima koji sudjeluju na izborima. Bitno je pitanje mogu li se praćenje i kontrola weba, ako uopće postoje, predvidjeti na način kao kod radija i televizije. Ako mogu, kakve bi norme i standarde trebalo primijeniti na medije, odnosno na stranke i kandidate?

Taj je problem postao objekt javnih rasprava u Velikoj Britaniji, a pitanja postavljena s time u vezi i ovdje su navedena. To donekle olakšava razumijevanje problema koje stvaraju nove tehnologije. BBC je objavio smjernice kojih se njihova redakcija mora pridržavati pri on-line pokrivanju izbora. Tu su dva dokumenta koji nadopunjuju jedan drugoga. Oni su stajalište vlasti s jedne strane, i radija i televizije s druge. Ovi potonji barataju informacijama u on-line servisima.

Ova zbirka tekstova ne bi ispunila ciljeve kad bi završavala zakonima i propisima, pravilima ponašanja, smjernicama i znanstvenim radovima. Naime, temeljeno se pitanje odnosi na rezultate; odnosno postižu li zakonski i drugi okviri svoje ciljeve, omogućuju li pozitivnu ulogu medija u poštenim i demokratskim izborima. Nazočnost međunarodnih promatrača i/ili promatračkih timova danas je uobičajena praksa. Zahvaljujući njihovom radu, moguće je procijeniti u kojoj se mjeri primjenjuju pravila, odnosno u kojoj su mjeri postignuti očekivani rezultati. OEES-ov Ured za Demokratske institucije i lju-

*dska prava sastavio je mnogo izvještaja o praćenju izbora u mnogim europskim i drugim zemljama. Oni su dragocjen izvor podataka o zakonskom okviru za provođenje izbora i postupanje medija tijekom izbora u zemljama koje Ured kontrolira. Ulomci koji prikazuju tri takve zemlje dobar su primjer kako se primjenjuju propisi i kako se postižu rezultati.*

### **6.1 Političko komuniciranje**

*U Velikoj Britaniji opada broj onih koji se zanimaju za medijske izvještaje i druge oblike političkog komuniciranja. Isti je slučaj i u drugim zemljama. Mogu li se te činjenice poreći? Koje činjenice? O kakvom je, točno, problemu riječ? Je li problem u medijima ili u publici? Ili možda u politici i političarima?*

*Kakav god bio odgovor na to, pitanje bi, u kontekstu ove publikacije, trebalo preformulirati na sljedeći način: što je potrebno učiniti da bi mediji igrali pozitivnu ulogu i privukli više publike, bez obzira na očiti "slab rad" političara?*

*Pregled bitnih pitanja koji je sastavilo britansko Izorno povjerenstvo naglašava, između ostalog, potrebu da se nastavi s primjenom postojećih pravila i organizacije. Prema mišljenju Povjerenstva, rješenje je bilo u tome da se potakne inovativnost stranaka u načinu predstavljanja, te da se pravila koja određuju oblike emisija političkih stranaka učine fleksibilnijima. Strankama se može dati da biraju između različitih mogućih minutaža, umjesto da im se nude vremenski blokovi fiksnog trajanja (između 2 min. i 40 sek. i 4 min. i 40 sek.). Ukoliko ti prijedlozi budu prihvaćeni, možemo li očekivati da će se stanje popraviti?*

*Ako ne, što mislite o tome da se dopuste politički TV spotovi, čime bi se političko komuniciranje učinilo privlačnijim? U Velikoj Britaniji i dalje prevladava stajalište da zabranu plaćena političkog oglašavanja treba zadržati, čime se nastavlja zapadnoeuropska tradicija.*

*Tako, ipak, ne misli australski Vrhovni sud. Taj je sud presudio protiv zabrane koju je postavila savezna vlada. Riječima jednog od zastupnika tužitelja u parničnom postupku: "određene odredbe u opreci su sa zajamčenom slobodom koja se podrazumijeva, a to je sloboda pristupa savezним i državnim institucijama, te sloboda sudjelovanja u njima i kritiziranja, što uključuje i slobodu komuniciranja u vezi s političkim i izbornim procesima. Odnosno, u opreci su sa zajamčenom slobodom komuniciranja u vezi političkih i izbornih procesa." Nasuprot tome, pobornici zabrane podržavaju gledište da "ograničenje ne slabi, već jača demokratski proces, jer je usmjereno prema slabljenju korupcije u tom procesu". Iznose se i drugi argumenti. Oni se tiču vlasti i prerogativa koje države imaju u odnosu na saveznu vladu, kao i drugih pitanja.*

<http://media.guardian.co.uk/broadcast /story /0,7493,559896,00.html>

### **6.1.1 Zanimanje građana za izbore najmanje dosad**

**Julia Day, Guardian, ponedjeljak, 1.10.2002.**

Ove godine, zanimanje građana za televizijsko praćenje izbora manje je nego ikada: 70% gledatelja navelo je da ih praćenje izbora ne zanima, dok ga je četvrtina potpuno ignorirala.

Odziv birača na općim izborima bio je manji nego ikad dosad, a (ukoliko je potreban još neki dokaz o apatiji) istraživanja pokazuju da je broj gledatelja emisija o izbornim rezultatima naglo pao tijekom posljednjeg desetljeća.

Broj gledatelja noćne emisije o izborima na BBC-jevom prvom programu smanjio se je s 11,9 milijuna u 1992. godini na 4,9 milijuna na dan 7. lipnja 2001.

Broj gledatelja emisija ITV smanjio se sa 7,73 milijuna u 1992. na 2,7 milijuna ove godine.



Ove je godine 40% TV gledatelja mijenjalo program kad bi započela emisija o izborima.

Novi izvještaj Neovisna povjerenstva za televiziju (NPT) bit će neveselo štivo, kako za televizijske postaje, tako i za političare.

Tjedan prije izbora, 52% gledatelja jedva da je i pogledalo koju emisiju o izborima; oni koji su to učinili bili su muškarci profesionalci stariji od 65 godina.

BBC je već najavio hitno i temeljito preispitivanje svojih političkih programa, što je kod BBC-jevih novinara izazvalo strah da će takve emisije ubuduće biti skresane.

Prijedlozi koje su dali nezadovoljni TV gledatelji zanimljivo su štivo – mnogi su se žalili da voditelji TV razgovora nisu bili dovoljno strogi.

Iako bi gledatelji općenito željeli manje takvih emisija, oni predlažu uvođenje zasebna programa specijalizirana za to područje, strože voditelje razgovora, te veću pokrivenost različitih politika i lokalnih i ekoloških problema.

Mnogi gledatelji poželjeli su trosmjernu debatu između glavnih političkih vođa, te više emisija, poput *Question Time*, u kojima javnost ima mogućnost izravnog postavljanja pitanja političarima.

Trećina TV gledatelja smatra da Stranka zelenih nije dobila dovoljnu minutažu na BBC1 i ITV.

Jedna od glavnih primjedbi bila je vezana uz stupanj važnosti koji je dan istraživanjima javnog mnijenja – mnogi gledatelji misle da je odaziv birača bio nizak jer su predviđanja stručnjaka učinila da se glasanje čini nevažnim.

### 6.1.2 Javna debata u Velikoj Britaniji

[http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Finalversion\\_7607-6718\\_ENSW\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Finalversion_7607-6718_ENSW_.pdf)

#### Emisije političkih stranaka

*Emisije političkih stranaka – Izvještaj i preporuke Izbornog povjerenstva, 2003.*

#### Sažetak

##### Uvodne napomene

Izborno povjerenstvo neovisno je tijelo osnovano 30. studenog 2003. Među njegovim zakonom predviđenim funkcijama je i dužnost da kontrolira niz izbornih i političkih pitanja, uključujući političko oglašavanje na radiju i televiziji.

U našem izvještaju o općim izborima 2001. godine, utvrdili smo kao prioritet potrebu za preispitivanjem uloge predizbornih emisija političkih stranaka u informiranju birača (čime se pomaže biračima u donošenju odluke kako će glasovati), uključujući i kriterije za dodjelu minutaže.

Uočili smo i rastuću zabrinutost političkih stranaka zbog dodjele radio i TV minutaže, kao i potrebu za sve veću raznolikost radio i TV programa.

##### *Postupak*

U pripremi ovog pregleda potražili smo savjete na mnogim stranama; saslušali smo komentare političkih stranaka, radio i TV postaja, medija i drugih interesnih skupina, kao i predstavnika javnosti. U prosincu 2001. objavili smo raspravu u kojoj smo zamolili za komentare o nizu pitanja vezanih uz uređivanje emisija političkih stranaka (EPS), njihovu učinkovitost, medijsko okružje i načine uređivanja u drugim zemljama. Na osnovu reagiranja na tu raspravu sastavili smo dokument koji sadrži niz prijedloga za poboljšanje uređivanja EPS. Taj je dokument objavljen u lipnju 2002.

### *Prioritet*

U ovom pregledu, prioritet su za Povjerenstvo imali promicanje i zaštita interesa birača.

Nama je iznad svega stalo da EPS potiču sudjelovanje na izborima i da informiraju birače, da bi ovi mogli lakše glasovati. Ovaj pregled dio je šireg programa koji provodimo u cilju ponovna aktiviranja birača. U tome nam i drugi moraju pomoći.

### *Uloga EPS*

Prihvatili smo da postoji skeptičnost prema EPS, kao i različiti dokazi o njihovoj djelotvornosti.

Istraživanja provedena u vrijeme izbora 2001. ustanovila su da mnogi gledatelji i slušatelji mijenjaju program kad počine EPS, no da je broj onih koji takve emisije gledaju još uvijek priličan. Također, iako istraživanja sugeriraju da je utjecaj EPS na birače ograničen, usporedbe pokazuju da one imaju veći učinak od ostalih oblika izravne političke kampanje.

EPS političkim strankama i dalje ostaju najpovoljnija prigoda za izravno prenošenje poruka biračima pomoću radija i televizije. Nema novinara koji bi komentirao ili tumačio, nema voditelja koji bi određivao temu razgovora, a, efektivno, nema ni prostora za miješanje redakcija. Bitno je načelo da političke stranke moraju imati mogućnost da biračima slobodno predstave platformu i politiku, te da birači moraju imati mogućnost primanja takvih informacija.

### *Mišljenje*

Tijekom provođenja ovog ispitivanja, postalo nam je jasno da postoji raširena želja da se nastavi emitirati EPS.

To nije želja samo političkih stranaka. Mnoge radio i TV postaje uočavaju važno mjesto koje EPS imaju u našem

demokratskom sustavu, a postoji i široka podrška javnosti. NPT-ovo istraživanje provedeno nakon izbora 2001. ustanovilo je da 635 ispitanika smatra da je prikazivanje emisija o izborima na TV "vrlo važno", odnosno "prilično važno".

Ipak, oko mnogih pitanja koja smo razmotrili u ovom pregledu postoji slab konsenzus. To je neizbježno, imajući u vidu različite i često suprotstavljene interese među onima koji su uključeni u emisije političkih stranaka, odnosno onima na koje takve emisije izravno utječu. Mi smo prepoznali snagu i važnost mnogih suprotstavljenih argumenata. Koristeći visok stupanj konsenzusa koji postoji oko potrebe za nastavkom emitiranja EPS, pokušali smo preporučiti rješenja koja štite i jačaju sustav EPS i koja, iznad svega, promiču interese gledatelja i slušatelja.

### **Zaključci i preporuke**

- Iako su dokazi o utjecaju EPS neuvjerljivi, one ostaju jedan od najdjelotvornijih, a time i najvažnijih izravnih instrumenata političke kampanje koji su na raspolaganju političkim strankama koje ispunjavaju uvjete. I dalje ostaje neopozivo načelo da političke stranke moraju imati mogućnost da biračima slobodno predstavljaju svoju platformu i politiku, te da birači moraju imati mogućnost primanja takvih informacija.
- Apeliramo na inovativnost stranaka u kreiranju i produkciji EPS. Također apeliramo na stranke da se strogo i pravovremeno pridržavaju tehničkih specifikacija koje zahtijevaju radio i televizija.
- Predlažemo da se potpuno preispitivanje načina uređivanja EPS poduzme neposredno prije prijelaza na digitalni sustav.
- Argumenti za zadržavanje zabrane plaćenih političkih og-

lasa na radiju i televiziji uvjerljivi su. Zabrana je u interesu birača, što znači i u interesu javnosti. Također je i u interesu političkih stranaka i radio i TV postaja.

- Čini nam se da će britanski sustav preživjeti provjeru usklađenosti sa Zakonom o ljudskim pravima, barem dok postoji režim slobodnih emisija u kojima ne sudjeluju posrednici.

#### *Promjene u zakonu*

- Preporučamo da u sklopu predložene dužnosti OFCOM-a da određuje propise bude i zahtjev za osnivanjem povjerenstva sastavljenog od radijskih i televizijskih postaja, a kojim bi predsjedala osoba koja s njima nije povezana.
- Preporučamo da za sve radijske i televizijske postaje mora vrijediti propis da su obvezni emitirati EPS, te da u tu svrhu i BBC i Welsh Authority (S4C) potpadnu pod OFCOM-ov djelokrug.
- Preporučamo da se zakoni ojačaju uvrštenjem kriterija kojih se regulator mora pridržavati prilikom sastavljanja propisa o ispunjavanju uvjeta za sudjelovanje u EPS, te duljine i učestalosti prikazivanja EPS.
- Preporučamo da, u interesu pokrivanja što većeg broja birača, EPS ne budu ograničene na uzak krug radio i TV postaja.

Preporučamo da se od svakog TV ili radio-programa koji pokriva propisani dio populacije i dostiže određeni udio gledanosti zahtijeva da uvrsti EPS među svoje emisije. Taj bi se kriterij trebao primjenjivati na sve značajnije britanske programe i za sve značajnije izbore.

*Promjene u detaljnom uređivanju emisija*

- Preporučamo da se uvjeti potrebni da bi neka politička stranka dobila svoju emisiju i dalje zasnivaju na broju kandidata svake stranke.
- Preporučamo da bi stranke trebale imati mogućnost da im emisije budu kraće nego što je to danas slučaj. Da bi se zadržale razlike između EPS i komercijalnog oglašavanja, predložimo da minimalna minutaža EPS bude 1 minuta i 30 sekundi.
- Vjerujemo da bi bilo izvedivo omogućiti strankama veću fleksibilnost, uključujući i mogućnost većeg broja kraćih emisija, a da sustav pritom ne bude teško izvediv za radio ili televiziju. Preporučamo da se strankama omogući izbor između dva ili više žpaketa' EPS, što bi, u suštini, uključivalo izbor između manjeg broja duljih emisija i većeg broja kraćih emisija.
- Preporučamo da se nastavi jasno označavanje EPS, no da oznake budu privlačne i informativne. Radijskim i televizijskim postajama i političkim strankama nudimo suradnju na kreiranju novih oznaka za EPS.
- Zadovoljni smo time što su postojeći aranžmani za broj i trajanje ne-predizbornih emisija političkih stranaka zadovoljavajući. Preporučamo da se radijske i televizijske postaje koje emitiraju poseban signal za Sjevernu Irsku obvežu da će sjevernoirskim političkim strankama koje ispunjavaju uvjete ponuditi emisije o ključnim političkim događanjima.

*Ovlasti*

U skladu sa zakonom, ovaj izvještaj dostavljen je Državnom tajniku. Uloga Povjerenstva s obzirom na emisije politič-

kih stranaka je savjetodavna, te nije na nama da donosimo konačne odluke o promjenama načina uređivanja. Na tijelima zaduženima za radio i televiziju je da odlučuju o promjenama kodova i procedura, a na parlamentu je da odlučuje o prijedlozima za promjenu zakona. (...)

### **Duljina trajanja emisija**

*Emisije političkih stranaka – Izvještaj i preporuke Izbornog povjerenstva, 2003.*

### **Postojeće opcije**

Prve EPS, emitirane na radiju tijekom predizborne kampanje 1924. godine, trajale su po 20 minuta. Prve takve televizijske emisije, emitirane 1953., trajale su po 15 minuta. Duljina emitiranja posljednjih je godina smanjena.

Prije konzultacija provedenih 1998. od strane tijela zaduženih za radio i televiziju, strankama su nuđene 5-minutne ili 10-minutne televizijske emisije, te emisije od 2 minute i 30 sekundi na radiju. Nakon konzultacija, strankama koje su ispunjavale uvjete za EPS ponuđeno je da biraju između televizijskih emisija od 4 minute i 40 sekundi, 3 minute i 40 sekundi i 2 minute i 40 sekundi.

Prema postojećim rješenjima, mnoge stranke odabiru najkraću opciju – onu od 2 minute i 40 sekundi. Umjesto da traže najdulju moguću minutažu, one više vole kraće emisije, koje se smatraju djelotvornijim komunikacijskim sredstvom. Mnoge bi stranke željele još i kraće emisije, uočavajući da se u oglašivačkoj djelatnosti kratke i često ponavljane poruke smatraju najdjelotvornijima.

*Kraće emisije...*

Neke stranke, kao i mnoge radijske i televizijske postaje, protive se značajnijem skraćivanju EPS. Oni smatraju da se u EPS trebaju predstavljati važne političke poruke, te da bi kraćenje takvih emisija razvodnilo važna politička pitanja i potaknulo pretjerano pojednostavljivanje, upotrebu slogana i friziranje informacija. Njih zabrinjava i to što su kraće emisije obično negativne i vode prema kulturi pretežito negativnog političkog oglašavanja u SAD, gdje je odaziv birača na izborima obično manji nego u Velikoj Britaniji.

Vjerujemo da je važno da razlika između EPS i komercijalnog oglašavanja i reklamnih izvadaka iz filmova (*foršpana*) ostane vrlo jasna, jer je riječ o različitim tipovima emisija, koji su podložni različitim propisima. Jedan način na koji se to može postići je jasno označavanje EPS, o čemu govorimo u daljem tekstu. Drugi je način pomoću različitog trajanja EPS, koje su sada barem pet puta dulje od prosječnih TV reklama, koje rijetko prelaze 30 sekundi.

Ipak, ne prihvaćamo da je nemoguće prenijeti ozbiljnu političku poruku za manje od 2 minute i 40 sekundi. Mnogi politički novinski izvještaji i izjave za tisak političkih stranaka male su duljine, jer i novinari i političari uočavaju da je u masovnim komunikacijama jedna jasna tvrdnja često djelotvornija od dugačke i detaljne argumentacije. U svojem dokumentu iz 1998., tijela zadužena za radio i televiziju uočila su da se EPS danas više oslanjaju na tehniku iz svijeta oglašavanja, nego na onu javnog radija ili televizije. Pri tom su predložila da se da se ta tendencija zadovolji većom mogućnošću emitiranja EPS u vrijeme izbora, umjesto njihovim ravnomjernim raspoređivanjem po preostalom dijelu godine. Smatramo da postoji snažan argument za skraćivanje emisija politič-



kih stranaka, iako i dalje treba paziti da se EPS ne miješaju s komercijalnim oglašavanjem ili *foršpanima*.

Preporučamo da se strankama omogući da imaju kraće emisije od sadašnjih. U cilju očuvanja razlike između EPS i komercijalnog oglašavanja, predlažemo da minimalno trajanje EPS bude 1 minuta i 30 sekundi.

*... i veća fleksibilnost*

Razumijemo zabrinutost stranaka da će opredjeljivanje za kraće emisije značiti manju ukupnu minutažu koju će imati na radiju ili televiziji. Primamo na znanje i argument da bi, u cilju djelotvornog komuniciranja s biračima, emisije morale biti kraće i ponavljane nekoliko puta. Za nas je prioritet pobrinuti se da birači dobiju adekvatnu mogućnost primanja informacija od političkih stranaka, te, u skladu s tim, pobrinuti se da stranke mogu adekvatno predstaviti takve informacije. Imajući u vidu da su TV i radio glavna i najmoćnija javna glasila, te da je strankama zabranjeno emitirati plaćene oglase u tim sredstvima, smatramo bitnim da režim slobodnih emisija strankama koje ispunjavaju uvjete pruži dovoljno mogućnosti za prezentiranje informacija.

U isto vrijeme, prihvaćamo da je nepraktično dati strankama slobodu da dodijeljenu im minutažu dijele onako kako njima odgovara, čak i uz ograničenja vezanih uz najkraći i najdulji vremenski blok. Radijske i televizijske postaje moraju osigurati dovoljno vremena za EPS u svojem programu. U kontekstu kraćih predizbornih kampanja, davanje takve slobode strankama vjerojatno bi stvorilo poteškoće radio i TV postajama, kako u pogledu određivanja potrebnog broja vremenskih blokova koje treba ispuniti, tako i u pogledu dodjeljivanja emisija pojedinačnim blokovima.

Vjerujemo da bi bilo izvodivo omogućiti strankama veću fleksibilnost, uključujući i mogućnost većeg broja kraćih emisija, bez da sustav bude teško izvediv za postaje. Preporučamo da stranke dobiju mogućnost biranja između dva ili više 'paketa' EPS, što bi, u suštini, uključivalo izbor između manjeg broja duljih emisija i većeg broja kraćih emisija.

### *Suprotstavljanje primjedbama*

Shvaćamo da bi radijskim i televizijskim postajama mogućnost da stranke biraju između paketa činilo veće poteškoće u sastavljanju programa nego što ih imaju danas. U sklopu takvog oblika uređivanja, predlažemo da se od glavnih stranaka kojima će biti ponuđen niz emisija zahtijeva da se pridržavaju ranijih rokova za potvrđivanjem odabira paketa emisija koji žele. Isto tako, stranke bi mogle prihvatiti da se, kad je riječ o kraćim emisijama, emisije više stranaka emitiraju u zajedničkim blokovima, pod uvjetom da je moguće razviti sustav raspoređivanja koji bi jamčio pravedni tretman. To bi, na primjer, značilo da neka postaja, umjesto da svake večeri za vrijeme predizborne kampanje prikaže jednu emisiju od približno tri minute, prikaže emisije dviju stranaka (svaka od po 1 minutu i 30 sekundi) unutar jednog vremenskog bloka. Ne smatramo da je nerazumno očekivati od postaja da prihvate takvu promjenu. Zaista, pružanjem mogućnosti biranja između malog broja paketa, značajno se smanjuje stupanj rizika za radio i TV postaje, jer danas stranke mogu odabrati bilo koju kombinaciju emisija od 2 minute i 40 sekundi, 3 minute i 40 sekundi i 4 minute i 40 sekundi.

Dužnost je radio i TV postaja osigurati ravnotežu i nepristranost. Kada je riječ o EPS, to se postiže gledanjem na niz emisija kao na jednu cjelinu. Postaje brine to što bi se, ukoliko

strankama pruže izvjesnu mogućnost izbora, moglo smatrati da nije postignuta ravnoteža. Ne prihvaćamo da bi varijacije u broju emisija mogle uzrokovati neravnotežu, pod uvjetom da se različiti paketi ponuđeni strankama iste snage sastoje od približno jednakog ukupnog vremena. Smatramo da je lakše uočiti neravnotežu unutar postojećeg sustava, ako jedna stranka može odabrati pet emisija od 4 minute i 40 sekundi, a druga stranka iste snage može odabrati pet emisija od 2 minute i 40 sekundi.

Druga primjedba kojoj se ovdje suprotstavljamo je da, kad bi emisije bile kraće od postojećih, EPS ne bi bile navedene u programima radio i TV postaja, čime bi stranke izgubile dragocjen dodatni publicitet. U TV programima obično nije navedeno ono što je kraće od 3 minute; stoga oznake na početku i na kraju EPS znače da su najkraće emisije trenutačno uvrštene u TV programe. Ako se stranke jasno obavijeste o tome koje će emisije biti navedene u TV programu, vjerujemo da će za stranke to biti čimbenik kojeg valja uzeti u obzir prilikom odabiranja duljih ili kraćih emisija. Jasno, stranke kojima je stalo do dodatnog publiciteta koji pružaju TV programi odabrat će dulje emisije, dok će stranke koje žele povećati element iznenađenja više voljeti kraće emisije.

### 6.1.3 Finska iznimka

Tom Moring, *Političko oglašavanje na TV u Finskoj* (iz: *Političko oglašavanje u zapadnim demokracijama: stranke i kandidati na televiziji*; str. 161-165; urednice: Lynda Lee Kaid i Christina Holtz-Bacha)

Godine 1990., Finska je bila prva skandinavska zemlja koja je dopustila političko oglašavanje na radio valovima nacionalne zemaljske televizije. Stoga je Finska poseban slučaj u

usporedbi s većinom zemalja sjeverne Europe. U Norveškoj i Danskoj, nacionalno zakonodavstvo još uvijek zabranjuje političke oglase, ako se neovisno emitiraju putem radio valova ili kablovske TV. U Švedskoj, domaća je distribucija također zabranjena; međutim, švedske političke stranke, odnosno kandidati, mogu zaobići restrikcije tako što kupuju termine na izravnim satelitskim emisijama.

