

# POLITIČKA INSTRUMENTALIZACIJA MEDIJSKOG DISKURSA O PANDEMIJI KOVIDA 19 U SRBIJI: IZVEŠTAVANJE I NEKI NORMATIVNI ASPEKTI

---

*Irina Milutinović*  
*Institut za evropske studije Beograd*

## SAŽETAK

Predmet istraživanja je medijski diskurs o pandemiji kovida 19 u Republici Srbiji, s posebnim naglaskom na normativne aspekte medijske politike u periodu vanrednog stanja (15.3–6.5.2020). Glavni cilj istraživanja je da ispita da li mediji u Srbiji izveštavaju slobodno i nezavisno o pandemiji kovida 19 ili deluju na instrumentalan način, kao posrednici političke agende. Stoga je prvi deo istraživanja fokusiran na normativni poredak. Metodom uporedne analize pravnih dokumenata pokazana je neusaglašenost instrumentalnih mera medijske politike u naznačenom periodu, sa obavezujućim normama saopštenim u međunarodnim konvencijama i deklaracijama o slobodi govora. U drugom delu istraživanja identifikovani su neki indikatori političke instrumentalizacije medijskog izveštavanja o pandemiji kovida 19, pomoću metoda kritičke analize diskursa. Potvrđena je istraživačka hipoteza da je osnova za političku instrumentalizaciju medijskog izveštavanja o pandemiji kovida 19 u Srbiji uspostavljena na normativan način, primenom neproporcionalnih mera u oblasti informisanja o pandemiji, i da je konsekventno razrađena kroz diskursnu praksu u medijskim redakcijama, sa ciljem mobilizacije podrške javnosti za sprovedene mere izvršne vlasti.

KLJUČNE REČI: *politička instrumentalizacija, medijski diskurs, sloboda informisanja, pandemija kovida 19, Republika Srbija*

### Kontakt autorke:

Irina Milutinović je viša naučna saradnica na Institutu za evropske studije.  
E-pošta: [irina.milutinovic@gmail.com](mailto:irina.milutinovic@gmail.com)

## 1. UVOD

Pojava zdravstvenoj javnosti nepoznatog patogena tipa virusa korone u Kini, decembra 2019. godine, unela je jedinstven i dramatičan poremećaj u savremeni poredak javnog i privatnog života širom sveta. Sa širenjem bolesti uzrokovane novim smrtonosnim korona virusom – kovid 19 (COVID-19), promovisan je imperativ zaštite javnog zdravlja i pojedinačne zdravstvene bezbednosti građana kao najviši javni interes. U tom cilju je legitimizovana primena – za društva liberalne demokratije – neuobičajenih i nepopularnih intervencionističkih mera, kako u sistemu javnog zdravlja i bezbednosti tako i u oblastima ekonomske i medijske politike.

U korpusu vrednosti liberalne demokratije, sloboda govora (kojom obuhvatamo slobodu izražavanja i informisanja) postulirana je kao jedna od temeljnih vrednosti na kojima je normiran jedinstveni evropski pristup medijskoj politici: „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice” (UN 1948, čl. 19). (...) „Ovo pravo uključuje i slobodu na stanovište i na primanje i saopštavanje obaveštenja i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice...” (CoE 1950, čl. 10). Prema ovoj paradigmi, u demokratski konsolidovanim društvima, slobodni i nezavisni mediji deluju kao posrednici između građana i njihovih političkih predstavnika, odnosno kao kontrolor političkog procesa za koji su nadležni njihovi izabrani predstavnici. Nužni preduslovi slobode medija tiču se instituta pravne države, koji garantuju adekvatno regulatorno okruženje, merodavno da sprečava bilo kakve uticaje na sadržaj medijskog izveštavanja i da suzbija tendencije vlasti da ograničavaju rad medija (Rozumilowicz 2002, 14; McConnell & Becker 2002, 3–5), dok dispozicija nezavisnosti medija podrazumeva uređivačku samostalost u odnosu na političku ili ekonomsku kontrolu.

Kontrolna funkcija medija koja je u poretku liberalne demokratije projektovana kao svojevrsni korektiv državne vlasti („četvrta vlast” ili „čuvari demokratije”), poslednjih godina ugrožena je konsekvantnim globalnim opadanjem slobode i demokratije (Repucci 2020, 2–10, 12).<sup>1</sup> Referentne institucije za istraživanje slobode i pluralizma medija izveštavaju o višegodišnjim negativnim trendovima, koje je pandemija kovida 19 ubrzala. Naime, prema istraživanjima Fridom hausa, najmanje 91 država je u domenu medijske politike primenila restrikcije kao odgovor na pandemiju: vlade su projektovale korpus restriktivnih mera protiv širenja

1 Izveštaj Fridom hausa pod naslovom “Nations in Transit 2020. Dropping the Democratic Facade” navodi da je u toku poslednjih deset godina, na globalnom nivou, broj slobodnih zemalja opao za tri odsto, dok je za jedan odsto porastao udeo neslobodnih a za dva postotak zemalja koje su označene kao delimično slobodne.

lažnih vesti o virusu, među kojima su novi zakoni, zatim neuobičajena praksa ograničavanja slobodnog ispitivanja na konferencijama za medije, čak i obustavljanje štampanja novina i blokada određenih veb-stranica (Repucci & Slipowitz 2020, 7). Analizirajući stanje demokratije u zemljama Centralne i Istočne Evrope (gde se pozicionira Srbija), Izveštaj Fridom hausa iz 2020. godine ukazuje na opadanje broja demokratskih režima sa 15 (u 2010. godini) na 10 (2020) i rast hibridnih režima u istom periodu sa tri na 10 (Csaky 2020, 2). Kao oblasti koje trpe urušavanje najčešće su identifikovani instituti slobode izražavanja, uverenja i vladavine prava (Repucci & Slipowitz 2020, 7–8).