Prije danskih parlamentarnih izbora 1990. godine, london-ska postaja TV-3, koja emitira satelitski program za Skandinaviju, ponudila je danskim strankama mogućnost emitiranja političkih oglasa, no danske su se stranke složile da ne prihvate tu ponudu. U Norveškoj, TV-3 se i sam pridržavao ograničenja u političkom oglašavanju. U Švedskoj, međutim, umjereno desna stranka Moderaterna emitirala je uoči izbora 1991. nekoliko spotova na TV-3, a nju je slijedila Liberalna stranka. Propisi su u Švedskoj nešto manje kategorični od onih u Danskoj i Norveškoj; švedsko zakonodavstvo dopušta političkim strankama političko oglašavanje na domaćim programima. Iako to nije vjerojatno, očekuje se da će tijekom sljedećih izbora u Švedskoj porasti broj televizijskih političkih oglasa distribuiranih satelitom.

U Finskoj, politički oglasi nikad nisu bila zabranjena na kablovskoj TV. Ipak, gledanost domaćih kablovskih programa bila je početkom devedesetih ispod 3%. To nije bilo dovoljno za išta više od marginalnih ulaganja u TV blokove, sve dok takvo oglašavanje nije dozvoljeno i na nacionalnim komercijalnim programima.

(...)

## Promjene u finskim TV emisijama o izborima početkom 90-ih

Promjene u finskim predizbornim kampanjama početkom devedesetih uključuju ne samo uvođenje političkog oglašavanja na TV, već i čitav niz promjena u TV emisijama o izborima, kao i u političkoj praksi. Sve te promjene čini se da su usmjerile finski politički sustav u žameričkom' smjeru. Stoga, potrebno je ukratko opisati čitav proces, da bi se prikazao kontekst političkih TV spotova tijekom kampanje 1992. U Europi postoji tradicija stroge regulacije predizbornih TV emisija. U mnogim zemljama na TV i na radiju vlada "karantena/predizborna šutnja", tijekom koje je kandidatima zabranjeno pojavljivanje u programu neposredno prije izbora, uz iznimku strogo reguliranih izbornih emisija, kao što su vremenski blokovi koji se dodjeljuju strankama u skladu sa strogim propisima. Dopuštene su također i debate, u kojima se strankama daje fiksno vrijeme unutar kojega će se predstaviti i odgovarati na pitanja. Skandinavske zemlje imaju još i posebne novinarske razgovore sa strankama u kojima novinari (obično dvojica) uživo vode razgovor s predstavnikom neke stranke, pri čemu su obično su dosta kritički nastrojeni (Esaiasson & Moring, 1993.).

Tim su se načelima sve do početka devedesetih rukovodile i finske predizborne TV emisije. Formalno jednako pravo svih stranaka na pojavljivanje na javnoj televiziji strogo se primjenjivalo, razgovori s političkim strankama bili su podjednako dugog trajanja, neovisno o veličini stranki, a od finske komercijalne televizije nije se očekivalo da emitira program o predizornoj kampanji.

Postupno, ta su načela počela erodirati. Do početka osamdesetih, bilo je dopušteno finskim strankama davati različita

vremena za debatu, pri čemu su veće stranke dobivale više vremena. Potkraj osamdesetih, predizborna šutnja je postupno uklonjena s radija i televizije, počevši s vijestima i emisijama o aktualnim događanjima.

Početak devedesetih, kultura TV kampanja se u Finskoj dramatično promijenila. U kampanji koja je prethodila parlamentarnim izborima 1991. godine, komercijalna MTV emitirala je po prvi put svoju vlastite debate sa stranačkim vođama. MTV je na postaji TV-3 emitirala zabavne političke programe u kojima su se stranački predstavnici pojavljivali diskretno razgolićeni, u skladu s finskom kulturom saune. Među tim predstavnicima bili su i kandidati za parlament, koji su se u toj zabavnoj emisiji pojavili neposredno prije izbora (Moring & Himmelstein, 1993.).

U svojem programu o aktualnim događanjima, TV kompanija u javnom vlasništvu Yle uvela je življe izvještavanje o kampanji, otvarajući tako put za veću konkurenciju u novinarstvu. Uvedeni su dvoboji stranačkih vođa, no samo za najveće stranke. Tijekom kampanje za lokalne izbore 1992. došlo je do nove promjene: na nacionalnu TV uvedeni su politički spotovi. Pojavljivanje političkih vođa u zabavnim emisijama (kvizovima, emisijama o kuhanju) postalo je sve učestalije. Komercijalna MTV nije imala jednu emisiju s debatama, već dvije.

S druge strane, javna TV kompanija Yle pojačala je konkurenciju u novinarstvu na račun jednakosti u tretiranju stranaka. Yle je ograničila broj stranaka koje smiju sudjelovati u debatama – to je omogućeno samo parlamentarnim strankama. Od 17 stranaka koje su sudjelovale u debatama 1991. godine, samo 9 njih je dobilo pristup u emisije o predizbornoj kampanji 1992. O redu pojavljivanja stranaka u razgovorima, koji je ranije određivan ždrijebom, sada su odlučivali novinari. Na-

dalje, vođe dviju stranaka koje su sudjelovale u vladi predstavljani su u (kritički nastrojenim) emisijama o stanju u društvu neposredno prije izbora. Od dvije emisije u 1991. godini, u kojima su četiri stranačka vođe održavali debate pred izbore, u 1992. je ostala je samo jedna emisija u kojoj su predstavljana dvojica stranačkih vođe – premijer i vođa najveće opozicijske stranke.

Sve te promjene krenule su smjerom uzetim prethodne godine, udaljavajući se od strogo reguliranih predizbornih TV emisija prema sustavu koji će političku prezentaciju otvoriti komercijalnom i novinarskom natjecanju. Takav razvoj događaja nastavio se u ranim fazama kampanje, pa sve do finških predsjedničkih izbora 1994., koji već jasno nalikuju “talk show demokraciji” kakva se razvila u SAD tijekom predsjedničke kampanje 1992. (Dennis i dr., 1993.).

### 6.1.4 Visoki sud Australije

[http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/high\\_ct/177clr106.html](http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/high_ct/177clr106.html)  
 AUSTRALIAN CAPITAL TELEVISION PTY. LIMITED AND  
 OTHERS i DRŽAVA NEW SOUTH WALES protiv AUSTRAL-  
 SKOG COMMONWEALTHA i DRUGIH (1992) 177 CLR 106  
 F.C. 92/033

Ustavni zakon (Cth)

#### **SUD**

MASON CJ(1), BRENNAN(2), DEANE(3), DAWSON(4), TO-  
 OHEY(3), GAUDRON(5) i McHUGH(6) JJ

CANBERRA, 1992., 17-19. OŽUJKA, 30. RUJNA; MELBOUR-  
 NE, 1992., 28. KOLOVOZA #DATUM 30.09.1992.

PODNOŠITELJI PRIGOVORA

Australian Capital Territory Pty. Ltd., Prime Television (Southern) Pty.Ltd., TWT Ltd., Tasmanian Television Ltd., Southern Cross Television (TNT 9)Pty. Ltd., Prime Television (Victoria) Pty. Ltd., Queensland Television Ltd. i TCN Channel 9 Pty. Ltd., vlasnici komercijalnih televizijskih licenci i licencnih jamstava prema Zakonu o emitiranju programa iz 1942. ("Zakon"), tužili su Commonwealth pred Visokim sudom zbog tvrdnje da je Glava IIID Zakona nevažeća. Alternativno, tvrdili su da su stavci 95D i stavci 95B, 95C, 95E, 95Q i 95S Zakona nevažeći u odnosu na licencirane TV kuće. Commonwealth je podnio prigovor na tužbu, tvrdeći da je Glava IIID potpuno pravovaljan zakonski propis Commonwealtha. Država New South Wales pokrenula je parnicu pred Visokim sudom protiv Commonwealtha i Australskog tribunala za radio i televiziju zbog tvrdnji da je Glava IIID nevažeća i da se taj Dio ne primjenjuje na izvanredne parlamentarne izbore. Tuženici su podnijeli prigovor na tužbu, navodeći da je Glava IIID u potpunosti pravovaljan zakon Commonwealtha. Također su ustvrdili da stavak 95J, u vezi sa stavkom 95H, ne sprečava primjenu Glave IIID na izvanredne izbore. Određeno je da će se podnositelji prigovora zajedno pojaviti pred sudom na ročištu.

*Sir Maurice Byers QC (zajedno sa S. J. Gagelerom), za tužitelje u prvoj parnici.* Stavci 95B, 95C, 95D i 95Q Zakona o emitiranju programa (Broadcasting Act) iz 1942. u suprotnosti su s impliciranim jamstvom slobodnog pristupa, sudjelovanja i kritiziranja federalnih i državnih institucija koji se tiču slobode komunikacije u vezi s političkim i izbornim procesom. Alternativno, oni su u suprotnosti s impliciranim jamstvom slobode komunikacije u vezi s političkim i izbornim procesom. Ta jamstva proizlaze kao nužna implikacija iz prirode institucija vlasti koje su osnovane i zajamečene prema Ustavu ili običajnom



pravu australskog naroda. Australski narod sporazumno je stvorio ovaj Ustav i dao mu vrhunsku pravnu snagu. Ustavni zakon Australskog Commonwealtha iz 1900. dao je tom sporazumu pravni oblik. Ustav derivira svoju stalnu valjanost iz volje australskog naroda. Njega može promijeniti samo narod: članak 128. Ustava obuhvaća načela predstavničke i odgovorne vlasti: članci 7., 28, 53, 64. Članak 106 jamči postojanje ustava saveznih država u kojima je predstavnička i odgovorna vlast bila u vrijeme federacije, i ostaje, bitna značajka (...). Riječ "ustavi" u članku 106 obuhvaća one zakone savezne države koji se odnose na određenje i oblik njezine vlasti (...). Navodi u članicma 9 i 10 Ustava koji se odnose na "parlamente" saveznih država odnose se prema njima kao prema organima predstavničke i odgovorne vlasti. Načelo odgovorne vlasti prožima Ustav, i čini dio tkiva na koje se napisane riječi Ustava nadograđuju (...). Glavni koncept i učinak tog načela, čija je osnovna značajka izvršna odgovornost zakonodavnog tijela, jest to da stvarnu vlast u državi obnašaju dužnosnici koji uživaju povjerenje naroda (...). Stav tvoraca Ustava da je Deklaracija o pravima poput one američke nepotrebna temeljio se na njihovoj vjeri u pravilno funkcioniranje predstavničke i odgovorne vlasti i na slobodnom odvijanju izbornog procesa. Predstavnička i odgovorna vlast odgovara na glas naroda. Ona zahtijeva da birači obznane svoju volju ne samo u glasačkim kutijama, nego i komuniciranjem sa svojim predstavnicima u Parlamentu. Ona zahtijeva da svaka osoba ima pravo obznaniti svoje drugačije stavove o političkim pitanjima ne samo za vrijeme predizbornih kampanja, nego i između izbora. Budući da je izvršna vlast odgovorna Domu Parlamenta što ga bira narod, sposobnost ljudi da obznane svoje stavove o trenutnim političkim pitanjima koja

su se pojavila za vrijeme mandata tog Doma od najveće je važnosti za njegov rad. Temeljni preduvjet ustroja Ustava, i osobito izbornih procesa kojima se posebno bave članci Z, 24, 28 . i 128 i koji su zajamčeni u slučaju državnih Ustava člankom 106, stalna je sposobnost australskih ljudi u cjelini da donesu pravilne stavove o stvarima od političke važnosti. To nužno uključuje sposobnost, u svako doba, za slobodnu i neometanu javnu raspravu o svim takvim stvarima, uz uvjet tradicionalnih i proporcionalnih ograničenja poput onih koja nameću zakoni o kleveti i ugrožavanju društvenog uređenja. Zakon kojim se nastoji kontrolirati sadržaj komunikacije o nekoj stvari od političke važnosti, u odsutnosti nekog obveznog opravdanja, zbog toga je nevaljan iz dva razloga: prvo, kao prepreka za slobodan rad institucija i procesa koje je stvorio ili koje štiti Ustav, a osobito izbornih procesa što ih uređuju ili jamče članci Z, 24, 28, 106 i 128; drugo, kao nijekanje temeljne pretpostavke na kojoj se zasniva predstavnička i odgovorna vlast utemeljena po Ustavu i kakvu Ustav štiti, tj. sposobnost australskog naroda da kontrolira institucije vlasti kroz izborne procese. U mjeri u kojoj strukture i procesi Ustava zahtijevaju ili omogućuju pristup ili sudjelovanje pojedinca, oni nužno daju pojedincu korelativno pravo na taj pristup ili sudjelovanje (...). To pravo uključuje sve što je potrebno za njegovo učinkovito ostvarenje. Pravo glasa je osobno pravo (...).

U Kanadi je postojanje impliciranog jamstva slobode komunikacije prepoznato kao osnovna karakteristika kanadske parlamentarne demokracije koja ima ustavni status čak i ispred kanadske Povelje o pravima i slobodama (...). Glavna svrha izričite slobode govora u Prvom amandmanu Ustava Sjedinjenih Američkih Država bila je zaštita slobodne rasprave o djelovanju vlasti (...).Implicirano jamstvo slobode komunika-

cije koje proizlazi iz običajnog prava australskog naroda počiva na istim i širim razlozima. Konceptija građanstva u slobodnom i demokratskom društvu nužno implicira osobnu slobodu kretanja i komuniciranja u tome društvu. Postojanje takve slobode duboko je ukorijenjeno u običajnom pravu i u tradicijama demokratske vlasti. Osim izričitog jamstva slobode govora u Prvom amandmanu, implicirano ustavno jamstvo slobode kretanja uvijek je bilo prepoznavano u Sjedinjenim Američkim Državama (...). Članci 95B, 95C, 95D i 95Q ukidaju slobodu građana da komuniciraju o političkim stvarima za vrijeme izbornih razdoblja i upućuju na to da ga zamijene režimom iz Poglavlja 3. Taj režim je diskriminatoran prema osobama ili strankama koje već nisu zastupljene u Parlamentu ili zakonodavnim tijelima. Ustavna sloboda je potpuno oduzeta. Zabrane navedene u članicma 95B, 95C i 95D nevažeće su jer sprečavaju razmjenu političkih informacija, odnosno, jer sprečavaju razmjenu političkih informacija u izbornom razdoblju. Članak 95H zamjenjuje pravo na slobodu političke rasprave režimom prema kojem stranke čiji se predstavnici nalaze u Parlamentu dobivaju devedeset posto ukupnog vremena dozvoljenog za emitiranje političkog materijala. Nestrančki senatori uzimaju sljedećih pet posto. Niti jedna druga osoba nema pravo na vrijeme. Ona se mora prijaviti. Obveza sadržana u čl. 95Q da se osigura slobodno vrijeme ne vrijede, jer ona prisiljava na emitiranje političkih informacija, odnosno, jer prisiljava na emitiranje političkih informacija diskriminacijom u korist političkih stranaka koje su već zastupljene u Parlamentu ili zakonodavnom tijelu. Odredbe ne mogu biti opravdane temeljem tvrdnje da su one u okviru područja bilo koje dozvoljene regulatorne vlasti. One nisu razmjerne postizanju bio kojeg legitimnog cilja vlasti. (...) Spominjanje

“među-odnosa” bilo je umetnuto u članka 92. da bi se jasno navelo da su za građane novog Commonwealtha kolonijalne granice prestale postojati i da Commonwealth obuhvaća cijeli kontinent i Tasmaniju. Međudržavni odnosi kojima odredba daje punu slobodu samo su ilustracija širine odnosa koji se podrazumijevaju u stvaranju novog Commonwealtha. Ta odredba ne predviđa iscrpljenje prava građana Commonwealtha. Pravo na obraćanje saveznom glavnom gradu i savezним institucijama jasno je uključeno u državljanstvu Commonwealtha, pa ipak ovaj članak to ne spominje (...). Članak 92 predstavlja specifičnu i ograničenu izjavu o većoj slobodi koja je stvorena osnivanjem Commonwealtha. Njegova usredotočenost na slobodu odnosa preko državnih granica ne znači preferirati, već omogućiti ravnopravnost kroz slobodu odnosa u svim državama. Prirodno značenje “među-odnosa” u članku 92 obuhvaća sve vrste kretanja i komunikacija. Ono uključuje radijsko i televizijsko emitiranje (...). Činjenica da su sredstva ili svrha kretanja ili komunikacije po karakteru komercijalna ne uklanja ih iz opsega “odnosa”. Zajamčena sloboda je osobna sloboda, neovisna o bilo kakvim komercijalnim svojstvima (...)

Apsolutna sloboda kretanja zajamčena ovim člankom odnosi se na slobodu kretanja u države i iz država bez opterećenja, prepreka ili ograničenja (...). Slično tome, apsolutna sloboda komunikacije koju jamči ova odredba ne može se opteretiti, spriječiti ili ograničiti. Sloboda se narušava prisilom jednako kao i zabranom. Odredbe o licencama Zakona o emitiranju programa uklanjaju pravo na vođenje komercijalnih radio i televizijskih stanica iz javne domene i zamjenjuju ga režimom pod kojim ograničen broj osoba koje imaju odobrenje dobiva zakonska prava na vođenje komercijalnih televizijskih

i radio stanica za profit. Bit tih zakonskih prava je pravo vlasnika licence da emitira reklame za novac. Zakon o naknada-ma za TV licence iz 1964. predviđa znatne zarade od poslovanja pod licencom koja proizlazi iz emitiranja reklamnih oglasa. Komercijalna televizijska licenca stoga daje zakonsko pravo vlasniku licence da emitira reklamne oglase, te da to čini za novac. Članci 95B, 95C, 95D i 95Q djeluju na taj način da vlasniku licence oduzimaju pravo da traži novac za političko oglašavanje, te da korisnicima navedenima u Glavi 3 (tj., u biti, zakonodavnim tijelima) daju pravo na besplatno emitiranje političkih oglasa. To znači stjecanje koristi u smislu članka 51 (xxxi) bez valjanih osnova. Stjecanje interesa koji predstavlja dio šireg odobrenja znači stjecanje koristi/vlasništva (...). Podneske tužitelja u drugoj parnici usvajamo kao žalbe zbog kršenja državnih ustava.

*K. Mason QC, zamjenik javnog tužitelja države New South Wales (a s njime i L. S. Katz), u ime Javnog tužiteljstva te države,* intervenirao je u korist tužitelja u prvoj parnici, te tužitelja u drugoj parnici. Stavci (3) i (4) članka 95D nisu valjani, jer sprečavaju sposobnost država da funkcioniraju, kao i procese kojima se ostvaruje njihova zakonodavna i izvršna vlast, ugrožavajući na taj način njihovu strukturnu cjelovitost (...). Oni su također u suprotnosti sa zaštitom Državnih ustava zajamčene po člancima 106 i 107 Ustava (...). Izborni proces je od fundamentalna značaja za organizaciju i strukturu Državnih vlasti, jer određuje sastav zakonodavnog tijela i izvršne vlasti. Političko oglašavanje političkih stranaka i grupa za pritisak uhodano je i zakonito sredstvo kojime se relevantne informacije prenose biračima, a izvršna vlast čini odgovornom (...). Prijetnja izražavanjem zadovoljstva ili nezadovoljstva djelovanjem vlasti na odgovarajući način leži u biti demokratskog

političkog sustava i povremeno utječe na postupanje vlasti. Izbori se ne provode u informacijskom vakuumu. Djelotvorna demokracija zahtijeva slobodan protok informacija na “tržištu ideja” (...). Djelotvorna mogućnost izbora između alternativnih vlasti od fundamentalna je značaja. Članci 95B (3), 95C(4) i 95(D) nisu valjani, jer bitno ometaju sposobnost izvršne vlasti da upravlja i da štiti učinkovitost zakona i mjera saveznih država od utjecaja zakona i mjera saveznog parlamenta i vlade. Zabrana političkog oglašavanja vlasti saveznih država i njihovih tijela daleko nadilazi zaštitu bilo kojeg legitimnog saveznog interesa u odnosu na savezne i teritorijalne izbore, zbog sposobnosti nediskriminacijskog organiziranja izbora i izvanrednih izbora, kao i zbog raspona relevantnih zabrana. Sposobnost državnih vlasti i njihovih tijela da se zaštite i da razmjenjuju informacije bitne za njihove interese i dobro funkcioniranje ozbiljno je narušena. Zbog definicije “političkog sadržaja”, članci 95B(3), 95C(4) i 95D(3) zabranili bi emitiranje u ime vlasti saveznih država za vrijeme saveznog ustavnog referenduma o prijedlogu Commonwealtha o izmjenama i dopunama Ustava proširivanjem istovremenih ili isključivih ovlasti parlamenta Commonwealtha, ili o ukidanju Država ili o tome da se kontroverzna deklaracija o pravima počne primjenjivati na države. Kako državne vlasti mogu imati legitimne interese u oglašavanju čak i tamo gdje je cilj oglašavanja utjecati na glasovanje, opće zabrane u članicama 95B(3), 95C(4) i, možda, u 95D(3), izdvajaju i diskriminiraju Države i njihove vlasti, u smislu naročitih ograničavanja ili uvjetovanja koje se ne mogu opravdati *vis-à-vis* osoba ili tijela kojima se daje besplatno vrijeme ili *policy launches*, i dobrotvornih organizacija kojima je dana sloboda prema članku 95A(3), poput ekoloških skupina ili onih koje promiču interese određenih kategorija

osoba posebnim potrebama. Članci 95B(3), 95C(4) i 95D(3) nevažeći su, jer izdvajaju i diskriminiraju Države i njihove vlasti što utječe na njihove zakonodavne i izvršne funkcije i nameće im posebna ograničenja kakve se ne primjenjuju na druge osobe koje su zainteresirane za širenje "političkih informacija" (...) Teret opravdavanja bilo koje takve diskriminacije leži na Commonwealthu (...). Diskriminacija prema međudržavnim odnosima od suštinskog je značaja za nevaženje prema članku 92. Pozivamo se na naše podneske u predmetu *Nationwide News Pty. Ltd. protiv Wills*. Ako oni budu prihvaćeni, priznaje se da Glava IIID ne diskriminira međudržavne odnose. Političko oglašavanje nije trgovina, te zato ide u područje odnosa. Na apsolutnu slobodu ne utječu protekcionistički koncepti, no nju ne narušavaju razumni i razmjerni propisi. Odnosi uključuju preko-graničnu komunikaciju (...). Osporene odredbe ne mogu se prihvatiti kao razumni i razmjerni propisi. U javnom je interesu širenje, a ne suzbijanje onih informacija čije je oglašavanje zabranjeno. Sama činjenica da je odobreno besplatno vrijeme za emitiranje pokazuje da sadržaj zabranjena materijala nije u pitanju. Zabrinutost zbog korupcije ne može nadjačati bitnu važnost slobodnog govora o javnim stvarima. Zakon također nije pošten u tome što besplatno vrijeme za emitiranje dodjeljuje postojećim strankama. On funkcionira tako da štiti njih i obeshrabruje nove stranke. Opterećuje nevine osobe zbog uočene potrebe za sprečavanjem korupcije glavnih političkih stranaka. Odredbe članka 95B(3) i (4) i članka 95C(4) i (5) nevažeće su, jer su u suprotnosti s impliciranim ustavnim pravom na slobodu komuniciranja sa središnjim organima vlasti i u odnosu na savezne izborne i pravosudne postupke (...) Za razliku od članka 92, ovo pravo pruža se preko granica država. U suprotnom, predlagatelju ili

tužitelju u arbitražnom postupku ne bi se dopustio pristup poziciji s koje može zahtijevati ispravljanje nepravde na saveznoj razini, odnosno, tužitelju u parničnom postupku ne bi se dopustio pristup saveznom sudu radi podnošenja žalbe. Članak 51 (xxx) valja liberalno tumačiti, s skladu s takvim ustavnim jamstvom (...). Takvo stjecanje ne mora nužno biti od Commonwealtha. Dovoljno je da postoji stjecanje kojim Commonwealth ili netko drugi stječe pravo na vlasništvo, ma koliko neznatno ono bilo (...). Pravo koje stječe Commonwealth ili netko koga predloži ne mora se identificirati s nečim što je odbacila osoba od koje je nešto stečeno (...). Da bi bilo važeće, stjecanje mora biti u svrhu o kojoj Parlament ima ovlast donositi zakone (...).

Zakon krši pravo komercijalne radio ili TV kuće da svoju postaju i opremu koristi na način koji ona smatra primjerenim. To pravo nerazdvojivo je od samog prava vlasništva, a relativna isključivost koju mu daje licenca čini ga još vrednijim. Postaja vlasnika licence sredstvo je za prenošenje poruka koje je prema zakonu dužno djelovati u korist specificiranih osoba. Zakon također ograničava ranije postojeće pravo radijske ili televizijske kuće na emitiranje u skladu sa svojom licencom, u ovisnosti o svim postojećim važećim uvjetima. Pravo korištenja i raspolaganja imovinom na način koji vlasnik smatra prikladnim bit je koncepcije vlasništva (...). U to je uključeno i pravo neuključivanja drugih (...). Oni kojima se odobri besplatno vrijeme za emitiranje stječu efektivno pravo ulaska u eter posredovanjem navedene postaje i licence. Licenca za emitiranje predstavlja oblik vlasništva (...). Zadovoljila je provjeru u predmetu *National Provincial Bank Ltd. protiv Ainsworth* (...). Komercijalna radio i televizijska licenca je prenosiva (članak 89A), vrijedna – zato što predstavlja ograniče-



nu robu (stavak 6A(1)), i opoziva samo temeljem opravdana razloga (članak 88), i važeća tijekom strogo određenog razdoblja, s pravom na obnovu, osim pod propisanim uvjetima (čl. 86, 86AA, 87(1)). Prava onih kojima je odobreno besplatno vrijeme emitiranja pretvaraju se u izmjerljivu prednost koja se može identificirati, kao i u materijalnu korist vlasničkog karaktera (...). Za stjecanje nije važno može li onaj koji stječe prenijeti vlasništvo (...). Odredba članka 51(xxxi) ne ograničava se na zaštitu tradicionalnih vlasničkih prava (...). U svezi primjene čl. 95D(4) Glava 3 je nevažeća, zato što njezina svrha nije od onih o kojima parlament Commonwealtha ima pravo donositi zakone u kontekstu izbora u savezним državama. Proklamirani cilj zakona je zaustaviti političku korupciju. To, kao i njegova primjena na izbore u Državama, nije svrha koja bi spadala u ovalsti Commonwealtha. Članak 51(v) ne podupire temeljnu svrhu zakona (...). Ako je Glava 3 nevažeća, niti članci 95B(4), 95C(5) i 95D(4) ne mogu opstati, jer bi funkcionirali na drugačiji način. Glava 3 se izričito spominje u tim odredbama, a njezin značaj otkriva zakonodavna povijest koja pokazuje da Zakon iz 1991. bez nje ne bi bio prihvaćen. Ako su članci 95B(4), 95C(5) i 95D(4) nevažeći, članci 95B(3), 95C(4) i 95D(3) također bi trebali biti sporni. Ako bi se vlasti ostavile vezanih ruku dok privatni oglašivači imaju potpunu slobodu, to bi obrnulo funkcioniranje zakonodavstva. (...)

*G. Griffith, kraljičin pravni savjetnik, zamjenik javnog tužitelja Commonwealtha, i D. J. Rose, kralj. pravni savjetnik (s njima i J. S. Hilton), za tuženu stranu.*

G. Griffith: Glava IIID ostavlja nedirnutima brojne mehanizme političke debate i komuniciranja i prepušta ih onima koji žele sudjelovati; na primjer, oglašavanje u tisku, izravno slanje poštom, razgovori o aktualnim događanjima, tiskovne

konferencije, priopćenja za tisak, javni sastanci i obilaženje po kućama.

(BRENNAN J. Ali, vaš argument mora ići toliko daleko da ustvrdi da, kada je riječ o izborima, plenarne ovlasti uključuju i sprečavanje bilo kojeg od tih načina komunikacije.) On i ide toliko daleko. Cilj je provjere utvrditi je li postojeće ograničenje u suprotnosti s ustavnim uvjetom da narod izravno bira parlament. To ograničenje ne umanjuje, već jača demokratski proces, jer je usmjereno slabljenju korupcije unutar toga procesa. Sve dok zakon nije u suprotnosti s ustavnim uvjetom, zakonodavno tijelo je ono koje određuje je li ograničenje prikladno, predstavlja li ono najbolji mehanizam i ide li predaleko. Plenarne ovlasti iz članka 51(v), koje se tiču radijskog i televizijskog emitiranja, omogućuju parlamentu da u potpunosti predvidi pružanje usluga emitiranja, odnosno njihovu zabranu (...). Pogrešno je ovlasti analizirati navođenjem primjera njihove pretjerane upotrebe ili moguće zloupotrebe (...). Prema članicima 10, 29, 31, 51(xxxvi) i (xxxix), Parlament ima plenarne ovlasti da donosi zakone o izborima. On može donositi zakone koji reguliraju postupanje osoba za vrijeme izbora, uključujući i zakone za zaštitu integriteta izbornog procesa kroz sprečavanje korupcije i nezakonitih utjecaja (...). Kako Ustav u člancima 24, 29 i 41 sadrži izričita ograničenja u ostvarivanju tih zakonodavnih ovlasti, postoji ograničen prostor za impliciranje drugih ograničenja. Sud ne bi trebao odbaciti taj zakon, osim ako se ne uvjeri da ovaj u tolikoj mjeri slabi demokratski proces, da se više ne može reći da narod izravno bira parlament svojim pravilnim odlukama. U slučajevima gdje međudržavno djelovanje ili komuniciranje idu u trgovinsku kategoriju i u kategoriju odnosa, jedina provjera koju predviđa članak 92 je diskriminacijski protekcionisti-

zam. U predmetu *Cole protiv Whitfielda* (...), smatrajući da zakoni ne krše članak 92 u smislu u kojem se on tiče trgovine, sud ih je proglasio valjanima bez da je razmotrio krše li oni neku drugu, širu slobodu odnosa. Televizijsko emitiranje za profit imaće karakter trgovine i odnosa kada je riječ o televizijskoj kući i onima koji oglašavaju u trgovinske ili komercijalne svrhe, a samo karakter odnosa kada je riječ o onima koji oglašavaju u druge svrhe, uključujući i one političke. No, zakon ne smije diskriminirati odnose među državama u smislu da te odnose opterećuje na način na koji ne opterećuje unutardržavne odnose iste vrste. Bez obzira na to, neki zakon opće primjene, koji djeluje tako da na naročit način opterećuje odnose među pojedinim državama, bit će valjan ako njegova namjera nije diskriminirajuća, te ako su uzgredna opterećenja koja nameće odnosima između država odgovarajuća i prilagođena, a ne neprimjerena ostvarenju te namjere. Kad diskriminacija ne bi bila potrebna, odnosi među državama uživali bi povlašten status. Ovako protumačen, ovaj članak ne daje trgovini među državama povlaštenu status (...), a nema razloga zašto bi i odnosi među državama imali povlaštenu status. Osobi koja se bavi trgovanjem među državama članak ne daje individualno pravo na oslobođanje od ograničenja (...). Isto tako, ne postoji ni individualno pravo na oslobođanje od ograničenja vezanih uz odnose među državama (...). Svrha članka 92 jest javna (uklanjanje s državne granice zapreka odnosima između pojedinih država), a ne privatna (jamčenje individualnog prava na sudjelovanje u odnosima među državama bez zakonske kontrole ili ograničenja). Članak 92 ne zahtijeva ništa više nego da neka osoba može sudjelovati u međudržavnim događanjima ili komunikaciji pod sličnim uvjetima pod kojima može sudjelovati u unutardržavnim događa-

njima i komunikaciji. Zakon ne diskriminira međudržavne odnose. Predmet *Crandall protiv Nevada* (...) uključivao je diskriminaciju protiv međudržavnih odnosa. Ako diskriminacija nije preduvjet za pravnu ništavost, tada se za Zakon može reći da predstavlja razumnu regulaciju. Sud mora prihvatiti da je parlament imao razumne temelje za rješavanje problema kojima se legislativa bavi, te ne može ispitivati je li usvojeno rješenje bilo potrebno, ili čak poželjno (...). Za pravnu ništavost nije dovoljno da sud smatra da je zakon neprikladan i zastranio. Potrebno je da se smatra da zakon nije prikladan i prilagođen postizanju svoje svrhe. Razumna proporcionalnost mora mu nedostajati u tolikoj mjeri da se može ustvrditi da nema nikakve veze sa svrhom koju bi trebao postići (...). Ovom Zakonu ne nedostaje razumna proporcionalnost. Sastavljači Ustava nisu iskazali nedostatak vjere američkih farmera u prevlast parlamenta. Parlament je smatrao potrebnim zaštitu prava manjina. A prvi su izričito odbacili tu potrebu (...). Kanadski predmeti iz vremena prije Povelje o pravima i slobodama ne uvode implicirano jamstvo slobode komuniciranja koje bi moglo srušiti zakone koji su doneseni unutar postojećih ovlasti (...). Američki predmeti vezani uz Prvi amandman pokušavaju naći ravnotežu između stupnja utjecaja na slobodu govora i izbornog procesa s jedne strane i važnosti konkretnih državnih problema s druge strane. Kako bilo da bilo, slučajevi vezani uz Prvi amandman nisu primjenjivi na naš Ustav. U našem slučaju, primjenjivi su članci 7 i 24, te implikacije koje iz njih proizlaze. Ako zakon Commonwealtha ulazi u okvire postojećih ovlasti, sud ne može preispitivati zakon na temelju toga što se kosi s temeljnim ljudskim pravima ((56), *Davis protiv Commonwealtha* (1988), 166 CLR 79, str. 116). Zakon i više nego dovoljno ulazi u ovlasti zakonodavnoj vla-

sti, te je nebitno je li meritoran ili ne (...). Neki zakon se ne može oboriti samo na temelju toga što krši impliciranu slobodu zajamčenu Ustav (...). Ako se prihvati da je pravo na slobodu izražavanja ovisno o određenoj regulaciji koja je u javnom interesu, na parlamentu je, a ne na sudovima, da određuje što javni interes zahtijeva (...). Ovaj Zakon ne ometa Države u značajnijoj mjeri. Ni države niti državni izbori nisu izdvojeni radi posebnog i lošeg postupanja, no loš utjecaj na njih postoji u sklopu općeg sustava. Nikakva posebna opterećenja ili pravna ograničenja nisu nametnute Državama; zakon ne cilja na njih. Države i njihovi izbori tretiraju se jednako kao i Commonwealth i njegovi izbori, te kao Teritoriji i njihovi izbori (*Australija se, osim saveznih država, sastoji i od dva žteritorija' – op. prev.*). Činjenica da se vlade Commonwealtha i Država tretiraju drukčije od političkih stranaka i drugih osoba zato što im se ne dopušta slobodno korištenje vremena emitiranja, nije diskriminacija. Kod diskriminacije je riječ o tome da se iste pojave tretiraju različito, odnosno da se različite pojave tretiraju na isti način (...). Ne-diskriminacijski zakon koji australskom Commonwealthu i Državama zabranjuje oglašavanje u elektroničkim medijima tijekom predreferendumske kampanje ne umanjuje postojanje i strukturu Država, odnosno njihovu sposobnost funkcioniranja. Države nemaju ulogu u mehanizmu mijenjanja Ustava. To je stvar naroda Commonwealtha.

D. J. Rose, kralj. pravni savjetnik: Ne postoji stjecanje vlasništva u sklopu članka 51(xxxi), jer članak 129 svaku licencu čini podložnom promjenama od samog početka. U tom smislu, licenca za emitiranje ne razlikuje se od ugovora o najmu koji najmodavcu daje pravo da ponovno zauzme svoju zemlju tijekom trajanja najma. Uvjeti potrebni za besplatno vrijeme emitiranja ne uključuju stjecanje vlasništva od strane po-

litičkih stranaka ili kandidata. Oni ne dobivaju pravo na vlasništvo. Besplatno vrijeme emitiranja ne može se prenositi na druge (...). Nedostaje mu jedna od bitnih značajki prava vlasništva. Zakon koji zahtijeva pružanje usluga ne uključuje stjecanje vlasništva, jednostavno zato što bi pružanje usluge uključivalo korištenje vlasništva. Sve što stranke i kandidati dobivaju je pravo da se njihova emisija emitira. Prema članku 51(xxxi), nikakav vlasnički interes ne smatra se "vlasništvom" (...). Pošteno je i pravedno zahtijevati od vlasnika tako vrijednih povlastica kao što su to licence za emitiranje programa da u javnom interesu pružaju i besplatne usluge u ograničenoj mjeri. S druge strane, odredbe o besplatnom vremenu emitiranja pravedne su i poštene, jer članak 129 znači da vlasnici licenci prihvaćaju licence znajući da se ove mogu izmijeniti. Članci 95B(4), 95C(5) i 95D(4) nerazdvojivi su od Glave 3. članci 95B(3), 95C(4) i 95D(3) nerazdvojivi su od članaka 95B(4), 95C(5) i 95D(4). Budući da se tiču lokalnih izbora, članci 95C i 95D razdvojivi su od odredaba koje vrijede za ostale izbore na razini Commonwealtha i na Teritorijima. Odredbe članka 95B koje se tiču referenduma, razdvojive su od onih koje se tiču izbora. Ako je bilo koji dio članaka 95B, 95C ili 95D pravno nevažeći, on je tada razdvojiv od odredaba bilo kojeg drugog od ovih članaka.

*J. J. Doyle, kralj. pravni savjetnik, zamjenik javnog tužitelja države Južna Australija (a s njime i B. M. Selway), u ime javnog tužitelja navedene Države, intervenira u korist tužene strane. Činjenica da odredba u skladu s američkim Prvim amandmanom nije bila usvojena, kao i uvođenje jamstva za slobodne odnose između Država u članak 92, sugeriraju da bi bilo koju implikaciju slobode pristupa ustavnim institucijama, te sudjelovanja u njima i kritiziranja istih, trebalo usko tumačiti. Ustav*

zahtijeva, odnosno utemeljen je na takvom postupku koji osigurava da senatore "izravno bira narod." Podrazumijeva se da postupak mora omogućiti slobodni odabir, te, u mjeri potrebnosti za slobodni odabir, dopustiti kandidatima i biračima međusobnu komunikaciju. No, ništa više od toga ne smatra se potrebnom implikacijom iz ustavnih odredbi. Pravilan pristup ovdje nije upitati se kakve su bile pretpostavke od kojih su polazili sastavljači Ustava, te ih zatim izraziti kao pozitivna prava, već razmotriti funkcionira li konkretni zakon na taj način da sprečava birače i kandidate da sudjeluju na izborima na sadržajan način. Tužitelji pretvaraju opće preduvjete u temeljna ustavna načela. Zakon koji s praktičnog gledišta sprečava slobodno biranje bio bi pravno nevažeći. Ustav podrazumijeva da član parlamenta predstavlja biračko tijelo. Zakon koji ograničava komunikaciju između člana parlamenta i njegovih birača na takav način da sprečava tog člana da predstavlja birače bit će pravno nevažeći. Unatoč svojim učincima, taj zakon zabranjuje korištenje samo dva sredstva komunikacije. No, učinak mu nije toliko bitan da bi se moglo zaključiti da nije moguće održati slobodne i funkcionalne izbore, odnosno da članovi parlamenta i njihovi birači ne mogu komunicirati. Ni jedno relevantno jamstvo ne može se primijeniti na izbore u pojedinim državama. Članci 106 i 107. Ustava do daljnjega ostavljaju ustave pojedinačnih država onakvima kakvi jesu, te implicitno potvrđuju neovisnost Država. No, bilo kakve implikacije vezane uz prava birača u Državama i članova parlamenta moraju doći iz ustava Država. Kad bi zakon doista sprečavao slobodne i funkcionalne izbore, odnosno komunikaciju između članova parlamenta i birača, bilo bi to loše za Države, ne zbog impliciranog jamstva, već stoga što bi priječio postojanje tih Država onakvih kakve danas jesu. S

time u skladu, bilo koja relevantna implikacija neće učiniti članke 95B i 95D pravno nevažećima. Ponavljamo naše podneske vezane uz članak 92, u sklopu predmeta *Nationwide News Pty. Ltd. protiv Willsa*. Zakon se ne primjenjuje na prekogranično komuniciranje. Njegovo je da, putem zabrane političkog oglašavanja, kontrolira način provođenja izbora i ograniči izdatke političkih kampanja. Postoji, u stvari, prepreka komuniciranju između Država, no zakon je prikladan i prilagođen naznačenoj svrsi, opterećenje nametnuto trgovini između država proizlazi iz te svrhe i nije neprimjereno ostvarivanju naznačenog cilja. Osobito treba napomenuti da prirodno da tog medija onemogućuje razlikovanje između unutardržavnog oglašavanja i onog preko državnih granica.

*Sir Maurice Byers, kralj. pravni savjetnik*, odgovara: U demokraciji, pravo na slobodu govora predstavlja dio strukture društva (...). Ne može biti demokracije ako se biračima zatvaraju usta i vežu oči.

## 6.2 Ankete – objavljivanje i uloga

*Pitanje anketa različito se tretira u nacionalnim zakonodavnim okvirima i kodeksima ponašanja elektroničkih medija. Primjeri su navedeni u 3., 4. i 5. poglavlju. Ovo je pitanje posljednjih godina dobilo veće značenje, i to iz nekoliko razloga. Ankete su danas dostupne u mnogim oblicima, a obilno se njima koriste i političke snage i mediji. No, najvažniji su razlog česta osporavanja legitimnosti pokušaja da se ograniči njihovo objavljivanje. Svi ovi razlozi kao i drugi koji se mogu naći na sljedećim stranicama zahtijevali su znatan prostor što ga tome pitanju posvećuje ova publikacija.*

*Kako izvještavati o anketama? Budući da su postale sastavni dio svakodnevice te su jedno od glavnih obilježja predizbornih razdoblja,*



ankete ne možemo ignorirati. To se naglašava u BBC-jevim smjernicama koje sadržavaju i niz općih pravila primjenljivih na sve oblike anketiranja. Osim njih, postoje i specifična pravila koja vrijede za posebne vrste anketa.

Opća pravila navode tehničke pojedinosti s obzirom na identitet, izvor i naručitelja ankete. Time se građanima pomaže u procjeni vrijednosti ankete. Opća pravila odnose se i na prednosti koje anketama daju novinari, tumačenja rezultata te težine koja se anketama pripisuje u relevantnim medijskim izvještajima. Ta pravila nastoje omogućiti da se rezultate istraživanja uzdiže na razinu izbornih rezultata, što je čest slučaj.

Nadalje, pojedini oblici anketa predstavljaju različite i specifične probleme točnosti, vjerodostojnosti i dr. Neke se oblike istraživanja ni ne može ubrajati u ankete. Novinari ih moraju međusobno razlikovati i svaki prosuđivati prema njegojoj konkretnoj vrijednosti.

Drugo pitanje se odnosi na ograničenja koja vlasti nameću u objavljivanju anketa. Kakvo je zakonsko utemeljenje njihova objavljivanja? Ograničenja variraju od jednog dana pa sve do dva ili četiri tjedna prije održavanja izbora. Sve do nedavno ankete su se tolerirale ili jednostavno prihvaćale kao nužno zlo. Posljednjih godina uloga anketa u vrijeme izbora drastično je izmijenjena. Posljedica je to njihove učestalosti i položaja u središtu zanimanja javnosti. To je i stoga što su nova tehnološka sredstva, posebice Internet, iz temelja izmijenila stanje u vezi sa širenjem informacija. Bio je to jedan od razloga navedenih pred francuskim Kasacijskim sudom koji je presudio protiv restrikcija uvedenih sedamdesetih godina 20. stoljeća. Ta odluka kao i slične donesene u Kanadi i na Filipinima usmjerena je prema pravu na slobodu izražavanja i informiranja. One zagovaraju ukidanje restrikcija jer ove krše to temeljno pravo.

Vrhovni sud Kanade u vezi s trodnevnom zabranom anketa navodi sljedeće: "Dvojbenu korist od zabrane poništavaju njezini

pogubni učinci. Utjecaj članka 322.1 na slobodu izražavanja je golem. (...) Zabrana zadire u pravo birača koji žele pristup naj-svježijim anketnim podacima, kao i u prava medija i istraživa-ča koji to žele omogućiti”.

*S druge strane, u izdvojenom mišljenju suci su naveli da “omogućavanjem pravovremenog objavljivanja rezultata anketa, što omogućuje kontrolu i kritiku, članak 322.1 poboljšava informiranost javnosti u vrijeme predizborne promidžbe, unapređuje izborni proces i uspostavlja ravnotežu između bi-račkog prava i slobode izražavanja”.*

*Izbor konkretnih sudskih odluka nudi mogućnost uvida u argu-mente obiju strana unatoč činjenici da je konačna odluka presudila protiv zabrane.*

*Presuda francuskog suda zanimljivija je europskim državama jer je utemeljena na članku 10. Europske konvencije o ljudskim pravi-ma. U presudi se navodi da odredbe spomenutog zakona “uvode og-raničenja slobode dobivanja i pružanja informacija, koja nisu neophodna za zaštitu legitimnih interesa navedenih u članku 10.2 Konvencije...”*

## 6.2.1 Kodeks ponašanja

<http://www.bbc.co.uk/info/editorial/prodgl/chapter35.shtml>

### 35. POGLAVLJE: ANKETE

#### 1. NARUČIVANJE ANKETA

Postoje mnoge okolnosti u kojima ankete mogu pridonije-ti vrijednosti programa te unaprijediti naše novinarstvo, ali mora se voditi računa o tome da se ankete rađene po na-rudžbi BBC-ja ne koriste na način da sugeriraju stajalište BBC-ja glede pojedine politike odnosno pitanja. Osobito je važno da se BBC-jeve ankete ne koriste kao pokušaj kuće da

intervenira u nekoj aktualnoj polemici. Tek u iznimnim slučajevima BBC naručuje ili sponzorira ankete koje imaju za cilj pružiti podršku političkim strankama, odnosno glasačkim namjerama biračkog tijela u cjelini. Zajedničke ankete s drugim organizacijama često nose probleme pristranosti kod predstavljanja rezultata, pa ih valja izbjegavati.

Svaki prijedlog za narudžbu ankete od neke službe BBC-ja na temu politike, odnosno pojedinog političkog pitanja treba proslijediti na odobrenje glavnom savjetniku za politiku. Također treba tražiti stručno mišljenje Odjela za politička istraživanja.

## 2. IZVJEŠTAVANJE O ANKETAMA

Kod izvještavanja o rezultatima anketa što istražuju raspoloženje birača u Ujedinjenom Kraljevstvu, a provodi ih bilo koja anketarska organizacija, treba strogo primjenjivati sljedeća pravila:

- ne započinjati izvještaj odnosno informativnu emisiju pučkim objavljivanjem rezultata ankete;
- ne naslovljavati rezultate ankete o raspoloženju birača, osim ako ista već nije poslužila kao osnova za reportažu koja sama po sebi zahtijeva naslov pa je pozivanje na rezultate ankete neophodno za njezino razumijevanje;
- ne oslanjati se na tumačenje rezultata ankete što ga nudi organizacija ili novine koje su je naručile: treba razmotriti pitanja, rezultate i trendove;
- izvještavati o rezultatima anketiranja birača u kontekstu trenda. Trend može sadržavati rezultate svih većih anketa provedenih u određenom razdoblju ili se pak ograničiti na promjenu rezultata do kojih dolazi pojedini anketar. Rezultate anketa koji se bez uvjerljivog objašnjenja protive

trendovima treba uzimati s naročitom skepsom i oprezom;

- ne koristiti jezik koji anketama daje veću vjerodostojnost nego što zaslužuju: ankete "sugeriraju", no one nikad ne "dokazuju" pa čak ni ne "pokazuju".
- izvijestiti o očekivanom postotku pogreške ako je razlika između konkurenata unutar te vrijednosti. Grafički prikazi na televiziji i Internetu trebaju uvijek pokazivati mogući postotak pogreške;
- navesti organizaciju koja je provela anketu, kao i organizaciju odnosno novine koje su je naručile;
- navesti datume provođenja ankete na terenu te skrenuti pozornost na događaje koji su mogli značajnije utjecati na javno mnijenje nakon provođenja istraživanja (npr. "Anketa je provedena prošlog ponedjeljka, prije nego je stranka objavila ...").

### 3. ANKETE U VRIJEME IZBORA

Kao i uvijek kod izvještavanja o politici, posebno treba paziti na izvještavanje o anketama u predizborno vrijeme. Politika BBC-ja uzima u obzir tri ključna faktora:

- ankete u vrijeme predizborne promidžbe ne treba ignorirati. One su dio izvještavanja pa javnost o njima treba biti obaviještena;
- no, ono što je ključno jesu kontekst i jezik koji se koristi u izvještavanju;
- ankete mogu biti u krivu. Postoje stvarne opasnosti u izvještavanju samo o onim anketama koje donose "vijest", tj. anketama koje na temelju jednokratnog istraživanja pokazuju drastičnu promjenu raspoloženja.

Dakle, osim općih pravila o anketama (vidi prethodno poglavlje), izvještavanje o anketama u vrijeme izbora treba:

- napraviti izbor najvažnijih anketa;
- izvještavati o izabranim anketama redovito i putem istih medija tijekom cijele kampanje;
- čak i o pojedinačnim anketama izvještavati u kontekstu: npr. grafički prikaz na televiziji nikad ne smije biti bez obrazloženja. Detaljnije smjernice o načinu provedbe ove politike u praksu izdat će glavni politički savjetnik prije početka izborne promidžbe.