Kada je Republika Srbija u pitanju, sve međunarodne organizacije koje se bave slobodom medija izveštavaju o kontinuiranom opadanju vrednosti ovog indeksa poslednjih godina. Prvi put nakon 2003, Srbija je, iz kategorije delimično konsolidovanih demokratija (koje upražnjavaju visoke standarde izborne demokratije, ali pokazuju i izvesne slabosti u praktikoivanju političkih prava i građanskih sloboda), u 2020. godini pala u kategoriju tranzicionih ili hibridnih režima (prepoznatljivih po krhkim institucijama, kombinovanju demokratskih i autoritarnih instrumenata upravljanja i još slabijoj zaštiti prava i sloboda) (Csaky 2020, 3, 12). Nebojša Vladislavljević (2019) aktuelni tip hibridnog režima u Republici Srbiji određuje kao kompetitivni ili takmičarski autoritarizam, karakterističan po tome što kao tip izbornog režima dopušta političku konkurenciju, ali istovremeno, čvrsto kontrolišući poluge vlasti, ostavlja suviše mali prostor za delovanje opozicije i regularno političko nadmetanje. Pored referisanih dokumenata Fridom hausa, i Reporteri bez granica su u svom izveštaju za 2020. godinu objavili pad indeksa slobode medija u Srbiji, i to za 3 pozicije u odnosu na prethodnu godinu (sa 90. na 93. mesto) (RSF 2020), odnosno za 17 pozicija u odnosu na 2018. godinu (RSF 2018), tj. za čak 30 pozicija u odnosu na 2013, kada je monitoring otpočeo a Srbija bila pozicionirana na 63. mestu od ukupno 180 zemalja rangiranih prema ovom indikatoru. Dinamika kojom se kreće ovaj indeks ukazuje na proces permanentnog urušavanja demokratskog kapaciteta društva. Stoga istraživačku pažnju usmeravamo na moguće implikacije restriktivnih instrumenata u oblasti informisanja o kovidu na funkciju medija da objektivno, istinito i pravovremeno informišu javnost o stvarima od opšteg značaja.

Kako bismo rasvetlili ulogu medija u periodu javnozdravstvene krize uzrokovane pandemijom kovid 19 u Srbiji, neophodno je da, u narednim redovima, podsetimo na politički kontekst (prema: Milutinović 2021, 3–4). Prema zvaničnom saopštenju, novi korona virus je importovan u Srbiju 6. marta 2020, dakle dva dana nakon što je raspisano održavanje redovnih parlamentarnih izbora za 26. april. U tom trenutku, prisustvo ovog nepoznatog smrtonosnog virusa bilo je evidentirano u 80 država širom sveta,

uključujući sve susedne zemlje (izuzev Crne Gore) i virus se progresivno širio Evropom. Vanredno stanje je uvedeno 15. marta, kada je u Srbiji bilo registrovano ukupno 48 obolelih od kovida, a epidemija je proglašena 5 dana kasnije, što nije uobičajen redosled. Mera policijskog časa počela je da se sprovodi od 17. marta, a vanredno stanje je bilo na snazi do 6. maja.

Metodologija uvođenja vanrednog stanja – kao krajnje mere za zaštitu opstanka države ili građana (kako je određuje Zakon o odbrani, čl. 4), u jednom delu političke javnosti je kritikovana sa stanovišta demokratskog deficita. Razlozi za takvu reakciju prvenstveno su argumentovani činjenicom da prethodno nisu bili iscrpljeni manje rigidni mehanizmi koje predviđa institut za vanredne situacije, a zatim i procedurom koja je isključila Ustavom propisano izjašnjavanje Narodne skupštine, sa obrazloženjem da skupštinsko okupljanje sprečava podzakonski akt koji prisustvo javnim događajima ograničava na 100 ljudi u zatvorenom prostoru (Naredba 2020). Sa formalnopravnog stanovišta, instrument vanrednog stanja je bio neophodan radi odlaganja parlamentarnih izbora, koji su zakazani samo 11 dana ranije. Takođe, vanredno stanje je omogućilo da se sprovedu restrikcije kretanja po uzoru na represivni kineski model, u očiglednom cilju sprečavanja omasovljenja epidemije u početnoj fazi, kada zdravstveni sistem nije raspolagao odgovarajućom medicinskom opremom. Ističući ispodprosečne stope letaliteta, Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti kovid 19 promovisao je svoje mere kao najuspešnije u Evropi. Međutim, poverenje javnosti poljuljale su informacije o zataškavanju broja preminulih od ove bolesti (Jovanović 2020), da bi potom i glavni epidemiolog Kriznog štaba, gostujući u programu *Newsmax Adria*, osporio zvanične izveštaje koji između marta i juna referišu trostruko manje žrtava kovida u odnosu na stvarno stanje (Nova.rs 2020).

## 2. TEORIJSKI OKVIR I METOD ISTRAŽIVANJA

Pandemija kovida 19 je deo političke i medijske agende u svim državama. U demokratski stabilnim društvima snažne institucije imaju ključnu ulogu u procesima postavljanja vladine agende; one zatim utiču na specifičiranje praktičnih odluka i, konačno, na primenjene izbore među raspoloživim instrumentima moći (Kingdon 2014). Tu su i mediji, kao značajni činioци, koji – prema liberalno-demokratskoj paradigmi – slobodno i nezavisno posreduju u odnosima između građana i izabrane vlasti, snabdevaajući građane informacijama koje im pomažu da razumeju javne probleme, skrećući pažnju zvaničnika na neke od ovih problema, i podstičući debate o pitanjima od opšteg značaja u kojima se diskutuju javne odluke i preispituju ili osporavaju različiti stavovi, mišljenja, interesi.

U uslovima savremenih poremećaja karakterističnih za demokratske političke sisteme, opšte stanje medija se pogoršava na način da njihove

izvorne funkcije sve češće podležu partikularnim interesima iz sfera politike, biznisa, ideologija i drugih (Murdock 2014, 145; Kaitatzi-Whitlock 2008, 34–35; Trenz 2008, 59–61). U okruženjima, pak, demokratski nekonsolidovanih režima, čiji se tipovi u literaturi terminološki određuju kao populizam, hibridni (tranzicioni) režim, kompetitivni autoritarizam, obrnuti totalitarizam (...), mediji su još ranjiviji na političke uticaje (Repucci 2020, 12–13). Naslonjena na ovu paradigmu proizlazi premisa predmetnog istraživanja, a to je da se medijsko kadriranje pandemije kovida 19 u Srbiji odvija pod snažnim uticajem političkog diskursa. Osnovna hipoteza koju želimo da proverimo jeste: osnova za političku instrumentalizaciju medijskog izveštavanja o pandemiji kovida 19 u Srbiji uspostavljena je na normativan način, tj. izborom i procesuiranjem određenih restriktivnih propisa od strane izvršne vlasti; ova instrumentalizacija je potom konsekvantno razrađena kroz diskursnu praksu, tj. izborom i primenom određenih komunikacijskih strategija u medijskim redakcijama.