#### 4. ANKETE KOJE SE KORISTE U EMISIJAMA O IZBORNIM REZULTATIMA

Unatoč znatnom promišljanju i naporima koji se ulažu u metodološka usavršavanja, anketiranje birača neposredno nakon glasanja (pri izlasku s birališta) nije se pokazalo dovoljno pouzdanim načinom predviđanja izbornih rezultata. Naša novinarska vjerodostojnost temelji se na očekivanju javnosti da je informacija koju objavi BBC točna.

Kojom god metodom se mi služili, ankete provedene na dan izbora imaju svoja ograničenja pa ih treba i shvaćati kao ono što zapravo jesu – sredstvo za održavanje programa do objave pravih rezultata. One mogu dati naznake o tome kako izbori teku, ali zbog zamki koje nosi mogućnost pogreške uvijek ih treba koristiti uz ogradu, npr. "čini se da će x biti najjača stranka s x do x mandata u parlamentu". S točnom projekcijom mandata treba pričekati dok se stvarni rezultati ne utvrde u dovoljnoj mjeri da je moguće uočiti stvarni trend.

#### 5. MINI ANKETE

Kada ih se odgovorno koristi, mini ankete provedene unutar manjih specifičnih skupina, kao što su zastupnici ili zdravstvene vlasti, mogu biti vrlo koristan način informiranja javnosti i prikupljanja podataka. ali, isto kao i kod anke-

ta koje istražuju javno mnijenje, treba ih provoditi i o njima izvještavati oprezno i uz prethodno zatraženo stručno mišljenje. U ranijoj fazi treba se obratiti Odjelu za politička istraživanja koji će dati mišljenje o tome da li je mini anketa primjenljiva, te glavnom političkom savjetniku koji će dati mišljenje o potrebnim pragovima i odgovarajućem sadržaju.

O mini anketama se nikada ne izvještava kao o istraživanjima javnog mnijenja. Javnost nikada ne smije biti u zabludi o vrsti informacije koju prima. Rezultati mini anketa ne smiju se pretvarati u postotke, nego se o njima mora izvještavati u dobivenim brojkama. Npr. "od 81 zastupnika ispitali smo njih 60, od čega je 40 bilo za prijedlog x, a 20 protiv njega".

## 6. TELEFONSKO GLASOVANJE I PUBLIKA U STUDIJU

Telefonsko glasovanje (za razliku od telefonskih anketa koje provode profesionalci) oslanja se na publiku koja glasuje telefonskim putem. Takve ankete možemo najtočnije opisati kao "opipavanje bila", čak i ako je predmet istraživanja vrlo ozbiljan. Emisije koje ih žele provoditi trebaju imati u vidu njihova ozbiljna ograničenja. One ne nude uzorak mišljenja, nego su puko sredstvo pomoću kojeg se u emisiji ilustrira određeno stajalište. Publika koja prati emisiju je "samoizabrana" i nikada ne odražava ukupnu populaciju. Kada se od nje traži mišljenje o nekom pitanju, samoizabrana manjina će se odazvati. Ako glasovanje potraje neko vrijeme, moguće je da pojedinci kojima je posebno stalo do teme opetovano glasuju. Pitanja namijenjena glasovanju publike moraju biti sročena što je moguće neutralnije. Iskrivljena pitanja daju iskrivljene rezultate.

Emisije nikada ne smiju koristiti telefonsko glasovanje kao sredstvo za prikupljanje ozbiljnih podataka o podršci politič-

kim strankama. U drugim kontekstima telefonsko glasovanje može dati zanimljive, čak impresivne rezultate ("Deset tisuća naših slušatelja/gledatelja je nazvalo i tri četvrtine njih podržava..."). No moramo jasno kazati da rezultati nemaju šire značenje.

Rezultati telefonskog glasovanja ni izdaleka ne ocrtavaju široko mnijenje, pa ih emisije nipošto ne smiju prikazivati na način koji bi to sugerirao. Stoga, publicitet za rezultate te vrste ankete ne treba tražiti izvan okvira emisije za koju je provedena. Informativne emisije BBC-ja u pravilu ne bi trebale objavljivati takve rezultate.

Emisije koje telefonsko glasovanje na određenu temu koriste u više navrata (npr. na početku i na kraju emisije) ne smiju rezultate prikazivati na način koji bi sugerirao da oni čine pomak u razmišljanju sudionika glasovanja.

Istraživanju mišljenja publike u studiju treba pristupiti s jednakom pažnjom. Izraženim mišljenjima ne treba pridavati šire značenje od činjenice da odražavaju mišljenja nazočne publike, čak i u situacijama kada je publika odabrana da načelno predstavlja, primjerice, stranačku pripadnost. I u tom slučaju pitanja moraju biti ispravno postavljena.

## 7. TEMATSKE RASPRAVE I PANEL-DISKUSIJE

Ista načela valja primijeniti i na metodu tematskih rasprava i panel diskusija. Bilo bi neprimjereno sugerirati da gledišta sudionika javne debate, ma kako pažljivo odabrani bili, mogu odražavati mišljenje čitave populacije, kao što ih se ne smije koristiti kao sredstvo procjenjivanja podrške strankama među širom populacijom. Kada su pravilno odabrani, sudionici tematskih rasprava odnosno paneli mogu bolje poslužiti

istraživanju uzroka koji dovode do pojedinih stajališta nego određivanju mjere u kojoj su ta stajališta zastupljena.

Prije pokretanja tematske rasprave treba zatražiti mišljenje glavnog političkog savjetnika, a metodologiju treba provjeriti u Odjelu za politička istraživanja.

## 8. GLAS NARODA

Razgovori s prolaznicima čak ni izdaleka ne odražavaju šire mnijenje. Njihova vrijednost za emisiju leži u tome da omogućuje izražavanje različitih aspekata pojedine teme riječima običnih ljudi na ulici. No iz konteksta treba uvijek biti jasno da je riječ o pojedinom aspektu teme, a ne o pokazatelju težine mišljenja koje ga zastupa. Iz toga slijedi da *vox populi* u vezi s nekom političkom temom mora biti prikazan na način da nudi viđenje obiju strana.

## 9. INTERNET I NOVI MEDIJI

Načela iznesena u ovom poglavlju jednako se primjenjuju na internetske stranice i druge nove oblike interaktivnog glasanja (npr. interaktivna televizija).

Interakcija bilo koje vrste srž je privlačnosti svake Internet stranice. ali, na stranicama BBC-ja, naročito u elektroničkim vijestima News Online te na stranicama čiji se programski sadržaj odnosi na političke teme, mora se paziti na to da se izražavanje mišljenja ne pretvara u nešto što bi se moglo shvatiti kao stajalište BBC-ja ili pak točan prikaz javnog mnijenja. Stoga rezultate glasanja ili izražavanja mišljenja putem Interneta ne smijemo:

- smatrati istraživanjem;
- o njemu izvještavati u uredničkom sadržaju, kako na stranicama tako i izvan njih;



- iskazivati u postocima. Rezultate treba prikazati u smislu broja primljenih glasova za i protiv.

Svaki sažetak glasovanja ili izražavanja mišljenja putem Interneta o nekoj političkoj temi treba sadržavati ogradu tipa "Ovo nije reprezentativno istraživanje i dobivene brojke nemaju za svrhu odražavati javno mnijenje o ovom pitanju".

## 6.2.2 Ograničenja u objavljivanju anketa

Vrhovni sud Kanade

[http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/1998/vol1/html/1998scr1\\_0877.html](http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/1998/vol1/html/1998scr1_0877.html)

[1998] 1 Odluka V.S. Kanade u predmetu Thomson Newspapers Co. protiv (Državnog odvjetništva) Kanade.

Thomson Newspapers Company Limited, *poslujući kao The Globe and Mail, The Evening Telegram, Winnipeg Free Press i Times-Colonist*, i Southam Inc. kao podnositelji žalbe protiv tuženika Državnog odvjetništva Kanade, uz sudjelovanje glavnog odvjetnika British Columbijе i Kanadskog udruženja za građanske slobode.

Spis broj: 25593, 3. listopada 1997.; 29. svibnja 1998.

Prisutni: predsjednik Lamer, te suci L'Heureux-Dube, Sopinka, \*1 Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major i Bastarache.

## U VEZI SA ŽALBOM PRIZIVNOM SUDU PROVINCIJE ONTARIO

Podnositelji žalbe zatražili su presudu kojom se utvrđuje da članak 322.1 Izbornog zakona Kanade krši slobodu izražavanja i pravo glasa koje jamče članci 2(b) i 3 Kanadske povelje o pravima i slobodama. Sporni članak zabranjuje emitiranje,

objavljivanje i difuziju rezultata anketa tijekom zadnja tri dana izborne promidžbe na federalnoj razini. Sud u Ontariju (Opći odjel) odbio je zahtjev podnositelja uz obrazloženje da članak 322.1 ne krši biračko pravo građana te, premda predstavlja povredu slobode izražavanja, ima uporište u članku 1. Povelje. Prizivni sud je potvrdio tu odluku.

Odluka (uz izdvojeno mišljenje predsjednika Lamera, te sudaca L'Heureux-Dubea i Gonthiera): Žalba se prihvća.

Odlukom sudaca Coryja, McLachlina, Iacobuccija, Majora i Bastarachea, članak 322.1 Izbornog zakona Kanade, koji se primjenjuje samo na "nove" rezultate anketa, krši članak 2 (b) Povelje. Objavljivanje rezultata ispitivanja javnog mnijenja je djelo prenošenja značenja i kao takvo spada u okvire članka 2(b). Zabranom emitiranja, objavljivanja i difuzije rezultata tijekom zadnja tri dana izborne kampanje članak 322.1 ograničava slobodu izražavanja.

Članak 322.1 nema uporište u članku 1. Povelje. Pri svakom koraku analize članka 1. veliku pozornost treba pokloniti kontekstu. Važno je okarakterizirati kontekst sporne odredbe da bi se odredila vrsta dokaza koju sud može zatražiti od zakonodavca prilikom obrazlaganja mjera iz članka 1. U kontekstualnom pristupu članku 1. ugroženost skupine koju zakonodavac nastoji zaštititi, njezini subjektivni strahovi ili poimanje ugroze, nemjerljivost pojedine štete znanstvenim putem i djelotvornost zakonske mjere – sve su to faktori koje sud treba uzeti u obzir kada procjenjuje je li neko ograničenje jasno opravdano prema standardima dokazivanja u građanskom postupku. Slijedeći faktor koji treba uzeti u obzir jest priroda djelatnosti koja je povrijeđena. Stupanj ustavne zaštite može biti različit ovisno o prirodi izražavanja o kojemu je riječ. U

ovom slučaju, govor koji se ograničava predstavlja političku informaciju. Ispitivanja javnog mnijenja u vezi s političkim kandidatima i izbornim pitanjima dio su političkog procesa, pa time i srž izražavanja koje jamči Povelja.

Dok namjera da se biračima osigura razdoblje odmora i razmišljanja pred odlazak na birališta nije neophodna i dovoljno konkretna, sprečavanje mogućeg utjecaja netočnih anketa u završnoj fazi predizborne kampanje uvođenjem razdoblja kritike i provjere neposredno prije izbornog dana ima dovoljnu težinu da zadovolji prvi korak analize članka 1. Cilj ovog konkretnog ograničenja izražavanja je nastojanje da informacija za koju postoji dokaz da značajnije utječe na izbor barem jednog dijela birača bude predstavljena prema standardima točnosti koji se od anketa obično očekuju. U mjeri u kojoj glasovi pojedinih birača mogu biti uvjetovani rezultatima anketa predstavljenih na tendenciozan način, vlada ima legitimno pravo pobrinuti se da takve očite utjecaje spriječi.

Trodnevni embargo na objavljivanje anketa uoči izbora može donekle poslužiti cilju sprečavanja korištenja netočnih anketa tako što će kritičari dobiti priliku ocijeniti metodologiju koju će im provoditelji ankete staviti na raspolaganje, i temeljem toga preispitati rezultate istraživanja. U toj mjeri zabrana je racionalno povezana s ciljem zakona. ali, budući da članak 322.1 ne nalaže objavljivanje informacija o metodologiji, najveći učinak koji trodnevni embargo može postići u slučaju da se neka anketa objavi bez metodoloških podataka jest da se njezina valjanost može dovesti u pitanje isticanjem činjenice da je provoditelj propustio objaviti metodologiju.

Članak 322.1 ne predstavlja minimalnu povredu slobode izražavanja. On je vrlo grubo sredstvo za postizanje ciljeva vlasti. Nalazi sociologa nisu pokazali da su kanadski birači

ugrožena skupina u odnosu na provoditelje anketa i medije koji ih objavljuju. Treba krenuti od pretpostavke da je kanadski birač racionalan subjekt sposoban učiti iz iskustva i neovisno prosuđivati o vrijednosti pojedinog izvora izbornih informacija. Iako je posve jasno da pojedini birači uzimaju u obzir ankete u donošenju vlastitih izbornih odluka, ne postoji dokaz da su birači dovedeni u zabludu zbog netočnosti neke ankete. Tijekom izbornog razdoblja birači su neprestano izloženi rezultatima ispitivanja javnog mnijenja, pa je lako prepoznati i zanemariti netočne rezultate bilo koje pojedine ankete. Ovdje nije primjereno da se vlada u nedostatku dokaza poziva na "opravdano poimanje štete". Prvo, navodi o znatnoj šteti ili šteti većih razmjera utemeljeni na logičkom zaključku izvedenom iz okolnosti nisu uvjerljivi u kontekstu faktora koji, kao u ovom slučaju, pobijaju takve logičke zaključke. Drugo, vlada ne rješava problem skupine koja je u opasnosti od manipulacije ili zloporabe od strane provoditelja anketa ili medija zbog nekog bitnog sukoba interesa ili zbog prirode samog izražavanja. Ne postoji ni opće uvjerenje među Kanadanima da bi ih jedna netočna anketa mogla dovesti u zabludu većih razmjera.

Tamo gdje kontekstualni elementi pokazuju da vlada nije utvrdila da je šteta koju nastoji spriječiti rasprostranjena ili znatna, nije nužno pokoravanje konkretnom instrumentu koji je zakonodavac odabrao za provedbu namjere zakona. U ovom slučaju, članak 322.1 nije usko vezan za svoju svrhu. Zabrana je preširoka jer u zadnja tri dana predizborne kampanje medijima zabranjuje objavljivanje, a biračima korištenje anketa koje bi bile u skladu s uobičajenim standardima točnosti. Zabrana je također i nedovoljno široka jer kod birača adekvatno ne sprečava krive dojmove što ih ostavljaju ankete

koje kritičarima i javnosti ne otkrivaju metodologiju istraživanja. Očita je alternativa bila obavezno objavljivanje informacija o metodologiji bez zabrane objavljivanja ankete. Iako bi takva odredba još uvijek otvarala vrata netočnim rezultatima objavljenim neposredno prije izbora koji bi imali stanovit utjecaj, taj bi se utjecaj uvelike smanjio mogućnošću pristupa birača metodološkim podacima, kao i mogućnošću brze reakcije stranaka čijim interesima netočna anketa šteti. Propust da se razmotri ili objasni razlog zbog kojeg nije usvojena blaža mjera, koja se čini jednako djelotvorna kao ona što je usvojena, ima puno veću težinu nego opravdanost članka 322.1. Na koncu, iskustvo međunarodne zajednice nije uvjerljivo.

Dvojbenu korist od zabrane poništavaju njezini pogubni učinci. Utjecaj članka 322.1 na slobodu izražavanja je golem. Članak uvodi potpunu zabranu političkog informiranja u ključnom trenutku izbornog procesa. Zabrana zadire u pravo birača koji žele pristup najsvježijim anketnim podacima, kao i u prava medija i istraživača koji to žele omogućiti. Premda je moguće zamisliti da određeni broj birača neće uspjeti uočiti netočnost pojedine ankete pa se u značajnijoj mjeri na nju osloni i time iskrivi svoj izbor na biralištima, vlast ne može najmanje informiranog i najnaivnijeg birača uzeti kao standard za ocjenjivanje ustavnosti. Mjera koja određuje da poželjnu informaciju koju golema većina izbornog tijela može ispravno procijeniti treba uskratiti zbog bojazni da neznatan broj birača njome bude doveden u zabunu, pa glasuje za kandidata kojeg inače ne bi birao, nije prihvatljiva. S obzirom na prikupljene dokaze u ovom pitanju, pretpostavljena šteta rijetko će nastupiti. Dobrobit od zabrane je stoga zanemariva. S druge strane, njezina štetnost je velika. Općenito, zabrana šalje poruku da vlast može prisiliti medije da ne objavljuju činjenice.

Nadalje, zabrana ometa medije u njihovoj ulozi izvjestitelja o izborima. Isto tako, onemogućavanjem pristupa informacijama koje neki birači mogu smatrati korisnima, zabrana zadire ne samo u slobodu izražavanja, nego i u doživljaj slobode i vrijednosti glasa kod birača. Ukratko, vrlo ozbiljno zadiranje u slobodu izražavanja svih Kanađana nema manju težinu od spekulativne i zanemarive dobrobiti koju vlast nastoji postići.

U svjetlu zaključka da članak 322.1 Izbornog zakona Kanade predstavlja neutemeljeno ograničavanje slobode izražavanja, nije ni potrebno utvrđivati zadire li isti u biračko pravo koje štiti članak 3. Povelje.

#### [IZDVOJENO MIŠLJENJE]

Predsjednik Lamer te suci L'Heureux-Dube i Gonthier sročili su izdvojeno manjinsko mišljenje, koje glasi: članak 322.1 Izbornog zakona Kanade ne zadire u članak 3. Povelje. Ograničavanje informiranja zadiralo bi u biračko pravo iz članka 3., samo ukoliko bi narušilo zajamčeno pravo na djelotvorno predstavništvo. U ovom slučaju razdoblje embarga ne proizvodi takav učinak. Naprotiv, to razdoblje pridonosi djelotvornom predstavništvu.

Iako članak 322.1 ograničava slobodu izražavanja u smislu članka 2 (b) Povelje, on predstavlja primjerenu granicu dokazivo opravdanu u slobodnom i demokratskom društvu prema članku 1. Povelje. Sprečavanje potencijalnog učinka anketa iskrivljenih rezultata, koje se objavljuju u kasnoj fazi predizborne kampanje kada više nema vremena za reakciju, dovoljno je važan cilj te je u skladu s prvim korakom analize članka 1. Ispitivanja mnijenja u vezi s izbornim pitanjima utječu na odluku birača, pa je stoga važno da obavijest koju anketa prenosi ne bude obmanjujuća ili netočna. Nalaganjem pravovreme-

na objavljivanje rezultata anketa, što omogućuje kontrolu i kritiku, članak 322.1 poboljšava informiranost javnosti u vrijeme izborne promidžbe, unapređuje izborni proces i uspostavlja ravnotežu između biračkog prava i slobode izražavanja. Sociološka istraživanja koja čine velik dio dokaznog materijala pokazuju da u Kanadi postoji dugogodišnja zabrinutost u vezi s objavljivanjem rezultata anketa u vrijeme izborne promidžbe, uključujući probleme povezane s neprimjerenim utjecajem, kasnim objavljivanjem i netočnošću rezultata ispitivanja. Parlament je usvojivši članak 322.1 reagirao na tu zabrinutost. Povelja ne smije biti prepreka društvenom i demokratskom napretku te služiti ekonomskim interesima u vezi s objavljivanjem rezultata anketa time što poništava opravdan pokušaj Parlamenta da ublaži potencijalno izigravanje glasačkog izbora. Nekoliko studija i izvještaja u posljednjih 30 godina na temu objavljivanja rezultata anketa tijekom izborne promidžbe u Kanadi, zakonski prijedlozi u Zastupničkom domu, kao i zakonodavstvo drugih demokratskih zemalja, podupiru opravdano mišljenje Parlamenta da je spomenuta zabrinutost ozbiljna.

Zadovoljen je i drugi korak analize članka 1., tj. ispitivanje proporcionalnosti. Prvo, racionalna je veza u ovom slučaju sama po sebi očita. Ankete značajno utječu na odluku birača i izbornu promidžbu. Iz toga slijedi da objavljivanje netočnih rezultata anketa, koje mogu biti autoritativne a ne nude mogućnost ispravka, može birača navesti da donese odluku na temelju dezinformacija. Stoga je logična bojazan da se na taj način birače lišava punog ostvarenja biračkog prava. Njezina važnost se mjeri znatnim utjecajem koji ankete imaju na birače i činjenicom da među anketama prevladavaju one koje mogu navesti na krivi zaključak. Nastojanje da se ne objavljuju ankete

čija se točnost zbog nedostatka vremena ne može adekvatno, javno i neovisno preispitati, sasvim jasno rješava ovaj problem.

Drugo, članak 322.1 prolazi analizu minimalne povrede. Članak 322.1 istinski pomiruje pravo birača na pravodobnu informaciju i pravo medija i istraživača javnog mnijenja da im slobodno pruže potrebnu informaciju. Ne samo da zakon štiti prava birača, nego to čini na način da ostvaruje jedan od glavnih ciljeva slobode izražavanja: informiranja i omogućavanja političke rasprave. On ih štiti i time što uspostavlja ravnotežu između dva temeljna vida prava birača da budu informirani: između dostupnosti neograničene informacije i pravodobne dostupnosti činjenica koje mogu uputiti na krivi zaključak da bi se na vrijeme omogućile analiza i kritika. Usklađujući sredstva sa ciljevima i vodeći računa da se u prava zadire u najmanjoj mogućoj mjeri, zakonodavac koji posreduje između zahtjeva međusobno sučeljenih skupina prisiljen je uspostaviti ravnotežu a da pritom nema apsolutnu spoznaju o tome koji put je najbolji. Ovaj Sud ne bi smio dovoditi u pitanje mudrost zakonodavca u njegovu nastojanju da povuče granicu između dva vjerodostojna a međusobno suprotstavljena dokaza, nakon što je temeljem građansko-pravnog standarda dokazivanja već utvrđeno da je vlast imala za cilj nešto nužno i konkretno. Ovdje se može postaviti pitanje postoji li u predloženom dokazu prihvatljiva osnova za zaključak da embargo na sve ankete tijekom zadnjeg vikenda predizborne kampanje i izbornog dana zadire u slobodu izražavanja u najmanjoj mjeri s obzirom na nužan i konkretan cilj vlasti. Parlament nema obavezu pronaći najmanje štetno ili najbolje rješenje. To bi za naše izabrane zastupnike bio previsok standard. Iako se može zamisliti alternativan način, naprosto ne postoji jednako učinkovita mjera koja bi zamijenila kratkotrajni



embargo i postigla cilj što ga je zakonodavac postavio. Na temelju postojećeg zakonodavstva te raspoloživih izvještaja i studija, Parlament je opravdano odlučio da je potrebno razdoblje od 72 sata da bi se omogućila primjerena analiza rezultata anketa provedenih u vrijeme izborne promidžbe. Embargo u trajanju od 72 sata vrlo je kratak i zadire samo u jedan oblik izražavanja koji i nije primaran izvor informacija o relevantnim političkim činjenicama. On uglavnom predstavlja informaciju o učinku koji relevantne političke informacije imaju na potencijalne birače. Članak 322.1 zabranjuje sve vrste anketa bez obzira na njihovu kvalitetu i znanstvenu utemeljenost jer ne postoji jasna crta razdvajanja između pouzdanih rezultata anketa i onih koji mogu obmanuti. ali, članak 322.1 se ne primjenjuje na raspravu o prethodno objavljenim anketama. Zakon zabranjuje emitiranje, objavljivanje i difuziju, a ti se izrazi odnose samo na prvu objavu rezultata anketa. Konačno, i prvostupanjski i prizivni sud smatraju da su netočne ankete objavljene tijekom izborne promidžbe opravdan razlog za zabrinutost. Svatko je potencijalno ugrožen dezinformacijom koju nije moguće provjeriti. Naša demokracija i njezin izborni proces crpe snagu iz glasa svakog našeg građanina. Svaka građanka i građanin, ma kako politički obrazovani, imaju vlastite razloge za odabir određenog kandidata, a vrijednost bilo kojeg od tih razloga ne smije biti narušena dezinformacijom. Kada Parlament utvrdi postojanje nekog problema, on nema apsolutnu obavezu utvrditi i urediti svaki njegov sastavni dio. Vlast ne mora dokazivati da je taj problem ozbiljniji ili štetniji za izborni proces ili birače od neke druge potencijalno obmanjujuće informacije. Takav standard Povelja ne nalaže.

Treće, pozitivni učinci članka 322.1 u vezi s pravom glasa i slobodom izražavanja važniji su od štetnih. Pozitivan učinak

članka 322.1 je promicanje prava birača da ne budu obmanuti u ostvarivanju biračkog prava. Međutim, članak 322.1 uskraćuje rezultate anketa u posljednjoj predizbornoj fazi onim biračima koji se u donošenju izborne odluke na takve rezultate oslanjaju. Ovaj štetan učinak je ipak manjih razmjera uzme li u obzir razmak između provođenja anketa i objavljivanja njihovih rezultata. U vezi s učincima sporne mjere na slobodu izražavanja, članak 322.1 je pozitivan utoliko što promiče polemiku i zagovara istinu u političkoj raspravi tako što biračima daje mogućnost da budu obaviješteni o postojanju informacija koje iskrivljuju činjenice. Iako članak 322.1 medijima ne dopušta objavljivanje anketa zadnji vikend prije izbora i na izborni dan, ta zabrana predstavlja tek minimalno zadiranje u slobodu izražavanja s obzirom na kratko trajanje i nedostatak zadovoljavajuće alternativne mjere za provođenje namjere zakonodavca.

### 6.2.3 Uloga ispitivanja javnog mnijenja

Pertti Suhonen, *The Media, Polls and Political Process* ("Mediji, ankete i politički proces") u *European Journal of Communication*, 2/1997, str. 219-238.

Utjecaj anketa na društvo i politiku

Prije nekoliko godina časopis *The International Journal of Public Opinion Research* objavio je posebno izdanje o kritičkim pogledima na ulogu anketa u društvu i politici. U časopisu (1992) James Beniger kratko izlaže, uspoređuje i ocjenjuje argumente drugih autora. Benigera zanimaju različite promjene u društvu i ponašanju do kojih je došlo uslijed porasta i metodološkog razvoja ispitivanja javnog mnijenja. On tu također analizira novi tip strukture javnog mnijenja. Kao i mno-

gi drugi autori Beniger posvećuje pozornost promjenama pojma javnog mnijenja. S porastom ispitivanja javnog mnijenja obično se podrazumijeva da postoji ukupnost pojedinačnih mišljenja. To se obično odnosi na distribuciju mišljenja ili prevladavajuće mišljenje u društvu. Ključno je to da su sva mišljenja jednaka. Svatko ima pravo na jedan glas na izborima i svatko ima jednaku šansu da bude nasumce izabran u uzorku ispitanika ankete.

U našem dobu anketa javno mnijenje je tvorevina načinjena od pojedinačnih mišljenja u masovnoj publici. Ranije se u pozadini javnog mnijenja moglo prepoznati aktivnu i pažljivu publiku (Price, 1992). Takvo razmišljanje zastupali su, primjerice, Jurgen Habermas (1962) u svojim zapisima o buržoaskom publicitetu i Herbert Blumer (1948). Prema njihovom mišljenju javno mnijenje se sastojalo od razmišljanja nastalih u javnim i racionalnim raspravama koje su vodili prosvijećeni pojedinci.

Kritika javnog mnijenja Pierra Bourdieua (1979) i Susan Herbst (1992) (koja je usvojila neka njegova stajališta) polazi od činjenice da ankete odvajaju ljude od njihovog društvenog konteksta utemeljenog, primjerice, na klasi. Od ljudi se traži stav o pitanjima koja su im često strana i o kojima nemaju formirano mišljenje bez potpore zajednice ili kulture.

Benigerovo je polazište (1992) da su porast anketiranja i razvoj metodologije ispitivanja – tzv. znanstveno anketiranje – uvelike promijenili pojam javnog mnijenja. Ipak, bit će prije da su propadanje i masovnost modernih društava oslobodili prostor ispitivanjima javnog mnijenja i time doveli do promjene pojma javnog mnijenja.

Situacija u Švedskoj i Finskoj to dobro oslikava. Mišljenje ljudi o mnogim važnim društvenim pitanjima nije više sasvim

jasno uvjetovano društvenim položajem. Podjela mišljenja o pitanjima kao što su članstvo u EU, energetika ili problemi okoliša nalazi se unutar, a ne između društvenih skupina definiranih spolom, dobi, profesijom, obrazovanjem i političkim opredjeljenjem. Budući da je tradicionalni oblik političke participacije u opadanju, a društveni pokreti mobiliziraju tek manje dijelove stanovništva, referendum i ankete postali su značajno sredstvo kreiranja javnog mnijenja. Razumijevanje javnog mnijenja kao mišljenja masovne publike postavlja pitanje njegove osjetljivosti na mogućnost manipulaciju od strane glavnih aktera u publiciranju. Shodno tome, velik dio kritike ispitivanja javnog mnijenja polazi od činjenice da ankete samo odražavaju ideje koje zagovaraju elita i novinari (Herbst, 1992; Habermas, 1962; Bourdieu, 1979).

Porast broja i važnosti ispitivanja javnog mnijenja afirmirao je ankete kao društvene institucije s definiranom ulogom u funkcioniranju drugih institucija. Kada mediji redovito naručuju i objavljuju ankete, oni na neki način obavljaju dio funkcije javnog zastupništva koja je nekada pripadala isključivo političkim strankama i interesnim skupinama. Komunikacija stranaka i interesnih skupina s njihovim članstvom danas se češće odvija putem anketa nego putem organiziranja članstva i aktivnog sudjelovanja građana.

Iscrtavanje javnog mnijenja dio je aparata društvene kontrole, tj. moći discipliniranja kako to navodi Peer (1992.) pozivajući se na Foucaulta. Za razliku od mnogih drugih kritičara koji drže da je središnja uloga anketa u doprinosu manipuliranju javnim mnijenjem, Peer naglašava druge aspekte upotrebe moći. "Ankete proizvode goleme količine podataka koje se koriste da objasne pojedince, karakteriziraju ih, rasporede po ljestvici, hijerarhiziraju u odnosu na druge, diskvalificiraju

ih, obezvrijede, itd". (Peer, 1992.). Taj se proces osnažuje kada mediji izvještavaju o njihovim rezultatima i tako pomažu ljudima da nađu svoje mjesto u podjeli mišljenja, odnosno među onima koji mišljenje nemaju.

Ankete su učvrstile svoj položaj u političkom procesu. Naručivanjem anketa i njihovim objavljivanjem mediji djeluju i kao oruđe društvene kontrole i kao glasnogovornici društvene opozicije (Goodnight, 1992.). Ipak, od većinskih i oporbenih glasova objavljuju se samo oni koji govore o pitanjima od interesa naručiteljima anketa.

Tema koja inače nije ni od kakvog novinarskog interesa često postaje vijest kada se o njoj ispita javno mnijenje. Naručivanje i objavljivanje anketa je tako put za utvrđivanje dnevnog reda javne rasprave.

Kada javno mnijenje dobiveno anketama ovisi o interesima naručitelja, javlja se očigledna opasnost da neka pitanja od važnosti za građane ostanu neistražena, a rezultati neobjavljeni. Da bi "Gallupova demokracija" mogla funkcionirati na način koji korespondira s njezinim vlastitim idealima, bilo bi potrebno da se rasvijetle i ova nerasvijetljena pitanja.

#### 6.2.4 Sudska praksa u vezi s anketama

"Sljedeći neslužbeni prijevod presude br. 5302 od 4. rujna 2001. Kasacijskog suda (*Cour de cassation*) ponuđen je isključivo za potrebe ove knjige. Upozoravaju se korisnici kojima je prijevod potreban u druge svrhe da ni EIM ni autor ne snose bilo kakvu odgovornost koja proistječe iz neke druge upotrebe."<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Na engleski preveo autor

<http://www.courdecassation.fr/agenda/arrets/arrets/00-85329.htm>

Odluka br. 5302 od 4. rujna 2001.

Cour de cassation – kazneni odjel

Opoziv

[*Ulomci*]

Podnositelj žalbe: M. Amaury Philippe

Razmotrivši današnju odluku predsjednika kaznenog suda koja nalaže hitno razmatranje žalbe;

Razmotrivši predočenu bilješku;

[...]

Razmotrivši članak 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava;

S obzirom na to da prema ovom tekstu svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja, ostvarenje tog prava, koje u prvom redu sadržava slobodu primanja i davanja informacija, podliježe samo uvjetima, ograničenjima i prinudama koje određuje zakon i koji su nužni u demokratskom društvu, osobito za zaštitu ugleda i prava drugih, za sprečavanje širenja povjerljivih informacija ili kao jamstvo autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.

S obzirom da iz pobijane odluke proizlazi da je između dva izbora na parlamentarnim izborima održanim 25. svibnja i 1. lipnja 1997. godine, dana 26. svibnja objavljena anketa pod naslovom "Prvi krug parlamentarnih izbora - Što je francuski narod htio reći" a koju je proveo Institut CSA, te članak koji anketu analizira i komentira; po žalbi Komisije za ispitivanja javnog mnijenja pokrenut je postupak pri *tribunal correctionnel* protiv Philippea Amauryja, glavnog direktora spomenutih novina temeljem članaka 11. i 12. Zakona 77-808 od 19. srpnja 1977 i 90-1 Izbornog zakona zbog objavljivanja an-

kete u vezi s izborima tijekom predizbornog tjedna; sud je optuženog oslobodio odgovornosti prihvaćanjem navoda obrane o nespojivosti gore spomenutih tekstova s člancima 10. i 14. Europske konvencije o ljudskim pravima; državni odvjetnik je na presudu odgovorio žalbom;

U dijelu odluke u kojemu se utuženi tekstovi proglašavaju u skladu s odredbama konvencije i spomenuta presuda poništava, prizivni sud donosi odluku koja dijelom okrivljuje rečeni medij;

U dijelu u kojemu se naređuje zabrana objavljivanja, distribuiranja i komentiranja svih anketa u vezi s izborima iz članka 1. zakona donesenog 19. srpnja 1977. odluka koja je predmet ove žalbe uvodi ograničenja slobode primanja i davanja informacija koje nije nužna za zaštitu legitimnih interesa navedenih u članku 10.2 spomenute Konvencije, a i nespojivi su s konvencijom pa ne mogu poslužiti kao temelj za kaznenu presudu;

Temeljem navedenog proizlazi da spomenutu presudu treba ukinuti;

#### NA TEMELJU IZREČENOG

Sud pobija sve odredbe spomenute odluke Prizivnog suda u Parizu od 29. lipnja 2000;

a s obzirom na članak L.131-5 Zakona o ustroju pravosuđa, ODLUČUJE da navodi optužbe ne mogu dovesti do kaznene odgovornosti, te

ODLUČUJE da ne postoji mogućnost žalbe.

### 6.3 Financiranje predizborne promidžbe

Političke stranke su priznate kao nužan dio demokracije. Mnoge su zemlje uspostavile sustave za financiranje stranaka iz javnih izvora. Politička komunikacija u vrijeme izbora daleko je najteža aktivnost za političke stranke. Jednako tako, ishod te aktivnosti od ključne je važnosti za svaku stranku budući da je može dovesti na vlast. Financiranje političke kampanje omogućava svakoj stranci da građanima prenese svoje poruku svim raspoloživim oblicima komunikacije. Ono se također smatra sredstvom sprečavanja korupcije i neželjenog utjecaja ekonomskih interesa. Može se razgovarati o djelotvornosti mjera koje mnoge države uvode s ciljem ograničavanja utjecaja i korupcije. Postoje mnoge rupe u zakonu, pa postojeći kontrolni mehanizmi ne jamče očekivane rezultate. Postoji i jedan zabrinjavajući problem koji navode autori ove studije provedene u 18 zemalja središnje i istočne Europe, a on glasi: *“Spoznaje o financiranju kampanja u većini europskih zemalja nepotpune su unatoč nastojanju zakonodavaca da ga učine transparentnim”*.

S obzirom na složenost modernih gospodarskih prilika, postoje li doista učinkoviti mehanizmi kontrole financiranja predizbornih kampanja i sprečavanja pojave korupcije? I sadržaj studije i opis francuskog modela financiranja predizbornih kampanja u izvještaju ODIHR-a nude tek uvid u postojeće odredbe i mehanizme. Oni su samo polazišna točka za razmišljanje o ovim problemima.



### 6.3.1 Financiranje predizborne promidžbe u središnjoj i istočnoj Europi

<http://www.aceeeo.org/conferences/2001/18-country.pdf>

*Janis Ikstens, Daniel Smilov, Marcin Walecki*, Financiranje stranaka i kampanja u istočnoj Europi: studija 18 zemalja članica ACEEEO, IFES 2001.

Ovaj rad istražuje institucionalno uređenje ključnog pitanja financiranja stranaka i predizbornih kampanja u 18 zemalja članica Udruženja izbornih dužnosnika središnje i istočne Europe (ACEEEO) i to u Albaniji, Armeniji, Bjelorusiji, Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Hrvatskoj, Gruziji, Mađarskoj, Letoniji, Litvi, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji, Slovačkoj, Turskoj i Ukrajini (...) Studija nastoji prikazati najčešće modele odredbi o financiranju kampanja te uočiti nedostatke postojećih modela financiranja.

Rad crpi svoju građu iz: (1) zakonskih propisa o financiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja u dotičnim zemljama, (2) informacija dobivenih od članova središnjih izbornih povjerenstava; (3) razgovora sa stručnjacima iz tih zemalja iz područja financiranja stranaka; (4) izvještaja Organizacije za europsku sigurnost i suradnju; i (5) medijskih napisa. Podaci sadržani u ovom radu važili su na dan 1. listopada 2001. Spoznaje o financiranju kampanja u većini europskih zemalja i dalje su nepotpune unatoč nastojanjima zakonodavaca da ga učine transparentnim. Dostupne nepotpune informacije potakle su autore na niz zapažanja i preliminarne zaključaka.

#### **Sve viša tehnička razina zakonskih propisa**

Nakon pada komunističkih režima, države članice ACEEEO-a brzo su počele usvajati institucionalne okvire karakteris-

tične za napredne demokratske zemlje. Tu se ubraja i područje financiranja kampanja koje prije nije bilo pravno regulirano. Ipak, iskustvo demokracije potaklo je mnoge članice na doradu i daljnju razradu zakonskih propisa o financiranju kampanja.

### **Bez jedinstvenog obrasca**

Unatoč zajedničkom povijesnom iskustvu i sličnom institucionalnom uređenju u prošlosti, članice ACEEEO-a imaju velik broj različitih propisa koji uređuju financiranje predizborne promidžbe. Neke su zemlje izabrale posebno liberalan model (Hrvatska) i minimalno uplitanje države u financiranje promidžbe (Letonija), dok druge imaju razrađene propise (Poljska) ili čak ozbiljna ograničenja za nedržavne donatore (Bjelorusija). Propisi o političkom financiranju ne samo da se razlikuju od zemlje do zemlje u središnjoj i istočnoj Europi, nego se često i mijenjaju. Prerano je govoriti o stabilnim pravilima financiranja kampanja u regiji budući da su mnoge zemlje u procesu preispitivanja i unapređenja svojih zakonskih propisa o političkom financiranju.

### **Slični (ne i jednaki) izvori prihoda**

Izvori prihoda za političke namjene dosta su slični diljem područja zemalja članica ACEEEO-a, pri čemu su tipični oblik donacije, stranačke članarine, te stranački prilozi u posebne izborne fondove. Međutim, neke države ograničavaju poduzetničko djelovanje političkih stranaka, pa čak i zabranjuju priloge poslovnih tvrtki političkim strankama.

### **Zabrana financiranja iz inozemstva**

Na razini propisa najčešće se susrećemo sa zabranom, bilo djelomičnom ili potpunom, priloga iz stranih izvora (strani državljani, vlade, međunarodne kompanije ili organizacije).

### **Izravne državne dotacije**

Iako u većini zemalja regije postoje državne dotacije strankama odnosno kandidatima, taj pristup nipošto nije univerzalan. Četiri od 18 zemalja članica ACEEEO-a ne daju direktnu financijsku potporu kandidatima. Osim toga, u nekim od zemalja koje potpomažu stranke (npr. Rusija), sredstva koja se izdvajaju neznatna su.

### **Besplatno emitiranje**

U svih 18 zemalja zakon omogućava besplatnu minutažu na državnom radiju i televiziji. Štoviše, neke su zemlje otišle i korak dalje pa natjecateljima daju besplatan oglasni prostor u novinama u državnom vlasništvu.

### **Ograničenje priloga i potrošnje te zabrana plaćenih političkih emisija**

Postoje ograničenja priloga u 56% zemalja ACEEEO-a u kojima je takvu informaciju bilo moguće dobiti. Trošenje je ograničeno u 67%, a potpuna zabrana na plaćeno političko oglašavanje na televiziji i radiju uvedena je u 11% zemalja.

### **Otkrivanje izvora i zakonska provedba**

Državna izborna povjerenstva većine zemalja članica ACEEEO-a imaju zadaću provoditi propise koji uređuju financiranje predizborne promidžbe i obavezu stavljanja na uvid financijskih knjiga kandidata. Međutim, razmjeri i rok

otkrivanja tih podataka variraju, kao što varira i učinkovitost provedbe. Političke stranke moraju otkriti svoje račune u 83% zemalja ACEEEO-a u kojima je ta informacija dobivena, ali samo je u nekima od njih obavezno objavljivanje popisa donatora. Neke su zemlje financijsku evidenciju stranaka i pojedinačnih kandidata stavile na uvid široj javnosti putem Interneta.

Tablični prikaz navodi glavne tipove zakona i propisa u 18 zemalja ACEEEO-a. Ostavljen je prazan prostor na mjestima gdje ti podaci još nisu prikupljeni. Tablica se odnosi na šire kategorije dok se detaljniji podaci nalaze u pojedinačnim prikazima zemalja. Na primjer, "DA" u rubrici "Bilo kakvo ograničenje trošenja" znači da se takva ograničenja primjenjuju na najmanje jednu vrstu izbora u dotičnoj zemlji. Navod "Djelomična" pod "Zabrana stranih donacija" znači da su zabranjene neke, ali ne sve vrste stranih donacija.

### 6.3.2 Financiranje promidžbe u Francuskoj

[http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election\\_reports/fr/fr\\_prel\\_april2002\\_asm.php3](http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/fr/fr_prel_april2002_asm.php3)

*Izveštaj o ocjeni OEES/ODIHR-a o predsjedničkim izborima u Republici Francuskoj, 21. travnja i 5. svibnja 2002, Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2002.*

## VI. PREDIZBORNA PROMIDŽBA I FINANCIRANJE

Predizborna promidžba počinje nakon što Ustavno vijeće (Conseil Constitutionnel) objavi službenu listu kandidata. Izbornu promidžbu uređuju detaljni i strogi zakonski propisi o upotrebi propagandnih materijala kao i korištenju elektroničkih medija u promidžbene svrhe. Zakon postavlja načelo jednakog tretmana svih kandidata u informativnom programu te

drugim emisijama koje se prikazuju na audio-vizualnim medijima. Prije prvog izbornog kruga svaki kandidat ima na raspolaganju 15 minuta za nastup na državnom radiju i televiziji. Trajanje i modalitete svake promidžbene emisije određuje Conseil Supérieur de l'Audiovisuel nakon konzultacija s kandidatima.

Državno povjerenstvo za nadzor (Commission Nationale de Controle) osniva se s ciljem praćenja promidžbe i jednakog tretmana svih kandidata od strane državnih medija u vrijeme kampanje. Povjerenstvo se sastoji od pet članova i njime predsjedava potpredsjednik Državnog vijeća (Conseil d'Etat). Povjerenstvo razmatra i odobrava sve promidžbene materijale, uključujući plakate i letke koje dostavlja svaki kandidat. Povjerenstvo ne može određivati sankcije u slučaju prijestupa, ali može uputiti predmet upravnom i kaznenom sudu. Po zaključenju izbornog procesa Povjerenstvo Vladi podnosi izvještaj u kojem iznosi probleme na koje je tijekom izbora naišlo u vezi s ponašanjem kandidata, te predlaže mjere za jačanje procesa.

Djelovanje Državnog povjerenstva za nadzor decentralizirano je kroz mrežu lokalnih povjerenstava (Commissions locales de controle) koje osnivaju prefekti (prefet) u svakom okrugu i u prekomorskim teritorijima, i koja su odgovorna za izvještavanje državnog povjerenstva o eventualnim nepravilnostima na lokalnoj razini. Povjerenstvo može u pojedini okrug ili prekomorski teritorij slati delegate za praćenje kampanje i pripremu izbornog procesa. Ti delegati ne zamjenjuju lokalna povjerenstva, a šalju se u područja gdje se očekuju veći problemi i teškoće. Ovo dopunsko praćenje jedno je od sredstava kojima se koristi Državno izborno povjerenstvo u slučaju osobito teških ili spornih situacija.

Godine 1998. usvojeni su strogi zakoni s ciljem promicanja transparentnog financiranja političkog života i predizborne promidžbe. Oni zabranjuju donacije pravnih osoba (*personnes morales*), s izuzetkom političkih stranaka, te postavljaju limite na troškove promidžbe. Zakon predviđa posrednika između kandidata i pojedinaca koji daju priloge za njihovu promidžbu. Posrednik može biti ili udruga za izbornu financiranje (*association de financement electorale*) ili financijski opunomoćenik (*mandataire financier*). Zakon je uveo i stroga ograničenja pojedinačnih priloga koji ne smiju biti veći od 4.600 eura. Pojedinačne donacije mogu biti anonimne ukoliko su manje od 3000 eura. Ipak, sve donacije više od 150 eura moraju biti uplaćene čekom.

Ograničavanje privatnih izvora financiranja izbornih kampanja kompenzira se državnim naknadama promidžbenih troškova kandidatima nakon što im se računi odobre. Država snosi sve troškove u vezi s promidžbenim materijalima koje kandidati koriste, što također podliježe strogoj kontroli nadležnih institucija, kao što je Državno povjerenstvo za nadzor. Plaćeno oglašavanje, bilo emitirano ili tiskano, je zabranjeno (vidi Poglavlje 7.).

Svaki prijavljeni kandidat dobio je od države 153.000 eura kao predujam na početku kampanje. Poslije prvog kruga, kandidati koji nisu prešli izborni prag od 5% dobili su najviše 739.800 eura. Oni koji su pak prešli prag od 5% dobili su maksimalno 7.398.000 eura. Ta se granica pomiče na najviše 9.882.000 eura za kandidate koji su ušli u drugi krug. Neki od naših sugovornika izjavili su da su ova pravila o naknadi troškova razlog porastu broja predsjedničkih kandidata na izborima 2002. godine.

Zakon propisuje da svaki kandidat treba otvoriti račun na koji se uplaćuju donacije i s kojeg se pokrivaju troškovi nast-

li tijekom predizborne godine. Račun se predočava Ustavnom vijeću (Conseil Constitutionnel) u roku od dva mjeseca nakon izbora. Ustavno vijeće pregledava račune te u slučaju nepravilnosti određuje globu ili odbija ovjeriti račun kampanje. Bez te ovjere kandidat ne može od države ishoditi naknadu troškova za troškove izborne promidžbe.

Sustav koji uređuje financijske aspekte izborne promidžbe uveden je kao odgovor na pritužbe koje su dolazile od vlasti i građana u svjetlu navodnih zlouporaba u prošlosti. Odredbe i praksa u vezi s financiranjem izborne promidžbe i političkih stranaka omogućile su ravnopravnu utrku među kandidatima i strožu kontrolu financijskih sredstava namijenjenih izbornoj promidžbi.

## 6.4 Novo okruženje

*Tradicionalno radijsko i televizijsko okruženje drastično se primijenilo posljednjeg desetljeća zajedno sa cijelim sustavom širenja informacija. Unatoč tim događajima, veći dio regulativnih sustava, ako ne i svi, odnose se na tradicionalne elektroničke medije. Najčešće postavljano pitanje ne glasi "kako" pratiti i zakonski urediti upotrebu Interneta u svrhe izborne promidžbe, nego "da li" to uopće činiti. U nekim se slučajevima Internet spominje - kao na primjer u vezi s objavljivanjem anketa - no, do sada je malo toga učinjeno u vezi s tim pitanjem.*

*Javno savjetovanje započeto u Ujedinjenom Kraljevstvu tek treba dati rezultate. Zanimljivo je, međutim, razmotriti načine na koje Izborna povjerenstvo pristupa ovom pitanju, kao i pitanjima koja ono formulira na zahtjev zainteresiranih stranaka. Povjerenstvo smatra da će određena regulativa "možda biti potrebna ... da bi se postiglo pošteno okruženje promidžbe".*

*Elektronički mediji već se suočavaju s tim novim okruženjem u smislu da neki od njihovih servisa već postoje na Internetu. Sada je nužno odrediti smjernice djelovanja. Jedan od vodećih svjetskih elektroničkih medija, BBC, izdao je niz smjernica koje nadopunjuju "produkcijske smjernice" te korporacije. One nisu iscrpne nego više služe kao prvi korak u oblikovanju opsežnije politike koja definira različite aspekte ponude usluga elektroničkih medija na Internetu.*

#### **6.4.1 Javne konzultacije u Ujedinjenom Kraljevstvu**

[http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/EC44\\_7378-6607\\_E\\_N\\_S\\_W.doc](http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/EC44_7378-6607_E_N_S_W.doc)

*Implikacije izborne promidžbe na Internetu, konzultativni referat, Izorno povjerenstvo, rujan 2002.*

### **23.5 Kratki pregled pitanja**

5.1 Pitanja i prijedlozi koji se nalaze u konzultativnom referatu na temu uređenja promidžbe na Internetu sažeti su u tekstu koji slijedi. Naznačeni su odlomci iz kojih su ti prijedlozi preuzeti. U sažetku se nalaze i područja u vezi s kojima se traže komentari, a detaljnija rasprava je sadržana u pojedinim poglavljima referata.