Teorijske osnove ovog istraživanja potiču iz mediološke i šire politikološke literature: teorija dnevnog reda, teorija uokviravanja i izabranih pristupa kritičkih studija diskursa. Prema teoriji dnevnog reda, mediji postavljaju agendu društvenih pitanja i posreduju javnosti obrasce za njihovo tumačenje, kako selekcijom i hijerarhijom tema koju uspostavljaju na dnevnom nivou (Kunczik & Zipfel 2005, 205) tako i isticanjem i ponavljanjem pojedinih tematskih atributa, odnosno njihovim uokviravanjem i pojačavanjem (McCombs 1997, 6; Coleman et al. 2009, 150). Koncept medijskog uokviravanja podrazumeva selekciju i isturenost: „Uokviriti znači izabrati neke aspekte opažene stvarnosti i načiniti ih istaknutijim u komunikacijskom tekstu, na način koji promovise određenu problematiku, interpretaciju uzroka, moralnu procenu i/ili preporuku” (Entman 1993, 52). Ističući određene aspekte stvarnosti i drugima umanjujući značaj upotrebom sredstava kadriranja – tematskih i leksičkih izbora, stilskih i retoričkih figura, formulisanjem naslova, odgovarajućih vizualizacija, itd. – mediji mogu da utiču na poziciju iz koje pristupa recipijent poruke. Uokviravanja predstavljaju procese kroz koje društva reprodukuju značenja. Zato je važna izbalansiranost u uokviravanju nekog pitanja, koja podrazumeva upotrebu neke vrste alternativnog narativa ili kontraokvira. Raspravljajući o problemima dominacije diskursnih okvira, Entman dolazi do važnog zaključka da je „paritet okvira izuzetak, a ne pravilo” (Entman 2003, 418).

Pored teorijskog određenja „dnevnog reda”, koje preuzimamo iz korpusa komunikološke literature, istraživanje se naslanja i na politikološki pristup Džona Kingdona (Jonh Kingdon). Ovaj autor polazi od koncepta dnevnog reda kao „liste tema ili problema na koje vladini službenici i ljudi izvan vlade usko povezani sa tim službenicima u svakom trenutku obraćaju ozbiljnu pažnju” (Kingdon 2014, 3) i jasno diferencira vladinu agendu

kao listu pitanja od interesa (koja privlače pažnju) i agendu odlučivanja, odnosno listu izabranih predmeta koji su aktivni, tj. procesuirani. U knjizi "Agendas, Alternatives and Public Policies" autor analizira različite aktere i procese koji utiču na postavljanje dnevnog reda vladinih programa, s jedne strane, i na agende odlučivanja o praktičnim delovanjima (specified alternatives) (Kingdon 2014, 15–16). Kingdon navodi niz činilaca koji mogu učestvovati kao izvori tačaka dnevnog reda i mogu uticati na izbor instrumenata delovanja: od izabranih predstavnika državnih institucija (predsednik, Kongres [ili Narodna skupština, prim. autora], službenici u izvršnoj vlasti), te političkih stranaka i interesnih grupa, preko naučnika, profesionalaca [„struke”, prim. autora], do medija i šire javnosti (Kingdon 2014, 4, 15–16). Glavni podsticaj koji utiče na postavljanje neke tačke na dnevni red obično je pojava intenzivnog problema koji pritiska sistem – u našem slučaju to je javnozdravstvena kriza usled prodora virusa korone u Srbiju. Druga grupa činilaca koji pokreću vladine agende i doprinose izboru odluka za delovanje može poticati od resora akumuliranog znanja među specijalistima (profesionalna zajednica) u datoj oblasti javne politike (npr. zdravstvenoj politici), koji bi imali stručni zadatak da generišu predloge za izvršnu vlast. U našem slučaju, to bi bila profesionalna zajednica lekara i epidemiologa u okviru tela koje je Vlada imenovala 13. marta 2020 – Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti kovid 19. Indikativno je da ovo telo, na čelu sa premijerkom, uključuje ministre u Vladi Srbije, ali ne i medicinske eksperte opozicionog političkog opredeljenja. Konačno, treća grupa faktora koji mogu imati snažne efekte na upravljanje vladinim agendama pripada sferi dnevne i unutrašnje politike: nacionalno raspoloženje, nestalnost javnog mnjenja, izborni rezultat, ekonomska stabilnost, tenzije u vezi sa kosovskom secesijom, EU pregovorima i drugi.

Kada je reč o medijima, oni mogu igrati dvostruku ulogu u odnosu na vladinu agendu: proaktivnu, skrećući pažnju zvaničnika na određene probleme, s jedne strane, ili pasivnu, delujući u cilju mobilizacije javnosti za određene teme kojima su zvaničnici naklonjeni, u procesima koji te medije često instrumentalizuju. Glavni cilj ovog istraživanja je da ispita da li masovni mediji u Srbiji o pandemiji kovida 19 izveštavaju slobodno i nezavisno, odnosno da li diskurs o pandemiji uokviravaju samostalno ili deluju na instrumentalan način, kao posrednici političke agende?

U istraživanju su kombinovane deskriptivne i analitičke metode. Najpre je upotrebljena metoda uporedne analize pravnih dokumenata, kojom je ispitana usaglašenost određenih mera medijske politike koje su propisane u periodu vanrednog stanja (15.3–6.5.2020), sa obavezujućim normama saopštenim u međunarodnim konvencijama o slobodi govora. Normativne mere posmatrane su u Kingdonovom algoritmu, kao procesi u postavljanju određene agende (Kingdon 2014, 16–18). Prvi deo istraži-

vanja fokusiran je, dakle, na normativni okvir, radi ispitivanja instrumentalnog kapaciteta restrikcije ovog ljudskog prava. Posebna pažnja posvećena je načelima neophodnosti i proporcionalnosti posmatranih mera u demokratskom društvu. U nastavku istraživanja, kako bismo pribavili relevantne empirijske podatke na temelju kojih je moguće razraditi argumente i zaključke o karakteristikama medijskog diskursa, primenjena je „objektivna, sistematična i kvantitativna deskripcija manifestnog sadržaja komuniciranja” (Berelson 1952, 18). Ova analiza je sprovedena na reprezentativnom uzorku od 230 medijskih tekstova sa kodnim listom kao instrumentom i medijskim tekstom kao jedinicom analize. Jedinice kodiranja obuhvataju formalne karakteristike teksta, zatim kategorije šematske strukture teksta prema Van Dajku (naslov, lid, glavni događaj, pozadina, posledice, verbalne reakcije, evaluacija i očekivanja) (Van Dijk 1988, 52–59) i zastupljene interpretativne okvire diskursa o pandemiji. Uzorak je prikupljen pretragom ključnih reči (korona ili kovid) u arhivskoj online bazi *naslovi.net*, za 10 medija s najvećom publikom (*Blic*, *Kurir*, *B92*, *Telegraf*, *N1*, *Večernje novosti*, *Informer*, *Danas*, *RTS* i *Politika*) u periodu vanrednog stanja. Uporedo je, radi potpunijeg i dubljeg razumevanja medijskog diskursa o pandemiji, korišćena deskriptivna jezička analiza i interpretativna intertekstualna analiza uzorkovanih medijskih tekstova, po uzoru na dijalektičko-relacijski pristup kritičkih studija diskursa Normana Farklafa (Fairclough 2018, 13–25). Razumevanjem odnosa među diskursima u okviru medijskog teksta razotkrivamo redove diskursa, odnosno ukazujemo na potencijalnu društvenu i političku hegemoniju (Fairclough 1995, 55–56).

### 3. NORMATIVNI OKVIR IZVEŠTAVANJA O PANDEMIJI

Sredinom februara 2020. godine predsednik Svetske zdravstvene organizacije (SZO) Tedros Adhanom (Tedros Adhanom Ghebreyesus), na Minhenskoj bezbednosnoj konferenciji, konstatovao je da je nemoguće predvideti u kom pravcu će krenuti epidemija virusa koja je izbila u Kini. U tom trenutku virus još uvek nije bio široko rasprostranjen izvan Azije. Stoga što je globalna istraživačka zajednica dobila na vremenu da preduzme neophodne korake u oblastima dijagnostike i farmakologije, kao i da vlade uspostave održivo snabdevanje potrebnim medicinskim materijalom, Adhanom je izrazio ohrabrenost. Međutim, među ključnim brigama koje zahtevaju urgentan tretman istakao je štetnost neproverenih informacija i lažnih vesti u uslovima zdravstvene krize (WHO 2020). Glasine i dezinformacije se najčešće šire „putem internetskih portala, foruma i društvenih mreža, bilo od strane pojedinaca koji su neupućeni u problem o kojem diskutuju, bilo od onih zlonamernih, sa efektom da zbunjuju i uznemiravaju građane koji nisu kompetentni da neku vest prepoznaju kao lažnu”

(Milutinović 2020, 256–257). Stoga je sa ovog mesta upućen poziv vladama, medijskim kompanijama i organizacijama da sarađuju sa SZO, kako bi se efikasno suprotstavili širenju infodemije. Druga poruka bila je: „Sada je više nego ikad vreme da nauka i dokazi vode politiku” (WHO 2020). Vlade su podstaknute da sprovode koordinisan i koherentan pristup upravljanju krizom, u skladu sa odgovarajućim stručnim konsultacijama i prioritetima javnog zdravlja. Takođe, upozoreno je na rizik uočen u nekim državama, čije vlade preduzimaju određene mere bez odgovarajućih konsultacija i razmatranja njihovih posledica. Kada je o Srbiji reč, premda su se pojavili ekstremni predlozi o gašenju društvenih mreža u cilju suzbijanja „epidemije širenja panike i sprečavanja njenih potencijalno smrtonosnih efekata” (Nedeljnik 2020), ovakve ideje nisu realizovane, niti su podržane u javnosti. Međutim, u periodu vanrednog stanja zabeleženo je nekoliko neadekvatnih odluka u oblasti medijske politike.

Nedugo nakon što je proglašeno vanredno stanje, Vlada Republike Srbije donela je uredbu Zaključak o informisanju u vreme pandemije (28. marta 2020), kojim je Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti kovid 19, na čelu sa predsednicom Vlade, imenovan nadležnim za obaveštavanje javnosti o stanju i posledicama zaraze. Ovim propisom je centralizovano informisanje javnosti o svim preduzetim zdravstvenim merama i drugim informacijama u vezi sa kovidom, budući da je on postao obavezujući za teritoriju čitave države, dakle i za sve lokalne samouprave. Zdravstvene ustanove i osoblje koji obavljaju delatnost zdravstvene zaštite obavezani su da medicinske informacije o merama koje sprovode dostavljaju isključivo nadležnom lokalnom zavodu, odnosno institutu za javno zdravlje, koji te informacije dalje usmerava ka Kriznom štabu (Vlada RS 2020). Nadalje, Krizni štab, odnosno lice koje ovo telo ovlasti, vrši diseminaciju pohranjenih informacija u javnost, dakle, preuzima ulogu svojevrsnog komunikacionog centra koji je nadležan za legalno procesuiranje informacija o kovidu 19. Ovim propisom je predviđena i mera sankcije za sva obaveštavanja javnosti od strane tzv. neovlašćenih lica, a koja predviđa mogućnost „primene propisa koji se odnose na odgovornost i pravne posledice za širenje dezinformacija u periodu vanrednog stanja” (Vlada RS 2020), podrazumevajući, dakle, i zatvorsku sankciju. Eksplicitno je isključeno da se informacije o virusu koje su distribuirane izvan zadate matrice mogu smatrati tačnim i proverenim. Opisana metodologija izveštavanja javnosti obrazložena je u prvom stavu Zaključka, koji informisanje stanovništva predviđa kao posebnu meru za njegovu zaštitu od zaraznih bolesti, te interes građana da dobiju isključivo proverene i tačne informacije u vezi sa ovim virusom definiše kao „apsolutni imperativ”.

Šta je, onda, problematično u ovom zahtevu? Kada se diskutuju i projektuju mere u vezi sa ljudskim pravima i njihovim ograničenjima,



svaka elaboracija u demokratskom društvu počinje članom 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (United Nations 1948): „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice”. Na osnovu ove regule Ujedinjenih nacija, evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Council of Europe 1950) u članu 10. stav 2, kao i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN (ICCPR 1966) u članu 19, izričito određuju nekoliko uslova pod kojima izvršna vlast države raspoláže pravom da ograniči ili suspenduje zajemčeno pravo na slobodu izražavanja: prvi uslov je da su ta ograničenja ne samo jasno opravdana, nego i neophodna u demokratskom društvu; drugi uslov je da restriktivne mere mogu biti primenjene samo sa specifičnim ciljevima zaštite: nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, teritorijalnog integriteta; zdravlja ili morala...; sprečavanja nereda ili kriminala, itd.; zatim, ograničenja moraju biti precizno propisana u pozitivnim pravnim aktima; konačno, svrha svih zabrana mora biti proporcionalna u odnosu na objektivnu pretnju.