### **Naš pristup**

5.2. Povjerenstvo je suglasno s ocjenom da će se tehnološko okruženje i dalje razvijati i s vremenom mijenjati, te smo svjesni da će ono biti važno za ocjenu utjecaja novih tehnologija na izbornu promidžbu. Bili bismo zahvalni za vaše mišljenje o tome kako ubuduće pratiti razvoj prilika na tom području.



### **Sadržaj promidžbenog materijala na Internetu**

5.3 Smatramo da bi sudionici kampanja trebali slobodno promicati svoje poruke putem Interneta bez pretjeranog ograničenja i cenzure. Ipak, u interesu održavanja i zaštite poštenog okruženja izborne promidžbe, mogla bi biti potrebna određena ograničenja u sadržaju promidžbenih poruka. Slažete li se s ovim načelnim pristupom?

5.4 Prema našem mišljenju, bilo bi potrebno razmotriti pitanja u vezi sa svakim specifičnim uvjetom objavljivanja promidžbenog materijala na Internetu u širem kontekstu takvih uvjeta koji vrijede za neelektroničke medije. Stoga držimo da promidžbene materijale na Internetu treba smatrati predmetom predstojeće revizije Kodeksa političkog oglašavanja u neelektroničkim medijima koju će provesti Izorno povjerenstvo. Mi ne predlažemo da se u sklopu te revizije razmatra mogućnost uvođenja posebnih pravila za promidžbene materijale na Internetu, iako će Povjerenstvo uzeti u obzir mišljenja iznesena tijekom savjetovanja prilikom neke od narednih revizija ovog pitanja. Slažete li se s takvim pristupom?

5.5 Držimo da je važno da se ograničenja sadržaja materijala za izbornu promidžbu široko primjenjuju na čitav niz komunikacijskih tehnologija neelektroničkih medija koje se koriste u kampanjama. Slažete li se? Koje su praktične implikacije takvog pristupa promidžbenim materijalima na Internetu? Postoji li mogućnost da taj pristup dovede do negativnih posljedica po okruženje u kojem se vode kampanje na Internetu?

5.6 Jesu li postojeći mehanizmi za sankcioniranje navodnih povreda aktualnih ograničenja sadržaja promidžbenog materijala dovoljno djelotvorni i fleksibilni da osiguraju pošteno okruženje za odvijanje kampanje putem Interneta? Neki

od sugovornika predložili su da neovisan pravobranitelj bude nadležan za istraživanje navodnih povreda propisa u vezi s promidžbenim predizbornim materijalima na Internetu. Slažete li se s tim prijedlogom? Na koji način može takav pravobranitelj pridonijeti zaštiti okruženja u kojem se vodi kampanja na Internetu? Je li moguće takvu dužnost provesti u praksi? Kakvu ulogu može odigrati ISP u nastojanju da se regulira okruženje za promidžbu na Internetu?

### **Odgovornost i transparentnost**

5.7 Smatramo da treba uvesti odredbe članka 143. PPERA iz 2000. godine koje zahtijevaju da netiskani materijali izborne promidžbe sadržavaju pojedinosti o izvoru. Takve odredbe treba primijeniti na materijale koji se nalaze na Internet stranicama, u elektroničkoj pošti, porukama koje se šalju putem mobilnih telefona i na svim informativnim stranicama interaktivne digitalne televizije. Slažete li se s tim pristupom? Cijenili bi smo i dodatne preporuke o mogućoj primjeni propisa na čitav niz komunikacijskih metoda na Internetu, te o mogućim rokovima za njihovo uvođenje.

5.8 Bili bismo zahvalni na vašim prijedlozima u vezi s ulogom i utjecajem lažnih promidžbenih poruka na Internetu.

5.9 Važno je da birači ne budu dovedeni u zabludu zlorabljenjem registracije imena domena u vezi s legitimnim sudionicima kampanje. Da li bi pravila za rješavanje sporova agencija za registraciju domena trebala primjerenije odražavati probleme i prioritete legitimnih političkih konkurenata u predizbornom razdoblju? Je li važno da se pritužbe na zlonamjernu registraciju riješe prije predizbornog razdoblja?

### **Pristup promidžbenom materijalu**

5.10 Smatramo da "internetski portiri" koji su u mogućnosti kontrolirati ili ograničiti pristup informacijama na Internetu trebaju nastojati da svi legitimni natjecatelji dobiju jednak tretman. Slažete li se? Bi li bilo važno uspostaviti protokol po kojem bi dobavljači portala ili pretraživača na Internetu omogućili pošten i jednak pristup izvornim i legitimnim promidžbenim materijalima?

5.11 Iako u ovom trenutku nismo uvjereni da je zlouporaba meta-tagova od sudionika kampanje zasad ozbiljna prijetnja poštenom okruženju u kojem se kampanja odvija, bit će važno i dalje pratiti utjecaj te prakse. Zahvaljujemo na dodatnim komentarima u vezi s tim pitanjem.

### **Zaštita podataka**

5.12 Smatramo da će sadašnje i očekivano zakonodavstvo o zaštiti podataka i popratni propisi i dalje štiti birače od zlouporabe marketinških pogodnosti koje nude komunikacijske tehnologije na Internetu. Slažete li se? Može li zlouporaba zaštite podataka unutar političkog konteksta dovesti do posljedica koje treba rješavati, primjerice, strožim uvjetima, tj. jesu li poruke u političkoj kampanji manje nametljive nego ne-ciljane komercijalne poruke?

### **Promidžbena aktivnost trećih stranaka**

5.13 Kakve implikacije ima sve veća dostupnost jeftinih i lako dobavljivih komunikacijskih tehnologija na ograničenja koje trenutačno vrijede za simpatizere trećih stranaka? Trebaju li i virtualne aktivnosti simpatizera trećih stranaka podlijegati različitim pravilima od onih koji se odnose na kandidate ili stranke? Bili bismo zahvalni za komentar u vezi s tim ili

drugim pitanjima u vezi s utjecajem tehnologija na Internetu na zakonsko uređenje promidžbenih aktivnosti trećih strana-ka.

## 6.4.2 Mediji i informacije na Internetu

<http://www.bbc.co.uk/info/online/og3.shtml#politics>

## 3. UREĐIVAČKI STANDARDI

### 3.5 Politika

Obaveza BBC-ja da politiku prati pošteno i nepristrano jednako se primjenjuje na naše usluge na Internetu, kao i na radiju i televiziji. Za detalje o našim obavezama pogledati 33. poglavlje Produkcijских smjernica.

#### Linkovi

BBC mora biti viđen kao nepristran medij. Stranice BBC-ja koje izvještavaju o kontroverznim ili političkim temama u pravilu bi trebale sadržavati linkove prema vanjskim stranicama koje nude širi raspon mišljenja o dotičnoj temi, pod uvjetom da nijedan od linkova ne daje povoda za bojazan da je to u suprotnosti s BBC-jevim smjernicama dobrog ukusa i pristojnosti, odnosno sa zakonom, npr. o kleveti ili poticanju na rasnu mržnju.

#### Predizborna promidžba

Treba biti posebno pažljiv u vrijeme predizborne promidžbe kada su obaveze BBC-ja prema načelu nepristranosti pod pojačanom kontrolom javnosti. BBC-jeve smjernice za pružanje usluga na Internetu nalaze se u prilogu kao pokaza-

telj pristupa BBC-ja tijekom predizbornog razdoblja. Ista se načela primjenjuju i na izbore za lokalnu samoupravu, izbore za decentralizirana zakonodavna tijela te referendumu, a glavni politički savjetnik pravovremeno će izdati detaljne smjernice za te izbore.

Savjet o bilo kojem pitanju u vezi s izborima može se dobiti od glavnog političkog savjetnika.

### 3.6 Glasovanje putem Interneta

Interaktivnost svake vrste jedna je od najzanimljivijih značajki Internet stranica. Međutim, pozivanje ljudi da izraze mišljenje o bilo kojem pitanju samo po sebi znači autoselekciju i ne predstavlja ništa više od raspoloženja osoba koje su se odazvale tom pozivu. Na stranicama BBC-ja, osobito u Vijestima na Internetu (Online News) i programskim stranicama koje se odnose na politička pitanja, treba voditi brigu o tome da se iznošenje mišljenja ne prikazuje na način koji bi mogao biti protumačen kao točan prikaz cjelokupnog javnog mnijenja, odnosno kao stav BBC-ja.

Stoga, svaki pregled rezultata glasovanja na Internetu, odnosno iznošenje mišljenja ne smije se:

- nazivati anketom;
- iskazivati isključivo u postocima. Rezultate treba prvenstveno izražavati u smislu broja glasova koji su se opredijelili "za" ili se slažu s nekom tvrdnjom, i onih koji su glasali "protiv" tj. ne slažu se. Ovdje se može napraviti izuzetak kada se ne glasa o pitanju u vezi s nekom političkom temom. Ukoliko se koriste samo postoci, unaprijed treba zatražiti odobrenje glavnog političkog savjetnika.
- Svaki sažetak glasovanja ili izražavanja mišljenja putem Interneta o nekoj političkoj temi treba sadržavati ogradu ti-

pa "Ovo nije reprezentativno istraživanje i dobivene brojke ne odražavaju nužno javno mnijenje".

Ukoliko se glasovanje odnosi na neko političko ili kontroverzno pitanje, treba se konzultirati s glavnim političkim savjetnikom. Kada je riječ o Internet stranici na jeziku koji nije engleski, treba se obratiti nadležnom regionalnom voditelju koji će možda o tome htjeti razgovarati s glavnim političkim savjetnikom.

### **Izvjestavanje o rezultatima putem drugih medija**

- Kratak pregled glasovanja na Internetu može se iznijeti u radijskim odnosno televizijskim emisijama koje su povezane s Internet stranicom, ali ga obično ne treba prikazivati u informativnim odnosno drugim radijskim i televizijskim emisijama, kao ni na drugim elektroničkim servisima.
- Kao i u slučaju anketa, emisije ne treba započinjati pukim izvještajem o rezultatima ispitivanja. Njih uvijek treba iznositi u kontekstu vijesti na koju se odnose.
- Gledateljima i slušateljima treba jasno dati do znanja da provedena anketa nije reprezentativna i nema za cilj odražavati mišljenje šire javnosti.
- U eteru rezultate treba prvenstveno iskazivati u broju prispijelih glasova. U postocima ih treba izražavati tek nakon što su već iskazani u broju glasova. Za daljnje savjete, obratiti se glavnom političkom savjetniku.

## **6.5 Nadziranje medijskoga praćenja izbora**

*Zemlje srednje i istočne Europe privukle su pažnju svojih zapadnoeuropskih partnera koji su im ponudili pomoć u naporima da učvrste demokratski poredak. Ključna za te napore bila je pomoć u or-*

ganizaciji i nadziranju izbora. Europski institut za medije (*European Institute for the Media*, krat. EIM) u tome ima glavnu ulogu, izdajući od ranih devedesetih do danas već nekoliko izvještaja o nadziranju izbora. Djelatnost EIM-a nije ograničena na zemlje srednje i istočne Europe, odnosno samo na Europu.

Niže preneseni ulomci iz dvaju izvještaja o Rumunjskoj i Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji čitatelju daju uvida u pitanja koja razmatraju nadzorne skupine prilikom ocjenjivanja uloge medija u predizbornoj kampanji.

### 6.5.1 Rumunjska

Europski institut za medije, *Privremeni izvještaj o nadzoru medija na općim i predsjedničkim izborima u Rumunjskoj 2000. godine*, objavljeno 2000.

#### **Praćenje predizborne kampanje Tisak**

Praćeni tiskani mediji iskazali su zamjetan interes za praćenje predizborne kampanje. U nedostatku propisa koji bi se izravno odnosili na tisak, ove su dnevne novine uživale veće slobode u izražavanju stavova i pružanju potpore određenim političkim opcijama. Time je praćenje kampanje dobilo na širini i živahnosti, ali bi se katkada svelo na žalosne primjere pristranosti. Prilozi o političkim akterima često bi se pokazali tendencioznima bilo kao izraz stajališta novinara ili kroz izbor vijesti. Stoga je tisak postao glavno bojište između političara, a katkada i novinara. Sva četiri nadzirana medija mnogo su prostora posvetila strankama i predsjedničkim kandidatima, pa je tako u nadziranom razdoblju *Adevarul* posvetio 114 priloga PDSR-u i 64 priloga stranci CDR 2000, dok je *Evenimentul Zilei* PDSR-u posvetio 106 priloga a CDR-u 2000 šezdeset.

Općenito uzevši, praćenje se sastojalo od izvještavanja o aktivnostima kandidata i stranaka te plaćenih oglasa. Nadzorna skupina nije uočila sustavne analize ili usporedbe programskih platformi stranaka i kandidata, premda su dva dnevna lista, *Adevarul* i *Evenimentul Zilei*, objavili odgovore kandidata na jedinstveni upitnik za sve. Novine su objavljivale oglase svih stranaka i kandidata, ali je nadzorna skupina doznala da su cijene izbornih oglasa bile daleko veće od cijena ostalih oglasa.

Neke kolumne posvećene izborima zbunjivale su čitatelja, budući da su ih potpisivali kolumnisti, a u stvari su bili plaćeni politički oglasi. Usto je nadzorna skupina uočila slučajeve u kojima bi neka novina izvan Bukurešta pratila lokalne predizborne aktivnosti isključivo ako je određena stranka imali sklopljen ugovor o oglašavanju s tom novinom.

Usprkos obuhvatnom praćenju kampanje, tisak nije istraživao rad stranaka i kandidata te je jedini kritični tekst o financiranju kampanje iz 1996. štampan izvan nadziranog razdoblja, tj. u ljeto 2000.

Nadzorna skupina ima razloga za vjerovanje da su liberalni propisi o stranačkom financiranju kampanje doveli do toga da su državne tvrtke odnosno tvrtke s udjelom državnoga vlasništva financirale političko oglašavanje u novinama.

Među nadziranim dnevnim listovima, izborima je najveći broj priloga posvetio *Adevarul*. Od tih priloga, najviše negativnih posvećeno je PDSR-u i CDR-u 2000. Dvije su stranke doobile najviše izrazito negativnih komentara (PDSR 30/6.915 cm<sup>2</sup> te CDR 2000 17/4.526 cm<sup>2</sup>). Od predsjedničkih kandidata negativno je najčešće prikazivan I. Iliescu (PDSR) (15/3.673 cm<sup>2</sup>) dok je Th. Stolojan (PNL) bio favoriziran. *Evenimentul Zilei* je PDSR-u i PRM-u najčešće posvećivao negativne prilo-



ge koji su po broju nadmašili pozitivne odnosno neutralne priloge. Novinari su se također o tim strankama najčešće izjašnjavali negativno (PDSR 47 priloga/11.908 cm<sup>2</sup>, PRM 27 priloga/11.092 cm<sup>2</sup>). Dnevnik je najviše sklonosti pokazivao nezavisnom kandidatu M. Isarescu, a potom Th. Stolojanu (PNL). Kandidat koji je dosljedno negativno praćen bio je C. Vadim Tudor. Urednička politika dnevnika *Ziua* u početku je bila usmjerena protiv PDSR-a, a potom protiv PRM-a i čelnika stranke C. Vadima Tudora. Obje su stranke dosljedno negativno praćene (PDSR s 32 negativna priloga ili 15.460 cm<sup>2</sup> prostora, a PRM s 26 ili 11.288 cm<sup>2</sup>). Među predsjedničkim kandidatima, I. Iliescu i C. Vadim Tudor praćeni su na isti način kao i njihove stranke, dok je Th. Stolojanu posvećeno najmanje negativnih priloga. Od svih nadziranih medija samo je *Journalul National* otvoreno podržavao PDSR i kandidata I. Iliescu. Najpovoljniji odnos negativnih, pozitivnih i neutralnih priloga imao je PDSR. Jedina stranka čiji je broj negativnih priloga bio veći od broja neutralnih i pozitivnih priloga bila je CDR 2000.

## Radio

Radio Romania Actualitati jako se trudio pridržavati se svojih zakonskih obaveza i odredbi donesenih Odlukom Nacionalnog vijeća za audiovizualne medije (izv. krat. CNA) br. 240 da svoje nacionalne i osam lokalnih programa otvori za zastupničke i predsjedničke izbore. Osnovano je savjetodavno vijeće koje je obuhvatilo sve izborne stranke i strane, a na kojemu je dogovorena strategija radijske kampanje i riješena otvorena pitanja. Učestali susreti olakšali su donošenje uredničkih odluka o spotovima koje je valjalo djelomice ili potpuno izmijeniti da bi se mogli biti emitirani u skladu s Odlukom br. 240. Nijedna strana nije uložila prigovor.

Na nacionalnoj razini emitirana je posebna izborna emisija "Izborni program" triput na dan od ponedjeljka do subote za cijeloga trajanja kampanje. Uz nju, svaku je večer emitirana posebna emisija "Izborni studio" pokrivajući i zastupničke i predsjedničke izbore.

Vrijeme je raspodijeljeno između 13 nacionalnih i manjinskih stranaka ovisno o njihovoj snazi u parlamentu, tj. od 28 min. do 6 min. i 40 sek. na tjedan, dok se vrijeme za osobno predstavljanje kretalo u rasponu od 4 min. i 40 sek. do 1 min. i 46 sek. po emisiji. Svaka je stranka svaki dan bila prisutna u eteru. Svaki od 12 predsjedničkih kandidata dobio je 3 min. i 20 sek. na dan. Izvanparlamentarne stranke i kandidati svoje su radijsko vrijeme mogli kupovati po razumnim cijenama od 200.000 Leja po minuti. Tu su mogućnost iskoristile tek tri stranke.

Ovakav način predstavljanja stranaka svakako je bio korektan i ujednačen za sve stranke i kandidate. Ostaje pitanje je li slušateljstvo od toga imalo puno koristi. Iz novinarskog gledišta, informativnost je mogla biti bolja te su prilozi mogli biti duži da bi se detaljnije razmotrila aktualna pitanja ili povela argumentirana rasprava o programskim platformama između natjecatelja. Također nije jasno zašto se s izbornim programom počinjalo nakon 18.00 sati. Radijski udarni termini počinju ujutro, a top termin je u podne i rano poslijepodne. Odlukom br. 240 raspored emisija prepušten je pojedinačnim radio postajama i strankama.

Ukupno uzevši, 295 emitiranih izbornih priloga ravnomjerno je pokrilo sve kandidate i političke stranke. Po učestalosti pojavljivanja i ukupnom trajanju priloga PDSR je bio u blagoj prednosti (51 prilog/3.666 sek.), ali ni druge stranke nisu zaohtjevale u ovim brojkama (raspon 1.600-2.700 sek.) s iznimkom

stranke UDMR (762 sek.). Među predsjedničkim kandidatima najbolje je prošao I. Iliescu (16 priloga/1.535 sek.), zatim M. Isarescu (nezavisni kandidat, 16 priloga/1.146 sek.) te na kraju C. Vadim Tudor (6 priloga/223 sek.).

Emisije BBC-ja na rumunjskom pokazale su da javna radiotelevizija može i na bolje načine doprijeti do svojega slušateljstva. U skladu s ugovorima s oko 120 suradnih postaja u Rumunjskoj i Moldaviji, BBC emitira sedam blokova s vijestima iz svijeta, zemlje i pokrajina te udarnim emisijama i pregledima.

Emisije o događanjima u Rumunjskoj rađene su u Bukureštu i činjenično su utemeljene prema visokim standardima BBC-ja, ali se nisu suzdržavale komentara. Ove su emisije emitirane na rumunjskoj postaji i neizravno su potpale pod odredbe Odluke br. 240. Tako je Nacionalno vijeće za audiovizualne medije upozorilo jednu od suradnih postaja da vijesti o predsjedničkom kandidatu Th. Stolojanu (emitirane 15. studenog u vijestima od 6.00) smatra kršenjem Odluke. S druge strane novinari BBC-ja su uvjereni da su njihove emisije o izborima dobro informirale slušateljstvo budući da su u njima obrađene kontroverzne teme kao što su proturječne ankete, biranje voditelja posebnih TV emisija od strane kandidata, te "otmica" kampanje u korist predsjedničkih kandidata, a na štetu zastupničkih.

Govoreći u brojkama, nadzirana postaja je najviše posvetila vijestima te je emitirala 534 izborna priloga, što je uopće najveći broj priloga. U odnosu na druge nadzirane postaje, broj negativnih i pozitivnih priloga bio je najveći. Praćenje PDSR-a bilo je najvećim dijelom u negativnom kontekstu (38 priloga/6.146 sek.), a od predsjedničkih kandidata najviše negativnih priloga posvećeno je I. Iliescuu iz PDSR-a (17) odnosno C. Vadimu Tudoru iz PRM-a (14).

## Televizija

Prvi i drugi program Rumunjske televizije prenosio je izborne emisije u skladu s obvezama preuzetim iz izbornih odredbi. Prvi program pokriva cijelu zemlju te je glavni izvor informacija za ruralno stanovništvo do kojega tisak praktički i ne dopire. Drugi program pokriva oko 32% gledateljstva, uglavnom iz gradova.

Osmišljeno je nekoliko tipova izbornih emisija, među kojima su polusatna informativna emisija "Izborni program" emitirana utorkom i subotom te "Izborni studio" trebale podjednako pokriti zastupnike prema broju županijskih lista te predsjedničke kandidate. Emisije su se emitirale od 17.00 do 17.30 na Prvom programu, odnosno od 19.05 do 19.35 na Drugom programu. Budući da su sve stranke i kandidati insistirali na svakodnevnom pojavljivanju, prilozi su se usitnili na između 30 sek. do 2 min. i 2 sek. za stranke te oko 30 sek. do 2 min. za predsjedničke kandidate.

Programske platforme uglavnom su se predstavljale u talk-showu "Izbori 2000." na oba programa u trajanju između 45 i 120 minuta, što je i najdulje vrijeme dopušteno Odlukom br. 240. Talk-showovi s moderatorima pružili su kandidatima priliku da se dobro predstave. Ipak, izostao je smislen dijalog između kandidata, a ni novinari ni natjecatelji nisu si postavljali teška pitanja, pa se emisija pretvorila u nezanimljivo odrađivanje bez novinarskog žara te je gledateljstvo od toga slabo profitiralo.

Takav nenovinarski pristup proizišao je iz logike Zakona o izborima i CNA-ove Odluke br. 240 da se programska inicijativa i provedba prepusti strankama, kandidatima i parlamentarnom odboru, čime je postaji praktički ostavljena tek produkcija. Na samoj se postaji može zamijetiti veliko nezado-

voljstvo, a kritičari ovoga pristupa žele da se osigurano vrijeme u eteru bitno smanji. Oni se nadaju da bi liberalniji stav prema praćenju izbora omogućio istraživačko i analitičko novinarstvo, korištenje arhivskih materijala pri obradi tema i osoba, tj. ukratko, novinarsko, a ne stranačko praćenje kampanje.

TVR 1 je radio opsežne priloge o političkim akterima u izborima, ali su ga druge TV postaje nadmašile u broju vijesti (128). Najviše je priloga posvećeno nezavisnom kandidatu M. Isarescuu (13 u odnosu na 11 I. Iliescuu). Usto je M. Isarescuu posvećeno još 14 priloga kao premijeru. Postaja je posvetila relativno ujednačenu pažnju glavnim strankama u izborima, s time da su najčešće spominjani PDSR (17 priloga/2.223 sek.) te PNL (16 priloga/1.822 sek.). Ostalim strankama posvećeno je od 1,200 do 1,700 sek. Predstavljjanje stranaka i kandidata kao i njihovih aktivnosti bilo je uglavnom neutralno.

S druge strane, privatne televizijske postaje kakva je Antena 1, radile su posebne emisije koje su možda bile jednostavnije, ali vjerojatno i informativnije. Program je parlamentarnim izborima posvetio 12 jednosatnih emisija u 17.00, te završnu emisiju od 120 min. u 20.00 sati. Gledanost se kretala između 11 i 15%. Predsjedničkim je izborima posvećeno 5 emisija od po 120 minuta u terminu u 20.00 sati, a pozvano je 8 kandidata. U četiri je emisije sudjelovalo po 2 kandidata, dok su u zadnjoj sudjelovali svi kandidati. Gledanost ovih emisija bila je između 25 i 35%. Sve su emisije bile osmišljene kao talk-show. Plaćeni izborni spotovi zauzeli su 20% vremena u eteru, a cijene su bile uobičajene, za razliku od tiska koji je izborne oglase naplaćivao dvostruko. Postaja je potvrdila da su u emisije pozivani samo oni kandidati i stranke koji su zakupili oglasni prostor, ali da nije bilo diskriminacije na temelju količine plaćenog vremena.