Dakle, u međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima jasno su istaknuta dva ključna kriterijuma, i to su neophodnost i proporcionalnost ograničenja prava na slobodu govora. Ovi uslovi su saopšteni i u dokumentu preporuka koji je 19. marta 2020. godine potpisala grupa međunarodnih organizacija (među kojima su UN i OEBS), a kojim su vlade država zahvaćenih kovidom pozvane da sprovode obavezu saopštavanja tačnih i istinitih informacija o prirodi i stepenu pretnji od virusa, a da cenzurisanje informacija bude preduzimano samo ukoliko se njime ne narušavaju napred navedeni standardi opravdanosti, neophodnosti i proporcionalnosti (UNHR 2020). U cilju adekvatnog informisanja javnosti, ovaj dokument upućuje vlade da pružaju zaštitu novinarima i njihovim izvorima, da novinarima obezbeđuju pristup informacijama i da se uzdržavaju od ograničavanja pristupa internetu. Ograničavanje protoka informacija i primena tehnologija nadzora u cilju suzbijanja širenja lažnih vesti i panike predviđeni su samo u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima, koji štite pravo ličnosti na privatnost, nediskriminaciju i druge slobode zajemčene međunarodnim pravom.

Ako ove standarde primenimo na Zaključak od 28. marta, lako je uočiti vrednosno i normativno razilaženje. Najpre, Zaključak o informisanju u vreme pandemije razvlašćuje ustanove i pojedince koji pružaju zdravstvenu zaštitu, da „slobodno, u neposrednoj komunikaciji sa medijima i u interesu javnosti, iznose sopstvena kvalifikovana mišljenja i iskustva o borbi sa kovidom, kao i da pravovremeno, relevantnim i ažuriranim informacijama i preporukama snabdeavaju lokalno stanovništvo u njegovom interesu” (Milutinović 2020, 253). Zatim, zahtevom da se sve informacije najpre

skladište u jednom centru koji ih potom selektivno distribuira, one se monopolizuju, odnosno sprečava se njihov slobodan protok i ograničava se pristup javnosti informacijama od interesa. Drugim rečima, bez neophodnosti se uskraćuje pravo javnosti da slobodno koristi pravovremena saznanja, shodno kojim se osposobljuje da praktikuje ponašanja koja su u njenom najboljem interesu. Drugi problem proizlazi iz neadekvatnosti proporcionalnosti propisane zabrane: time što suzbija slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Uredba narušava uslove za kvalitetno novinarstvo i, potencijalno, generiše okruženje nepovoljno za otvorenu demokratsku raspravu. Stoga njena jedina racionalna svrha može biti pretpostavljena u okviru sprovođenja kontrole informacija, sa snažnim kapacitetom za političko instrumentalizovanje saznanja o prirodi i toku pandemije i sa rizikom da proizvede progresiju informacija iz nekredibilnih izvora (lažnih vesti i dezinformacija). Što bi predstavljalo potpuno suprotan efekat od deklarisanog „apsolutnog imperativa”.

Uredba je povučena nakon kritičkih reakcija novinarskih udruženja, samo 4 dana po njenom donošenju. Međutim, povlačenje problematične uredbe nije prošlo bez kontroverzi. Ono se, naime, dogodilo posle reakcija na hapšenje novinarkе proopozicionog portala *Nova.rs*, pod sumnjom da je, šireći lažne vesti, izvršila krivično delo izazivanje panike i nereda. U tekstu pod naslovom „KC Vojvodine pred pucanjem: Bez zaštite za medicinske sestre” (Lalić 2020), novinarka je citirala izjave svojih izvora, zaposlenih u Kliničkom centru Vojvodine u Novom Sadu, koji su svedočili o nedostatku adekvatne zaštitne opreme za medicinske radnike u ovoj zdravstvenoj ustanovi koja je zbrinjavala obolele od kovida. Na predsedan privođenja i zadržavanja novinarkе momentalno su protestovala kako novinarska udruženja i međunarodne organizacije zvaničnim saopštenjima, tako i visoki predstavnici Evropske unije svojim *Tviter* objavama. Hapšenje je bilo legitimisano uredbom Zaključak o informisanju u vreme pandemije. Međutim, u ovom, ali i u nekolicini drugih slučajeva privođenja i zadržavanja novinara i drugih pojedinaca pod optužbom da su plasiranjem neistinitih informacija na društvenim mrežama izazivali uznemiravanje javnosti i širili paniku, prvi problematičan kriterijum je osnovanost. Preciznije, kakvim se dokazima raspolaže da je počinjeno delo za koje se terete ova lica? Prema ekspertizi stručnjaka Beogradskog centra za ljudska prava, ključni problem u procesuiranim slučajevima bila je neuverljivost dokaza koji neposredno ukazuju da je panika (ili uznemirenje) proizvedena. U konkretnom slučaju, dokaz bi bilo praktikovanje ponašanja kojim primaoci spornih poruka demonstriraju uznemirenost ili paniku, kao empirijsku posledicu poruka koje su recipirali. Štaviše, istinitost navoda o nedostatku zaštitne medicinske opreme (zbog kojih je protiv novinarkе pokrenut postupak) nedugo nakon incidenta potvrdio je

glavni epidemiolog Kriznog štaba dr Kon – priznajući da u početku epidemije u Srbiji zdravstvene ustanove nisu raspolagale dovoljnom količinom adekvatne opreme. Drugi problematičan kriterijum, u postupcima protiv novinarke i drugih, predstavlja proporcionalnost: da li je zatvorski pritvor adekvatno odmerena sankcija s obzirom na potencijalni zdravstveni rizik za osumnjičenog i druge zatvorenike u periodu smrtonosne epidemije? (Milutinović 2020, 257).

Da mera centralizovanja informacija i uvođenja kategorija nadležnih i nenadležnih za obaveštavanje o zarazi nije bila nepredumišljajna posledica usled nepažnje ili nerazumevanja standarda i protokola, već inicijativa sračunata s politički instrumentalnom svrhom kontrole i ograničavanja informisanja javnosti, dokazuje druga problematična mera, koja je ubrzo usledila. Reč je o odluci Vlade da isključi prisustvo novinara sa konferencija za medije Kriznog štaba, koje su u formi svakodnevnih brifinga održavane i prenošene u programu uživo iz Palate Srbija. Ova odluka je obznanjena 10. aprila, dakle, samo nedelju dana nakon ukidanja problematičnog Zaključka. Odluka je zvanično okvalifikovana kao mera predostrožnosti usled nemogućnosti da se novinarima garantuje prisustvo u prostoru Palate Srbija bez rizika od međusobnog prenošenja zaraze. Pri tome nisu planirane nikakve supstitutivne metode za neometano funkcionisanje neposrednog dijaloga između novinara i predstavnika Kriznog štaba, kako je praktikovano u drugim državama<sup>2</sup>, poput onlajn komuniciranja u televizijskom programu putem video-linka ili telefonskim uključanjem iz redakcija. Pitanja su se u ovom slučaju slivala u jedinstvenu bazu, putem elektronske pošte. Ovaj model omogućava da se kontroliše medijski diskurs o pandemiji, manipulacijom filtriranjem pristiglih pitanja i njihovim selektivnim posredovanjem članovima Kriznog štaba. Mera je ugrozila transparentnost upravljanja krizom na njenom vrhuncu jer su novinari bili sprečeni da stručnjacima direktno postavljaju pitanja i potpitanja, a građani uskraćeni za uvid u informacije koje pripadaju drugom redu diskursa, dakle one koje medijski mejnstrim zaobilazi, ili makar za priliku da provere glasine. Negativne posledice ove odluke manifestuju se kroz sužavanje demokratskog pluralizma u javnoj sferi i neproporcionalno redukovanje prava iz Univerzalne deklaracije UN i Evropske konvencije. Mera je bila na snazi do 21. aprila, kada su statistike počele da ukazuju da je stabilizovana epidemijaska kriva, odnosno da je uspostavljena kontrola nad epidemijom. U projektovanim merama medijske politike očigledan je kontinuitet nastojanja da se pravnim propisima osigura neka forma centralizovanja informacija i kontrole nad njihovim protokom.

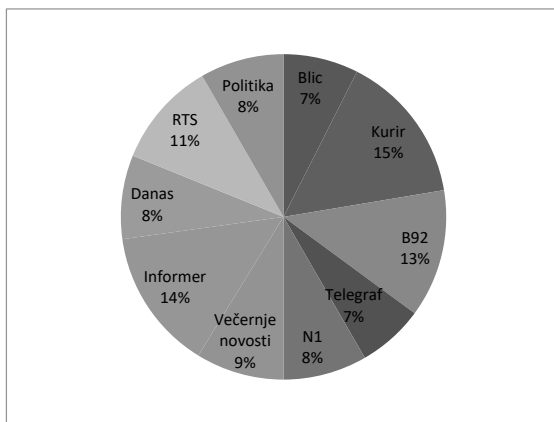
2 Na primer, u Italiji, Velikoj Britaniji, SAD, te na konferencijama Svetske zdravstvene organizacije.

#### 4. MEDIJSKO UOKVIRAVANJE DISKURSA O PANDEMIJI

Na prethodnim stranama diskutovani su pokušaji instrumentalizacije normativnog okvira, a u nastavku se fokusiramo na karakteristike medijskog diskursa o pandemiji kovida 19. Za ovu analizu važno je podsetiti da povod izveštavanja predstavljaju pseudodogađaji – konferencije za štampu u kojima učestvuju članovi Kriznog štaba, kako bi se rasvetlila uloga aktera koji upravljaju javnozdravstvenom krizom (medicinskih eksperata i nosilaca javnih funkcija) u oblikovanju medijskog diskursa o toj krizi.

U posmatranom vremenskom okviru, najveći udeo tekstova koji tematizuju bolest kovid 19 objavljen je u onlajn izdanjima provladinih tabloida *Kurir* i *Informer*; sledi portal *B92*, pa *Javni medijski servis Srbije (RTS)* (grafikon 1). Ostali mediji objavili su ujednačen procenat priloga s ovom temom (7–9 %).

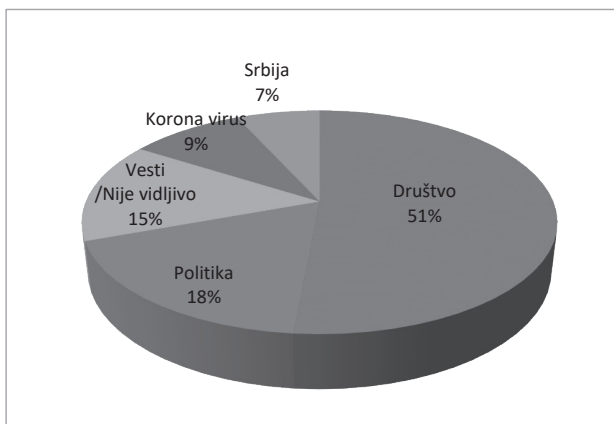
**Grafikon 1.** Distribucija medijskih tekstova o kovidu 19



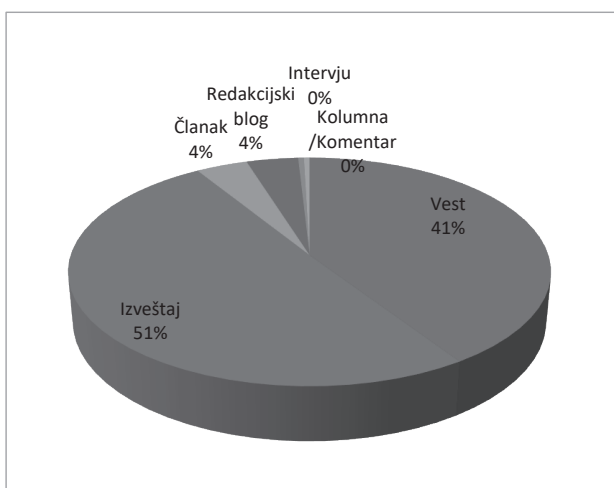
Izvor: Milutinović 2021, 6–7.

U kumulativnom uzorku, distribucija medijskih tekstova o kovidu pokazuje otprilike polovičnu zastupljenost ove teme u medijskoj rubrici Društvo (51 %), dok je sledeća po zastupljenosti rubrika Politika. Grafikon 2 pokazuje da vrednost vesti skoro jedne petine svih pandemijskih pojava i događaja novinari prepoznaju i uokviravaju u vezi sa nekim aspektom politike. Pritom je indikativno da je identifikacija autora, imenom i prezimenom ili makar inicijalima, transparentna samo u 13% svih priloga o kovidu. Po sebi, ovaj procenat nije uverljiv indikator verodostojnosti i kredibilitnosti izveštavanja. Jedna trećina svih tekstova preuzeta je od nekog drugog – domaćeg ili inostranog – medija ili agencije.