Novinarski je pristup razočarao usprkos obuhvatnome praćenju s 18 emisija u ukupnom trajanju od 24 sata raspoređenih u 45 dana, pola od toga u najboljim udarnim terminima. Umjesto dijaloga, dominirali su monolozi, negativni pristupi i osvrtnje na nedostatke protivnika umjesto predstavljanja vlastite stranke. Kako bi izbjegli ukor od CNA-a, voditelji su se slijepo držali propisa, što dakako nije pridonosilo živosti i raspravi o ključnim temama.

TV postaja Antena 1 emitirala je najviše vijesti posvećenih kampanji (203), a u njima su bile zastupljene sve važne stranke. Po zastupljenosti je na prvome mjestu bio PDSR (22 priloga/2.859 sek.) te PNL (18 priloga/756 sek.). Najviše pažnje među predsjedničkim kandidatima dobio je nezavisni kandidat M. Isarescu (11 priloga/1.523 sek.) i PDSR-ov kandidat I. Iliescu (8 priloga/756 sek.). U službenom svojstvu, posebna je pažnja posvećena državnim dužnosnicima iz CDR-a 2000 (29 priloga/2.697 sek.) te M. Isarescuu kao premijeru (12 priloga/964 sek.). Veliki broj ovih priloga bio je negativan (22 za CDR 2000, odnosno 6 za M. Isarescuu). Najviše pozitivnih priloga dobila je stranka PDSR (7) i njezin čelnik I. Iliescu (4). Uredničke su se političke sklonosti najjasnije vidjele kroz izbjegavanje određenih vijesti vezanih uz aktualnu vlast.

### Zaključci i preporuke

1. Ograničenje vremena prijave za nastupanje na javnoj i privatnim televizijama na 48 sati od objave dana izbora (Čl. 46. st. 3, Zakona 68/92) daje prednost etabliranim strankama te je nepovoljan za nezavisne kandidate i novopridošlice. Prikladnijim se čini Zakon o lokalnim izborima (Čl. 57, st. 4 Zakona 70/91) u kojemu je propisani rok 5 dana. Činjenica je da su barem dva zahtjeva za sudjelovanje na javnom radiju bila odbijena zbog predaje nakon 48-satnog roka.

2. Pozitivan je pomak da se razdoblje predizborne kampanje smanjilo sa 60 na 45 dana, što je i dalje relativno dugo razdoblje, posebno s obzirom da je prema izbornome zakonu drugi krug predsjedničkih izbora praktički neizbježan. Ostaje međutim pitanje pomažu li istodobni (dupli) izbori zastupnika i predsjednika razvoju demokracije u zemlji. Sa zakonskoga, upravnoga i financijskoga gledišta ovakav je pristup opravdan. Ipak, gledajući na njega s gledišta komunikacija i informacija, dominacija predsjedničkih izbora loše je utjecala na praćenje stranaka, njihovih programa i platformi te na kandidaturu za javne službe. Kako je rekao jedan novinar, predsjednička je kampanja otela parlamentarnu.
3. Također je upitno treba li raspodjelu vremena u eteru javnih radiotelevizijskih postaja ostaviti u potpunosti parlamentu. Takav ispolitizirani pristup mogao bi etabliranim političkim snagama osigurati nezasluženu prednost. Nacionalno vijeće za audiovizualne medije i postaje neovisne o državnim tijelima sposobne su stručno obaviti ovu raspodjelu. Valja uvesti i instituciju žalbe. Radio i televizija trebali bi se obratiti CNA-u sa zahtjevom da im regulativom omogući veću slobodu u izradi programa i osmišljavanju posebnih izbornih emisija. Preciznije rečeno, podjela jednakoga vremena svim izbornim kandidatima smanjuje informativnu vrijednost emisije ili rasprave.
4. Štoviše, Zakon o lokalnim izborima sadržava odredbe (Čl. 57 st. 5 Zakona 70/91) koje bi mogle poboljšati i kampanju na nacionalnoj razini. Te odredbe propisuju da se vrijeme u eteru javnih i privatnih radiotelevizijskih kuća valja raspodijeliti prema broju popunjenih izbornih lista, dok u izborima na nacionalnoj razini privatne postaje imaju slobodne ruke u raspodjeli vremena.

5. Pozivamo Nacionalno vijeće za audiovizualne medije da prouči učinke koje je u području radiotelevizije polučila stroga primjena pravila za vrijeme kampanje. Premda se njima kandidati i stranke štite od izostavljanja, ona birače ostavljaju slabo informiranima, umjesto da ih se upozna s analizama, usporedbama programskih platformi te kritičkim ocjenama kandidata kao osoba.
6. Prijenos izbornih emisija valjalo bi premjestiti u vrijeme najveće slušanosti, što nije slučaj s nacionalnim radijem jer je to vrijeme propisano Čl. 57, st. 5 Zakona 70/91 o lokalnim izborima.
7. Naknade za troškove kampanje ne doimlju se dobro raspoređenima. Tamo gdje su troškovi subvencionirani, nadležnost za raspodjelu sredstava ne bi trebala biti isključivo u rukama parlamenta koji raspodjelu zasniva na procjeni svakoga slučaja zasebno, već valja donijeti zakon koji bi općenito definirao takav postupak.
8. Radijskim i televizijskim medijima se preporučuje da se u sljedeće četiri godine potrude povećati svijest javnosti o najvažnijim političkim problemima u zemlji. To je moguće učiniti tako da se izdvoje politički i društveni problemi i usporede pristupi različitih stranaka u njihovu rješavanju.
9. Kad se govori o tisku, regulativa ga praktički nije sputavala u praćenju kampanje, ali je stupanj iskazane pristranosti bio izuzetan. Njihovim čitateljima bi više koristila uravnotežena urednička politika koja bi im omogućila opširniju analizu političkih opcija. Time bi se vjerojatno proširio i krug čitatelja.
10. Valjalo bi jasno definirati političko oglašavanje u tisku. U ovoj je kampanji to bilo nejasno čak i članovima nadzorne skupine. Činjenica da je pisanje o političkim aktivnostima



stranaka bio dio ugovora o oglašavanju umanjuje pouzdanost i nezavisnost novinara.

### 6.5.2 Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija

Europski institut za medije, *Konačni izvještaj o nadzoru medija za vrijeme parlamentarnih izbora u Republici Makedoniji u rujnu 2002.*, objavljeno 2002.

## 3. Praćenje predizborne kampanje u medijima

### 3.1. Praćenje predizborne kampanje u elektroničkim medijima. Javna radiotelevizija

Makedonska TV kao javna ustanova bila je obavezna svim strankama koje su se natjecale u izborima omogućiti **besplatan pristup** (Odluka, čl. 12) te objaviti **obrazovni materijal za glasače** u suradnji s Državnim izbornim povjerenstvom (Odluka, čl. 8). Vijeće za emitiranje programa smatra da se MTV pridržavala propisa o besplatnom pristupu.

U praćenome vremenu, **MTV 1 (1. program)** uveo je poseban dio na kraju novosti posvećen stranačkim aktivnostima, okupljanjima i novinskim konferencijama. Debatne emisije bile su rijetke jer je nekoliko stranka odbilo u njima sudjelovati. Emisije namijenjene raspravi o nevladinim organizacijama (*NGO-i u Makedoniji*) pokazale su se jednostranima budući da u njima nisu sudjelovali predstavnici nevladinih organizacija.

Izvjestavajući o dvjema vodećim makedonskim stranačkim koalicijama, MTV je u vijestima **dvaput više vremena posvetila vladajućoj koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om** (25.931 sek., od čega je 13.873 sek. otpalo na izravno obraćanje) u odnosu na koaliciju predvođenu SDSM-om (11.142 sek., od čega je 4.635 sek. otpalo na izravno obraćanje). Nadzorna skupina smatra da je raspodjela termina išla u korist

vladajućoj koaliciji, posebno s obzirom da su ostale stranke bile minimalno pokrivena. U izvještajima o manjinskim albanskim strankama, najviše je vremena dobila članica vladajuće koalicije DPA (3,901 sek., od čega je 712 sek. otpalo na izravno obraćanje); slijedi oporbena stranka PDP s 1,437 sek. (od čega 286 sek. na izravno obraćanje) te novostvorena DUI (789 sek., od čega 106 sek. na izravno obraćanje). Najslabije pokrivena bila je stranka NDP s 352 sek. (od čega je 52 sek. otpalo na izravno obraćanje).

Premda je opći ton priopćavanja bio neutralan, koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om jedina je dobila pozitivne komentare (11 pozitivnih naprama 42 neutralna priloga). Zanimljivo je primijetiti da su koalicija predvođena SDSM-om (jedan negativan naprama 41 neutralni prilog) te nevladine udruge (jedan negativni naprama tri neutralna priloga) popraćeni negativnim priložima.

Izbor vijesti koje nisu bile povezane s predizbornom kampanjom također je potvrdio podršku uredničke politike vladajućoj stranci. MTV 1 se upravo s nevjerojatnim marom primio praćenja svih aktivnosti vladinih dužnosnika na državnoj i lokalnoj razini. Novostima su se pokrivale protokolarne aktivnosti vladinih dužnosnika te događanja od slaboga značaja, kao što je službeno otvaranje relativno kratke dionice ceste odnosno otvaranje renovirane zgrade. S druge strane, televizija je rijetko izvještavala o zatvaranju tvornica i prosvjedima radnika.

*Mjerenja su pokazala da je vladajuća koalicija VMRO-DPMNE i LP praćena s izuzetno pozitivnim predznakom. Od ukupno 124 vijesti nevezane uz kampanju, 63 priloga bila su neutralna, a 61 pozitivan. S druge strane, oporbena koalicija predvođena SDSM-om spomenuta je u samo jednoj takvoj "nevezanoj" vijesti, i to u negativnome kontekstu.*

*Dvije glavne koalicije zakupile su najveći dio oglašivačkoga vremena na MTV 1: koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om 37.404 sekunde, a koalicija predvođena SDSM-om 15.688 sekundi. Ostale su stranke zakupile zanemarljivu količinu vremena na MTV 1.*

**Slično MTV 1, i MTV 3 (program na albanskome)** je na kraju vijesti jedan blok posvetila stranačkim aktivnostima. Najviše je **vremena posvećeno stranci DPA** (20.764 sek., od čega je 10.057 na izravno obraćanje). Podjednako su vremena dobile novoosnovana DUI (6.744 sek., od čega 1.610 na izravno obraćanje) i oporbena PDP (5.816 sek., od čega 1.920 na izravno obraćanje). Nadzorna skupina smatra da je vladajuća **DPA neprimjereno dominirala vijestima** na štetu svojih suparnika. Ova je neravnoteža pogoršana gotovo nikakvim izvješćivanjem o makedonskim nacionalnim strankama (koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om dobila je 900 sekundi, a oporbena koalicija predvođena SDSM-om 850 sekundi, bez izravnoga obraćanja).

Većina izvještaja bila je neutralne naravi te nijedna stranka nije popraćena negativnim prilogom. Pozitivno je praćenje uočeno jedino u slučaju DPA (15 pozitivnih naprama 72 neutralna priloga) i DUI (jedan pozitivan naprama 42 neutralna priloga).

*Program na albanskome jeziku na javnoj radioteleviziji svoje je gledateljstvo o državnim aktivnostima uglavnom obavještavao praćenjem članova vlade iz DPA. Na primjer, u vijestima su se dvije reportaže odnosile na čelnike koalicije VMRO-DPMNE i LP, a šest (od kojih dvije pozitivno intonirane) na čelnike DPA.*

Najviše je oglašivačkoga vremena zakupila DPA (8.040 sekundi), a zatim DUI (340 sekundi). Ostale albanske manjinske stranke PDP i NDP nisu zakupile vrijeme na MTV 3.

Dio programa **MTV 3 na turskome jeziku** kampanju je pratio sa slabijim intenzitetom zbog relativno malog udjela u ukupnome programskome rasporedu MTV 3 i skromnih sredstava. Najviše je vremena posvećeno glavnim stranačkim koalicijama koje obuhvaćaju i turske stranke te stranci DUI koja na izornoj listi ima i turskoga kandidata. Aktivnosti koalicije predvođene SDSM-om posvećeno je 3.636 sek. (od čega je 390 sek. otpalo na izravno obraćanje), a aktivnosti DUI 3.000 sek. (od čega 204 na izravno obraćanje). Aktivnosti koalicije predvođene VMRO-DPMNE-om posvećeno je 2.026 sek. (od čega je 316 sek. otpalo na izravno obraćanje).

Pozitivne je komentare dobila koalicija predvođena SDSM-om (pet pozitivnih naprama 33 neutralna priloga) te koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om (jedan pozitivan naprama 24 neutralna priloga), dok su ostale stranke popraćene neutralno.

Kao i MTV programi na drugim jezicima, tako je i program na turskome više pratio aktivnosti vladajućih dužnosnika od aktivnosti čelnika oporbe. U praćenome razdoblju ukupno je 18 priloga (od čega jedan pozitivan) posvećeno vladinim dužnosnicima i čelnicima koalicije VMRO-DPMNE i LP. Stranačkim je čelnicima DPA posvećen jedan prilog u neutralnome tonu.

U kontekstu nevezanome za izbore oporbena je koalicija predvođena SDSM-om spomenuta u tri priloga, sva tri neutralnoga karaktera.

U praćenome razdoblju, MTV 3 na albanskome i turskome jeziku emitirao je više debatnih emisija od prvoga programa na makedonskome. Samo je DUI zakupio oglašivački prostor na programu MTV 3 na turskome (40 sekundi).

Ove brojke ukazuju na to da su uredništva i MTV 1 i MTV 3 svojom odlukom da praćenje kampanje svedu na izravno iz-

vješćivanje sa stranačkih okupljanja napravili lošu uslugu i sebi i gledateljstvu. Nadzorna skupina smatra da su urednici javne radiotelevizije trebali iskazati veću selektivnost te promovirati tematske priloge i analize u svojim emisijama.

### 3.2 Praćenje predizborne kampanje u elektroničkim medijima. Privatni mediji

Općenito uzevši, nadzirane televizijske postaje pratile su aktivnosti glavnih političkih čimbenika. Kao i s javnom makedonskom televizijom, tako su i privatne postaje s programom na makedonskom najviše vremena posvetile makedonskim nacionalnim strankama, dok je TV Era s programom na albanske mahom pratila albanske manjinske stranke.

Slično javnoj televiziji, TV A1 je stranačke aktivnosti pratila u posebnome bloku vijesti, obično u drugoj polovici. Novinari su se mahom suzdržavali komentara o strankama. **Najviše vremena podjednako je posvećeno dvjema vodećim stranačkim koalicijama**, koaliciji predvođenoj SDSM-om (6.032 sek., od čega 2.455 na izravno obraćanje) i koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om (5.104 sek., od čega 1.797 na izravno obraćanje). Ostalim makedonskim nacionalnim strankama posvećeno je od 351 do 1.053 sekunde, ovisno o njihovim aktivnostima. Albanskim je manjinskim strankama zauzvrat posvećeno najmanje vremena, ali je među njima najviše vremena pripalo novoosnovanoj stranci DUI (499 sekundi).

Premda je praćenje svih stranaka bilo mahom neutralno, koalicija predvođena SDSM-om dobila i nekoliko pozitivnih priloga (četiri pozitivna naprama 49 neutralnih), dok je koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om dobila negativne priloge (osam negativnih naprama 33 neutralna).

*Televizijska postaja A1 je o aktivnostima vlade i čelnika koalicijskih stranaka VMRO-DPMNE i LP koje nisu bile vezane uz izbore, kao i DPA izvijestavala u mahom negativnom kontekstu. Osam je priloga o vladajućoj makedonskoj koaliciji bilo neutralno, a 26 negativno, dok su sva tri priloga o DPA bili negativni.*

Najveći dio oglašivačkoga vremena zakupila je koalicija predvođena SDSM-om (24.040 sekundi), a iza nje slijede DS (10.832 sekundi) i DA (12.026 sekundi). Jedina albanska stranka koja je oglašavala na televiziji A1 bila je DUI sa samo 129 sekundi. Navodni razlog za izostanak koalicije predvođene VMRO-DPMNE-om u plaćenom vremenu televizije A1 jest sukob između ove postaje i vladajuće stranke. Kasnije ćemo se u posebnome dijelu *Incidenti* osvrnuti i na taj problem.

**TV Sitel** je kampanju dvije glavne koalicije pokrivao prilično uravnoteženo. Koaliciji predvođenoj SDSM-om posvećeno je 5.609 sekundi (od čega 3.098 na izravno obraćanje), a koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om 5.214 sekundi (od čega 3.340 na izravno obraćanje). Ova je postaja, ipak, najviše vremena posvetila praćenju kampanje Socijalističke partije (SP) s 15.994 sekunde (od čega 10.845 na izravno obraćanje). Sve druge makedonske stranke sličnoga političkoga utjecaja kao SP bile su zanemarivo malo medijski pokrivena. Od manjinskih albanskih stranaka tek je DUI bila medijski popraćena (762 sekunde).

Poseban tretman koji je uživao SP bio je očit i u raspodjeli pozitivnih, negativnih i neutralnih priloga. Na primjer, o koaliciji predvođenoj SDSM-om napravljena su četiri pozitivna i 37 neutralnih priloga, o koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om tri pozitivna i 32 neutralna priloga, dok je o SP-u napravljeno 24 pozitivna i 27 neutralnih priloga.

U praćenju izazvanizbornih aktivnosti vladajuće koalicije, TV Sitel nije imao negativnih priloga. Naime, 19 priloga o koaliciji VMRO-DPMNE i LP i njihovim čelnicima bilo je neutralno, dok je jedan bio pozitivan. Trećoj je stranci u vlasti, DPA, posvećeno manje medijskoga prostora, s dva neutralna i dva negativna priloga.

Četiri negativna i jedan neutralni prilog posvećeni su izazvanizbornim aktivnostima oporbene koalicije predvođene SDSM-om, dok su Socijalistička Partija i Demokratski savez dobile po jedan pozitivan prilog.

Dvije stranke koje su zakupile su najveći dio oglašivačkoga vremena na Sitelu bile su SP (41.786 sekundi) i koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om (41.001 sekunda), dok je koalicija predvođena SDSM-om daleko zaostajala (6.624 sekunde). Prilično očekivano, SP je na drugim televizijskim postajama zakupio vrlo malo vremena.

**TV Telma** je najviše izvještavala o novinskim konferencijama, izjavama za tisak odnosno izjavama političara, a manje o stranačkim skupovima.

Ova je postaja također organizirala nekoliko posebnih debatnih emisija. Nadzorna je skupina utvrdila da je oblik ovih debatnih programa na TV Telmi bio dobro izabran. Premda nisu utvrđena čvrsta pravila raspodjele vremena po sudionicima, rasprave su bile opuštenije i bez sukoba.

U vijestima je najviše vremena posvećeno koaliciji predvođenoj SDSM-om (5.940 sek., od čega 3.808 na izravno obraćanje) te koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om (3.023 sek., od čega 944 na izravno obraćanje). Ostalim je makedonskim strankama posvećeno puno manje vremena, a po stranci najdulje je vrijeme iznosilo 770 sekundi. Među manjinskim albanskim strankama, najviše je vremena posvećeno stranci DUI (2.026 sek. od čega je 316 na izravno obraćanje).

Premda je opći ton priopćavanja bio neutralan, vladajuća koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om jedina je dobila negativni komentar (naprama 15 neutralnih priloga). Oglašivač kog je prostora na TV Telmi najviše zakupila koalicija predvođena SDSM-om (19.806 sek.) te koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om (13.393 sek.), iza kojih slijede DC (4.221 sek.) i DS (3.369 sek.).

Političke obavijesti nevezane uz predizbornu kampanju posvećene djelatnostima vlade i vođa koalicije VMRO-DPMNE i LP u osnovi su intonirane kritično s 18 negativnih, devet neutralnih i jednim pozitivnim prilogom. Koaliciji predvođenoj SDSM-om posvećen je samo jedan neutralni izvanizborni prilog. Dva neutralna priloga posvećena su DA. Među albanskim strankama, šest priloga posvećeno je DPA, po četiri PDP-u i DUI te dva NDP-u. Svi su prilogi bili neutralne naravi. U izvanizbornom praćenju, tri neutralna priloga posvećena su međunarodnom nadzoru.

**TV Kanal 5** pratio je kampanju na način sličan onome TV Sitela. Glavna je razlika među postajama bila u **favoriziranoj stranci**. Ovdje je to bila **VMRO-Makedonska** (7.124 sek. u vijestima, od čega 3.785 u izravnom obraćanju). Vodećim je koalicijama posvećeno manje vremena: koaliciji predvođenoj SDSM-om 4.554 sekunde (od čega 2.246 na izravno obraćanje) te koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om 4.282 sekunde (od čega 1.792 na izravno obraćanje). Ostalim nacionalnim makedonskim strankama posvećeno je najviše po 100 sekundi. Među albanskim manjinskim strankama, najzastupljenija je bila PDP (667 sek., od čega 211 na izravno obraćanje) te DUI (413 sek., od čega 90 na izravno obraćanje).

Favoriziranje stranke VMRO-Makedonska vidljivo je i iz raspodjele pozitivnih, neutralnih i negativnih priloga (sedam



pozitivnih naprama 33 neutralna). Zanimljivo je da je vladajuća koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om popraćena s 24 negativna i 14 neutralnih priloga, a da su oba priloga posvećena VMRO Vistinska bili negativni.

Praćenje oporbene koalicije predvođene SDSM-om bilo je mahom neutralnoga karaktera (34 neutralna, jedan pozitivan i dva negativna priloga). O najzastupljenijim albanskim manjinskim strankama (PDP-u i DUI) izvještavalo se mahom neutralno. PDP-u su posvećena dva negativna i osam neutralnih priloga, a DUI jedan negativan i sedam neutralnih priloga. Vladajućoj DPA posvećena su četiri negativna i tri neutralna priloga.

Sukladno uredničkoj politici, TV Kanal 5 je u prilogima nezanim uz predizbornu kampanju iskazao vrlo kritički odnos prema vlasti. Političke sklonosti ove postaje bile su vrlo jasne i u potpunoj suprotnosti s onima MTV 1.

Slično TV A1 i TV Telmi, TV Kanal 5 je u vijesti uredno uvrštavao otpuštanja, zatvaranja tvornica, nezakonitu privatizaciju, korupcijske skandale itd. Vlasti i čelnici vladajuće koalicije VMRO-DPMNE i LP popraćeni su sa 62 negativna i 34 neutralna priloga, dok je DPA posvećeno četiri negativna i osam neutralnih priloga. Za usporedbu, oporbenoj je koaliciji posvećeno dva negativna i jedan neutralni prilog. Novoosnovanoj stranci DUI posvećeno je ukupno tri priloga, od kojih su dva bila negativna, a jedan neutralan. Izvještavajući o svojoj "vlastitoj" političkoj stranci, VMRO-Makedonskoj, ova je postaja napravila dva priloga, oba pozitivna. Nijedna druga manja politička stranka nije dobila takvu pažnju.

Valja pohvaliti Kanal 5 da se trudio javnost opsežnije izvješćivati, pozivajući javne ličnosti i akademike da sudjeluju u raspravama o važnim izbornim temama kao što je Okvirni

sporazum (Framework Agreement), odnosi s međunarodnom zajednicom i sigurnosna pitanja.

Oglašivačkog je prostora najviše zakupila VMRO-Makedonska (32.643 sek.), zatim koalicija predvođena SDSM-om (19.838 sek.) te koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om (12.944 sek.).

**TV Era se usredotočila** na pokrivanje **albanskih manjinskih stranaka**, davajući najviše prostora vladajućoj DPA (7.496 sek, od čega 2.563 na izravno obraćanje) te DUI (6.353 sek., od čega 2.074 na izravno obraćanje). Oporbenom je PDP-u posvećeno 4.539 sekundi (od čega 784 na izravno obraćanje), a NDP-u 3.782 sekunde (od čega 1.587 na izravno obraćanje). Zauzvrat, makedonskim je nacionalnim strankama posvećeno bitno manje vremena: koaliciji predvođenoj SDSM-om 2.023 sekunde, a koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om 2.134 sekunde.

U vijestima su sve stranke tretirane mahom neutralno, a samo je DPA popraćena s četiri pozitivna priloga naprama 51 neutralnog, dok je koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om posvećen jedan negativan i 25 neutralna priloga.

Ova TV postaja nije iskazala nikakva stava prema vlasti u praćenim novostima. O aktivnostima vlasti izvještavala je u 10 neutralnih priloga, mahom kroz praćenje čelnika koalicijskih stranaka VMRO-DPMNE i LP.