**Grafikon 2.** *Distribucija medijskih tekstova po rubrikama*



**Grafikon 3.** *Distribucija medijskih tekstova po žanrovima*

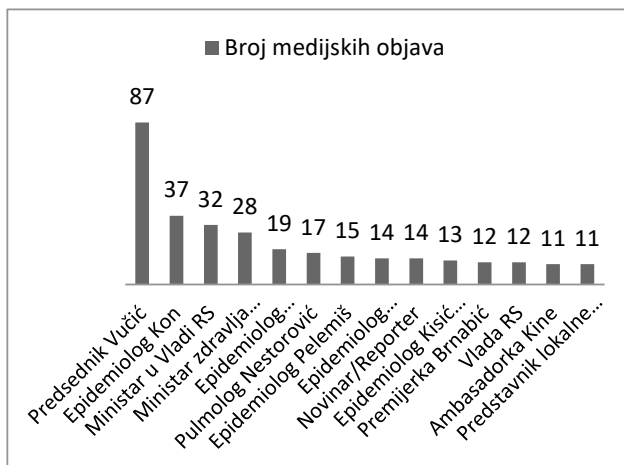
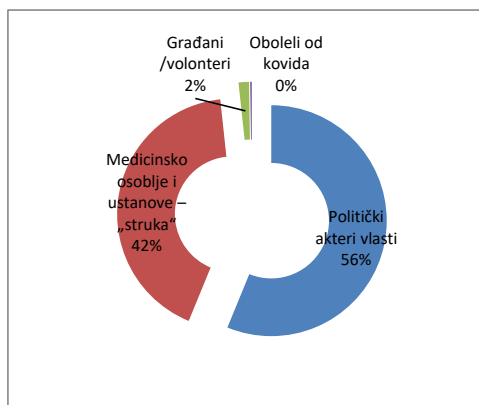


Predominacija faktografskih žanrova (izveštaj i vesti), izostanak istraživačkih, analitičkih i kritičkih članaka (grafikon 3), kao i činjenica da je značajan deo medijskog diskursa o kovidu definisan u okviru političke rubrike, navodi na pretpostavku o zavisnosti medija od političke agende o koroni. Kako se ova zavisnost manifestuje?

Da bismo odgovorili na ovo pitanje, najpre ćemo razmotriti koji akteri dominiraju u postavljanju medijske agende. Pitanja mogu dospeti na agendu, na primer, kroz difuziju ideja profesionalne zajednice ili cirkuli-

šuću među političkim elitama. Ili, da modifikujemo ovo pitanje na način kako se njime Džon Kingdon bavi u svojoj knjizi: „Koliko često ideje dolaze od ljudi poput analitičara, istraživača, naučnika i konsultanata, ili se takvi ljudi smatraju nebitnima?” (Kingdon 2014, 16). Stoga proveravamo distribuciju subjekata izveštavanja u medijskim tekstovima o kovidu: to su komunikacijski akteri čije su aktivnosti predmet medijske obrade i čije se poruke prenose javnosti (u formi citata ili sažetaka iz njihovih obraćanja). Naredna dva grafikona ilustruju visoku zastupljenost političkih aktera vlasti u ulozi subjekata izveštavanja o kovidu 19.

**Grafikon 4a i 4b.** Udeo komunikatora u ulozi subjekta izveštavanja (nosilac radnje ili stava)



Izvor: Milutinović 2021, 7–8.

Komunikatori čije perspektive mediji najčešće posreduju su: predsednik Srbije Aleksandar Vučić (27%), predstavnici Vlade Srbije (premijerka i ministri različitih resora) (18%), epidemiolog dr Predrag Kon (12%) i ministar zdravlja (9%), pa sledi nekoliko eksperata u oblasti virusologije i epidemiologije (po 4%) (grafikon 4b). Zanimljivo je da je u ulozi subjekta izveštavanja zastupljena ambasadorica Kine u Srbiji u istom procentu kao svi predstavnici lokalnih samouprava i kriznih štabova širom Srbije (3%). Dakle, udelom od 42% u ulozi subjekata medijskog izveštavanja o kovidu 19 glasovi medicinskog osoblja i ustanova (tzv. struka) zastupljeni su na drugom mestu, dok su građani, volonteri i oboleli od kovidu potpuno marginalizovani u izveštavanju o ovoj bolesti (grafikon 4a). Ova analiza je pokazala da se glasovi profesionalne zajednice ne transponuju u javnu sferu sa pozicije najvišeg, odn. medijski najvidljivijeg autoriteta (Milutinović 2021, 7). Uprkos aksiomu da je profesionalna zajednica jedini izvor medicinski legitimnog znanja o bolesti, medijski diskurs razotkriva njen podređen položaj u odnosu na političke aktere. Ovaj zaključak podstiče sumnju na instrumentalizaciju njihovog angažmana u odlučivanju, odn. izboru aktivnosti na agendi javnozdravstvene zaštite.