TV Era je u suradnji s drugim lokalnim postajama u posebnoj tjednoj emisiji pratila razvoj predizborne kampanje izvan Skopja.

Najviše je njezina prostora za oglašavanje zakupila DPA (15.848 sek.), a slijedili su PDP (5.400 sek.) i DUI (4.073 sek.). NDP na ovoj postaji nije zakupljivao oglašivačkoga prostora.

### 3.3 Praćenje predizborne kampanje u tisku

Tisak je prateći predizbornu kampanju pokušavao pružiti čitateljstvu više informacija od televizije.

Većina nadziranih dnevnih novina posvetila je kampanji posebne stranice ili umetke koji su objavljivani svakodnevno odnosno jednom tjedno. Tisak je pokušao analizirati raniji i aktualni rad stranaka, premda je to često bilo pristrano. Na primjer, objavljivani su razgovori s čelnim stranačkim kandidatima iz iste izborne jedinice.

Ovi razgovori upućuju na to da su **državne ustanove** u posljednja dva mjeseca **postale najveći pojedinačni oglašivač** u tisku. Privremeni rezultati ove kvantitativne analize podupiru takav zaključak te upućuju na to da se izborna oglašavanje u tisku odvijalo dvama putovima: **izravnim oglašavanjem stranke** odnosno **oglašavanjem putem državnih ustanova**, dakako s jakim stranačkim prizvukom. Naime, oglasi koje su objavili različita ministarstva i državne agencije odnosili su se na vlastite uspjehe koji su povezivani s vladom VMRO-DPM-NE.

Ovakvo oglašavanje uspjeha vlasti, u biti stranačko agitiranje, zaslužuje poseban osvrt. Ukupan oglasni prostor koji su u medijima zakupile državne ustanove u predizbornome razdoblju upućuje na to da je potrošeno prilično proračunskoga novca za predizbornu kampanju. Nadzorna skupina u svojim ranijim praćenjima općih izbora 1994. i 1998. nije zabilježila slično ponašanje.

Na primjer, u praćenome je razdoblju vlast za ovakvo oglašavanje zakupila 41.097 cm<sup>2</sup> u dnevnom listu *Večer*, za razliku od vladajuće koalicije VMRO-DPMNE i LP koje su u tome listu zakupile 28.069 cm<sup>2</sup> oglasnoga prostora. U dnevnom listu *Dnevnik* vlasti su zakupile 27.324 cm<sup>2</sup> oglasnoga prostora, a

vladajuća je koalicija u istome časopisu objavila izbornih oglasa na 113.409 cm<sup>2</sup>. Oporbeno nastrojen *Utrinski vesnik* prodao je vlastima 24.080 cm<sup>2</sup> oglasnoga prostora, a vladajućoj koaliciji 168.405 cm<sup>2</sup>. Konačno, u dnevnom listu *Vest*, koalicija VMRO-DPMNE i LP nisu objavili ni jednoga izbornoga oglasa, dok je vlast zakupila 3.834 cm<sup>2</sup> oglasnoga prostora.

Usto je nadzorna skupina zabilježila objavljivanje posebnoga dodatka listovima *Večer*, *Utrinski vesnik* i *Dnevnik* od 136 stranica u kojemu "Vladina bijela knjiga" zauzela ukupno 76.704 cm<sup>2</sup>. Ovo je izdanje sadržavalo i nekoliko oglasnih stranica namijenjenih VMRO-DPMNE. Ako je vjerovati podacima izdavača, ovo je posebno izdanje sastavio izborni stožer koalicije VMRO-DPMNE i LP. *Utrinski vesnik* je ovo posebno izdanje objavio dvaput, navodno zbog prigovora dužnosnika VMRO-DPMNE na distribuciju prvoga izdanja.

Nadzorna je skupina cijeli prostor posebnog izdanja označila kao plaćeni politički oglas, što objašnjava i izrazitu razliku u zakupljenom oglasnom prostoru između koalicije VMRO-DPMNE/LP i drugih koalicija i strankama.

*Dnevnik* se usredotočio na dvije glavne koalicije u makedonskome stranačkom bloku, ali je dao nešto prostora i albanskim manjinskim strankama. Njima je posvećeno otprilike jednako prostora kao i manjim makedonskim nacionalnim strankama. Vladajućoj je koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om posvećeno 6.885 cm<sup>2</sup>, od čega je 1.642 cm<sup>2</sup> otpalo na fotografije. Zauzvrat, koaliciji predvođenoj SDSM-om posvećeno je 5.098 cm<sup>2</sup>, od čega je 1.234 cm<sup>2</sup> otpalo na fotografije. Ostalim nacionalnim makedonskim strankama posvećeno je od 300 do 1.000 cm<sup>2</sup>. Među albanskim manjinskim strankama, najzastupljenija je bila članica vladajuće koalicije DPA (1.064 cm<sup>2</sup>, od čega 197 cm<sup>2</sup> fotografija). Stranci DUI posvećeno je 703 cm<sup>2</sup>, od čega 235 cm<sup>2</sup> fotografija.

**Dnevnik nije favorizirao nijednu stranku.** Premda je uglavnom komentirana neutralno, vladajućoj je koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om posvećeno i nešto negativnih priloga (12 negativnih naprama 31 neutralnog). Koaliciji predvođenoj SDSM-om posvećeno je manje negativnih priloga nego vladajućoj stranci (pet negativnih naprama 28 neutralnih priloga). Među albanskim manjinskim strankama, DPA je popraćena s dva negativna priloga (naprama 11 neutralnih), dok je DUI uvijek praćen neutralno.

U prilogima koji nisu bili vezani uz izbore, stav dnevnih listova prema vlasti i vladajućoj koaliciji VMRO-DPMNE i LP bio je mahom neutralan (49 priloga), ali je i broj negativnih priloga bio znakovit (11), dok je samo jedan prilog bio pozitivan. Treća po snazi vladajuća stranka, DPA, češće je spominjana u neutralnome kontekstu (pet priloga) nego li u negativnom (dva priloga). Izizvanizborni prilozi o oporbenoj koaliciji mahom su bili neutralni (18), a samo su dva priloga bila negativna. Isto tako, pet neutralnih priloga posvećeno je DUI, a tri DA.

U *Dnevniku* je najviše prostora zakupila koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om, značajno više od bilo koje druge stranke, ukupno 113.676 cm<sup>2</sup> ("Bijela knjiga" – 76.704 cm<sup>2</sup> plus oglasi 36.972 cm<sup>2</sup>). Drugi je oglašivač bila koalicija predvođena SDSM-om (16.718 cm<sup>2</sup>). Jedina albanska manjinska stranka koja je u listu zakupila oglasni prostor bila je DUI (692 cm<sup>2</sup>).

**Utrinski vesnik** potvrdio je za vrijeme kampanje svoj status **vodećih oporbenih novina**. Premda je u apsolutnim brojkama VMRO-DPMNE dobio najviše prostora (17.249 cm<sup>2</sup>, od čega je 1.460 cm<sup>2</sup> otpalo na fotografije), većina je priloga bilo negativna (48 negativnih i 22 neutralna). Zauzvrat, koaliciji

predvođenoj SDSM-om posvećeno je 9,131 cm<sup>2</sup> (od čega je 1.846 cm<sup>2</sup> otpalo na fotografije). Ovoj je koaliciji posvećeno 11 pozitivnih, nijedan negativan te 40 neutralnih priloga. Ostalim nacionalnim makedonskim strankama pojedinačno je posvećeno do najviše 500 cm<sup>2</sup>.

Vladajućoj DPA pripalo je najviše pozornosti (1.979 cm<sup>2</sup>, od čega 179 cm<sup>2</sup> na fotografije), dok je raspodjela neutralnih i negativnih priloga bila jednaka (tri naprama tri). Novoosnovanoj DUI pripalo je 857 cm<sup>2</sup> (od čega 92 cm<sup>2</sup> na fotografije), s podjednakim brojem pozitivnih i negativnih priloga (1:1) i sedam neutralnih priloga. Oporbenom PDP-u pripalo je 549 cm<sup>2</sup> (od čega 53 cm<sup>2</sup> fotografija) s jednim pozitivnim i šest neutralnih priloga.

*Utrinski Vesnik* je svoju oporbenu nastrojenost potvrdio i uređivačkom politikom vezanom uz izvanizborno izvještavanje. Vijesti o aktivnostima vlade i vladajuće koalicije češće su popraćeni negativnim (37) nego li neutralnim (24) komentarijima, a samo je jedan prilog bio pozitivan. Kao trećoj po snazi vladajućoj stranci, DPA je posvećeno četiri negativna i dva neutralna priloga. Makedonskim je oporbenim strankama posvećeno dva neutralna i jedan negativan prilog. Albanske oporbene stranke dobile su manje pozornosti.

U *Utrinskome vesniku* najviše je oglasnoga prostora zakupila koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om, ukupno 168.405 cm<sup>2</sup> ("Bijela knjiga" – 153,408 cm<sup>2</sup>, oglasi 14,997 cm<sup>2</sup>) dok je koalicija predvođena SDSM-om zakupila 18.131 cm<sup>2</sup>.

Nasuprot *Utrinskome vesniku*, *Večer* se svojom uredničkom politikom potvrdila kao **tvrdolinijaška pro-vladina novina**. Statistički gledano, najviše je prostora posvećeno koaliciji predvođenoj SDSM-om (10,493 cm<sup>2</sup>, od čega 2,329 cm<sup>2</sup> fotografija). Međutim, broj negativnih priloga (33) značajno je nadma-

šio broj neutralnih (13). Prostor posvećen koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om iznosio je 6,100 cm<sup>2</sup> (od čega 683 cm<sup>2</sup> fotografija) i to s pet pozitivnih i 22 neutralna priloga. Manjim makedonskim nacionalnim strankama posvećeno je od 200 do 400 cm<sup>2</sup>, što je podjednako s prostorom posvećenom albanskim manjinskim strankama PDP-u (159 cm<sup>2</sup>) i DPA (313 cm<sup>2</sup>). Obje su stranke popraćene tek jednim neutralno obojenim prilogom. Stranci DUI pripalo je mnogo više prostora (1.199 cm<sup>2</sup>, od čega 235 cm<sup>2</sup> na fotografije), ali ponajviše kroz negativne priloge (pet negativnih naprama jednog neutralnog).

Ovakva uređivačka politika *Večeri* potvrdila se i u prilozi-ma nevezanim uz izbore. Prilozi o vladi i vladajućoj koaliciji mahom su popraćeni pozitivnim (33) odnosno neutralnim (24) komentarima. Nijedan prilog o vladi i vladajućim makedonskim strankama nije imao negativnog prizvuka. Koalicija predvođena SDSM-om praćena je uglavnom u negativnom tonu (10 priloga) uz jedan neutralan i jedan pozitivan prilog. Albanskom je partneru u vlasti, stranci DPA, posvećeno dva neutralna i jedan negativan prilog, dok su sva tri priloga o DUI bila negativna. U izvanizbornom praćenju zamjetan je bio negativan stav prema međunarodnom nadzoru izbora, s tri negativna i jednim neutralnim prilogom.

Koalicija predvođena VMRO-om zakupila je ukupno 104.773 cm<sup>2</sup> oglasnoga prostora (od čega 76.704 cm<sup>2</sup> otpada na "Bijelu knjigu", a 28.069 cm<sup>2</sup> na oglašavanje), dok koalicija predvođena SDSM-om nije u ovome dnevnom listu objavila niti jedan oglas.

*Vest* se u izvješćivanju o izborima oslanjala na tiskovne konferencije i izjave za novinstvo, a posebno se usredotočila ne međustranačke sukobe, uopće ne prateći stranačka okupljanja.

Ovaj je dnevni list **jednom tjedno objavljivao dosje** koji je obuhvaćao analitičke i kritičke tekstove o radu vlade u posljednjih dvanaest godina. Dosjei su se pokazali kritičnima i prema vlasti SDSM-a i onoj VMRO-DPMNE.

Gledano brojkama, najveći je prostor posvećen koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om (2.648 cm<sup>2</sup>, od čega 1.371 cm<sup>2</sup> fotografija), zatim koaliciji predvođenoj SDSM-om (687 cm<sup>2</sup>, od čega 305 cm<sup>2</sup> fotografija) te DPA (653 cm<sup>2</sup>, od čega 153 cm<sup>2</sup> fotografija). Ovaj je dnevni list uglavnom negativno komentirao koaliciju predvođenu VMRO-DPMNE-om (12 negativnih naprama sedam neutralnih priloga), dok je izvještavanje o koaliciji predvođenoj SDSM-om bilo ujednačnije (jedan pozitivan, tri negativna i pet neutralnih priloga). DPA je popraćena s tri negativna i dva neutralna priloga.

U prilogima nevezanim uz predizbornu kampanju, dnevni list *Vest* iskazao je svoj negativni stav prema vlasti i vladajućoj koaliciji (15 negativnih naprama 12 neutralnih priloga). Izvanizborni prilozi o opozicijskoj koaliciji mahom su bili neutralni (četiri priloga), a samo je po jedan prilog bio pozitivan odnosno negativan. Stav prema albanskoj stranci u vladi, DPA, bio je podjednako neutralan (4 priloga) i negativan (tri priloga). Albanske stranke DUI i PDP, svaka su dobile po jedan neutralan prilog.

Koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om u ovim novinama nije zakupila oglasni prostor, dok je koalicija predvođena SDSM-om zakupila 11.211 cm<sup>2</sup>. Manje nacionalne makedonske stranke kao što su SP odnosno DS, zakupile su 5.874 cm<sup>2</sup> odnosno 4.611 cm<sup>2</sup>.

**Fakti su se u praćenju izbora usredotočile na albanske manjinske stranke**, dok su od makedonskih nacionalnih stranaka donekle praćene tek dvije vodeće koalicije. Najviše su



prostora dobile stranke DPA (9.560 cm<sup>2</sup>, od čega 454 cm<sup>2</sup> fotografija) i DUI (8.806 cm<sup>2</sup>, od čega 758 cm<sup>2</sup> fotografija). Dnevni je list nešto manje prostora posvetio PDP-u (5.743 cm<sup>2</sup>, od čega 319 cm<sup>2</sup> fotografija) i NDP-u (4.513 cm<sup>2</sup>, od čega 211 cm<sup>2</sup> fotografija). Koaliciji predvođenoj SDSM-om posvećeno 2.508 cm<sup>2</sup>, od čega 388 cm<sup>2</sup> fotografija, dok je vladajućoj koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om posvećeno 1.301 cm<sup>2</sup>, od čega 113 cm<sup>2</sup> fotografija.

Dnevnik je izvješćivao o svim izbornim događanjima te je objavio poziv na glasovanje s pratećim materijalima. Sudeći prema raspodjeli pozitivnih i negativnih priloga, favorizirane su bile stranke DPA i DUI. Na primjer, DPA je popraćena sa sedam pozitivnih, četiri negativna i 38 neutralnih priloga, dok je DUI dobio šest pozitivnih, tri negativna i 41 neutralni prilog. *Fakti* su najkritičniji bili prema PDP-u (dva pozitivna, šest negativnih i 35 neutralnih priloga), dok su se prema NDP-u odnosili mahom neutralno (dva pozitivna, tri negativna i 29 neutralni prilog). Među najvećim makedonskim nacionalnim koalicijama, onoj predvođenoj VMRO-DPMNE-om posvećeno je četiri negativna i četiri neutralna priloga, dok je koaliciji predvođenoj SDSM-om posvećeno puno više neutralnih priloga (14) u odnosu na negativne (dva).

U prilogima nevezanim uz izbore, *Fakti* su o vladajućoj koaliciji češće pisali u negativnom tonu (tri priloga) nego li neutralno (dva priloga). Četiri su neutralna priloga objavljena o DPA, albanskoj stranci u vlasti, a jedan je prilog neutralnog karaktera objavljen o DUI.

Kad govorimo o oglasnome prostoru, njega su zakupili samo DUI (7.874 cm<sup>2</sup>) i NDP (499 cm<sup>2</sup>).

Za vrijeme predizborne kampanje, dnevnik *Flaka* pokazao je da podržava DPA. To u brojkama znači da je ova stranka

dobila neusporedivo najviše prostora (28.041 cm<sup>2</sup>, od čega 3.078 cm<sup>2</sup> fotografija). O stranci se nije govorilo u negativnome tonu, 25 priloga bilo je pozitivno te 37 neutralno. Usto je DPA bila jedina albanska manjinska stranka koja je u ovom dnevnom listu zakupila oglasni prostor (18.900 cm<sup>2</sup>). Ostale su albanske stranke dobile podjednak prostor: DUI 4.820 cm<sup>2</sup>, od čega 281 cm<sup>2</sup> fotografija, NDP 2.609 cm<sup>2</sup>, od čega 125 cm<sup>2</sup> fotografija te PDP 653 cm<sup>2</sup>, od čega 117 cm<sup>2</sup> fotografija. Praćenje stranaka uglavnom je bilo neutralno: DUI je popraćen s jednim pozitivnim, dva negativna i 22 neutralna priloga, dok NDP nije dobio pozitivnih priloga, već jedan negativan i 14 neutralnih priloga. PDP-u je posvećen jedan pozitivan, dva negativna i 14 neutralnih priloga.

*Flaka* je i u prilozima nevezanim uz predizbornu kampanju više pozornosti svraćala vladajućoj albanskoj stranci DPA nego li ostalim strankama. Praćenje DPA bilo je neutralno (šest priloga) ili pozitivno (tri priloga). Dva priloga nevezana uz izbore objavljena su o vladajućoj koaliciji VMRO-DPMNE i LP, oba u negativnom kontekstu. Među ostalim albanskim strankama nevezano uz izbore spomenut je jedino PDP, i to u negativnome kontekstu.

Koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om posvećeno je 953 cm<sup>2</sup>, od čega 120 cm<sup>2</sup> fotografija, dok je koaliciji predvođenoj SDSM-om posvećeno 487 cm<sup>2</sup> bez fotografija.

Kao i *Fakti*, i *Flaka* je objavila priloge koji pozivaju glasače da iziđu na izbore, ali su neki od tih članaka otvoreno zagovarali DPA. Slično tome, gotovo svakoga dana praćenja na zadnjoj su stranici objavljivani članci koje je potpisivalo uredništvo. Glavna je svrha tih članaka bila "usmjeriti albanskoga glasača da svoj glas da uspješnijoj stranci".

List na turskome jeziku koji izlazi triput tjedno, *Birlik*, predizbornu je kampanju **mahom pratio kroz aktivnosti dvaju glavnih makedonskih koalicija**. Obje koalicije imaju turske stranke u svome članstvu. Isto je tako praćena i stranka DUI koja na izbornoj listi ima turskoga kandidata. Koaliciji predvođenoj SDSM-om posvećeno je najviše prostora 4.833 cm<sup>2</sup>, od čega je 623 cm<sup>2</sup> otpalo na fotografije. Izvještavanje o ovoj koaliciji bilo je povoljnije od ostalih, s pet pozitivnih, jednim negativnim i 17 neutralnih priloga. Koaliciji predvođenoj VMRO-DPMNE-om posvećeno je 1.325 cm<sup>2</sup>, od čega je 203 cm<sup>2</sup> otpalo na fotografije. Stranci DUI posvećeno je 446 cm<sup>2</sup>, od čega 234 cm<sup>2</sup> fotografija. O ovim dvjema strankama nije bilo pozitivnih priloga, a VMRO-DPMNE je dobio jedan negativan te sedam neutralnih priloga, dok je DUI dobio jedan negativan i tri neutralna priloga.

*Izvještavajući o izvanizbornim aktivnostima vlade i vladajuće koalicije, ovaj je list zadržao uglavnom neutralan ton (četiri priloga), a jedan je članak imao negativne konotacije. Objavljena su i tri priloga o oporbenoj koaliciji predvođenoj SDSM-om.*

U *Birliku* je najviše oglasnoga prostora zakupio DUI, 417 cm<sup>2</sup>, a slijedila je koalicija predvođena VMRO-DPMNE-om s 417 cm<sup>2</sup> (sic! op. prev.) te koalicija predvođena SDSM-om s 55 cm<sup>2</sup>.

#### 4. Incidenti

U razdoblju uoči predizborne kampanje, zabilježeni su slučajevi **šikaniranja novinara** uglavnom zaposlenih u glasilima koja su se kritički odnosila prema vlasti. Na primjer, napadnut je suradnik TV Telme iz Ohrida, Simeon Ilijevski. Isto je tako u Vinici i Štipu napadnuta i suradnica televizije A1 Mare Stoilova. U izbornome razdoblju zabilježen je samo jedan

slučaj fizičkoga napada, zatim oružani napad na izdavačku kuću dnevnika *Global* u Maloj Rečici te palež automobila supruge urednika i izdavača tog lista, g. Ljupče Palevskog. U izjavi za novinare, Ministarstvo unutarnjih poslova upozorilo je međunarodne promatrače i novinare da ne razglašavaju scenarije koji bi mogli "destabilizirati zemlju i sadašnju vladu". **MUP** je također objavio da je **podnio tužbu** protiv novinara oporbenog tjednika *Start* Marijana Gjurovskog.

Nadzorna skupina smatra da je najgori incident vezan uz medije bio **bojkot** koji je vladajuća VMRO-DPMNE pokrenula protiv **televizijske postaje A1**. Posebno je uznemirujuća činjenica da je vladajuća stranka organizirala medijsku kampanju protiv ove postaje, optužujući je za "protumakedonske djelatnosti" i "širenje razornih laži". VMRO-DPMNE je usto provodio gospodarski bojkot postaje odbijajući da na njoj zakupljuje oglasni prostor.

Televizija A1 ipak je nastavila pratiti izborne aktivnosti ove stranke.

Nadzorna je skupina najviše zabrinuta uključenosti vodećih dnevnih novina u kampanji protiv svojih kolega. Stav uredništava i izdavača ovih dnevnih listova **dokida granice između komercijalnih interesa** medijske kuće i **etičkih normi**, posebno kada se radi o neovisnosti i solidarnosti unutar struke.

Nadzorna skupina smatra da o **ovome problemu** valja što **hitnije provesti obuhvatnu raspravu** unutar struke i medija u Republici Makedoniji.

## 5. Zaključci i preporuke

Zaključci nadzorne skupine Europskog instituta za medije su sljedeći:

- **registrirane stranke i koalicije**, a napose veće političke stranke, **imale su pristupa medijima**;
- **na cjelokupnome** su medijskome tržištu predstavljeni **različiti politički stavovi**, dok su pojedini mediji uzimali strane;
- *prateći predizbornu kampanju, tiskani i elektronički mediji nisu miješali komentare i izvještaje*. Većina izravnoga izvještavanja o stranačkim događanjima bilo je neutralno;
- *uz poneku iznimku, nadzirani mediji uspjeli su dati uravnotežen urednički prikaz političkih stranaka i koalicija koje su se natjecale u izborima, što upućuje na određenu razinu profesionalizma koju su mediji općenito dostigli*;
- neki su **mediji** (MTV, Večer, Fllaka) davali **previše važnosti protokolarnim aktivnostima** državnih službenika, čime su pridonosili njihovoj stranačkoj kampanji te nikad nisu načinjali kritična pitanja vezana uz socijalne i druge probleme u zemlji. neki su pak mediji (A1, TV Telma, Dnevnik) iskazali **uredničku neovisnost** i kritičnost prema lošem radu vlade u nekim područjima. Druga je skupina (Kanal 5, Utrinski Vesnik) **kritizirala** vladin dosadašnji rad, **favorizirajući pritom pojedine stranke**.
- **najeklatantniji primjeri** pristranoga novinarstva zabilježeni su na TV Sitelu, posebno kada je vijesti vodio g. Dragan Pavlović-Latas, kao onda kada je otvoreno pozivao gledatelje da "glasaju za treću mogućnost".
- **tisak je u praćenje izbora unio više analitičkoga pristupa** od elektroničkih medija. Istodobno su nevladine organizacije, zauzimajući **proaktivni stav**, pružale osnovne podatke o izborima i **pokretale rasprave** o važnim izbornim temama;

- 
- objavljena je *velika količina plaćenih političkih oglasa i to od strane različitih državnih ustanova*, što upućuje na uporabu proračuna u svrhe stranačke kampanje.

**Preporuke nadzorne skupine Europskog instituta za medije su sljedeće:**

- u Republici Makedoniji valja što hitnije među novinarima provesti raspravu o **uredničkoj neovisnosti i profesionalnoj etici**;
- vlasti i stručne udruge trebaju što prije pokrenuti **obuhvatu javnu raspravu o medijskoj regulativi**, a posebno o javnoj radioteleviziji I dalje ostaje za raspraviti problem **mandata i ovlasti zakonodavne vlasti** (što je ovaj Institut preporučio u svojoj misiji iz 1998.);
- valja razmotriti poboljšanje propisa vezanih uz izbore koji se odnose na **sudjelovanje državnih ustanova** u predizbornoj kampanji **putem plaćenog oglašavanja**.