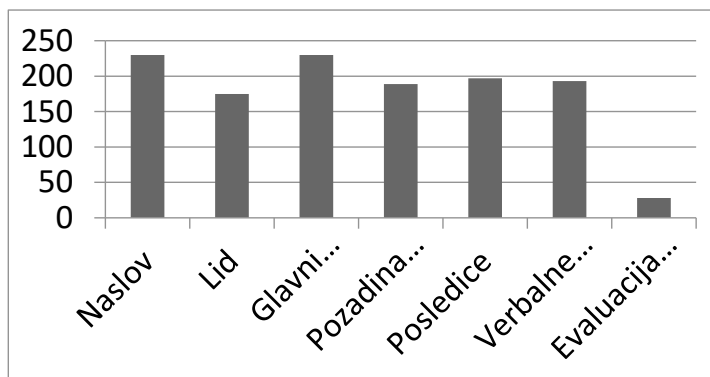
S prethodnim nalazom je u vezi još jedna važna karakteristika medijskog diskursa o pandemiji (odnosno njegovog najvećeg dela) – a to je njegova interpretativna homogenost. Opredeljujući se za jednoličan izbor sagovornika i izvora, mediji s najvećom publikom uobličavaju gotovo homogenu percepciju događaja u vezi sa pitanjima pandemije. Provladini mediji na svojim veb platformama kao izvor najčešće potpisuju državnu novinsku agenciju *Tanjug*. U opsežnijoj intertekstualnoj analizi medijskog diskursa o kovidu 19 (Milutinović 2021) pokazujem kako se diskursna praksa realizuje u interpretativno homogenoj interakciji medijskih institucija (sa izuzetkom *TVNi* i dnevnika *Danas*), odnosno kako svega nekoliko autentičnih izvornih tekstova, obrađenih u *Tanjug*u i potom prenaslovljenih ili neznatno modifikovanih i multiplikovanih na različitim medijskim platformama, generiše skoro čitav diskurs. Pokušaj diversifikacije izvora vidljiv je na proopozicionim portalima *Danasa* i *TVNi*, koji se manje od proseka naslanjaju na agencijske izvore, češće konsultuju *Novinsku agenciju Beta* (koja je u privatnom vlasništvu) i decentralizuju izveštavanje obraćajući se medicinskom osoblju i ustanovama iz unutrašnjosti, građanima, kao i stručnjacima nevidljivim u drugim medijima, koji svedoče o stanju u svojim sredinama i prenose sopstvena iskustva o epidemiji.

Nadalje, analiza ukazuje na gotovo potpuni izostanak klasičnog elementa tematsko-organizacijske strukture medijskog teksta kakav je evaluacija (grafikon 5). Odsustvo evaluacije u medijskoj obradi tema o pandemiji potvrđuje tezu o interpretativno homogenoj reprodukciji značenja: nastojeći da

se što vernije podražavaju verbalne reakcije sagovornika, u većini medijskih tekstova izostavljena je analitička i kritička obrada predmetnih komunikacijskih događaja. Zvanični iskazi pojedinaca odgovornih za upravljanje krizom posredovani su u formi faktografskih žanrova. Ovako se po pravilu prenose izjave članova Kriznog štaba sa konferencija za medije, a provladini tabloidi se ističu kao direktni posrednici formiranih interpretativnih obrazaca koje preuzimaju od predsednika države. Komentar novinara, ukoliko je uopšte prisutan u tekstu, impliciran je u podtekstu, tj. u onome što medijski pismen čitalac prepoznaje kao podrazumevano u kontekstu. Na primer, komentar na događaj neuobičajenog i revoltiranog prekidanja konferencije za novinare od strane jednog člana Kriznog štaba, nakon što je građanima uputio kritiku za zdravstvenu nedisciplinu, u većini medija je izostao; samo su retki mediji diskretno implicirali neprimerenost reagovanja određivši ovaj postupak kao „demonstrativno” (Blic) ili „dramatično” ponašanje „dr Hausa” (Telegraf).<sup>3</sup>

Drugi element šematske makrostrukture medijskog teksta – lid zastupljen je u 76% tekstova (grafikon 5). Međutim, i on često menja svoju klasičnu informativnu funkciju tako što postaje mamac za privlačenje i zadržavanje pažnje čitalaca. Na primer, nepotpunu funkciju lida preuzima naslov, koji u 'caps lock' formi izdvoji senzacionalnu poruku: „SRPSKI LEKARI APELUJU: 'Nema razloga za brigu, običan grip je opasniji od korone! Nemamo nikakav razlog za strah'” (Kurir\_26/02\_a).

**Grafikon 5.** *Tematsko-organizacijska struktura medijskog teksta*



Rezultati ili posledice događaja u medijskom uokviravanju pandemije najčešće su eksplicitno sadržane u formi upozorenja ili apela za: prevenciju bolesti, poštovanje epidemioloških mera i solidarnost građana. Ali na

<sup>3</sup> Upotrebljeno je metaforičko poređenje sa fikcionalnim likom iz istoimene igrane serije, koji je karakterističan po visokoj stručnosti i ekscentričnom ponašanju.



dubljoj ravni impliciranih značenja moguće je pratiti kako dominantne medijske poruke korespondiraju sa političkom motivacijom, odnosno uočava se kauzalnost između političke i medijske agende pandemije.

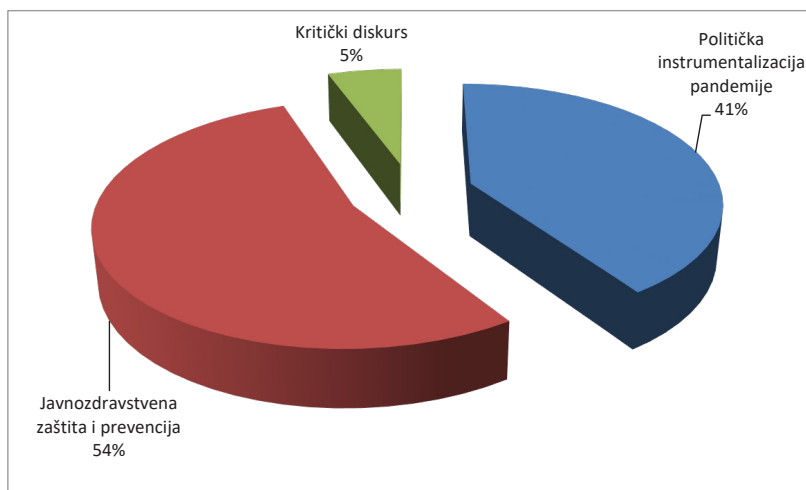
Naime, dominantne medijske poruke jasno podržavaju tri faze upravljanja krizom, odnosno izabrane modele praktičnog delovanja izvršne vlasti u toku tzv. prvog talasa epidemije (Milutinović 2021, 9–14). U objavama iz nedelja koje neposredno prethode importovanju virusa u Srbiju dominirale su poruke u rasponu od kozerskog ismevanja do umirujućeg optimizma: „Najsmešniji virus u istoriji čovečanstva” (Blic\_06/03\_b; Kurir\_26/02\_a); „Ja neću nositi masku (...). Ruke ću prati ko što sam i dosad prao” (Kurir\_26/02\_c); „(...) Srbija neće zatvarati granice” (Politika\_26/02\_e). Posle prve sednice Kriznog štaba (14. marta), dakle, svega jednu nedelju nakon zvaničnog registrovanja prvog slučaja obolevanja od kovida u Srbiji, nastupa dijametralni zaokret od osporavanja zdravstvenog rizika i potceñivanja prevencije ka komunikacijskoj strategiji širenja uznemirenosti. U tom trenutku broj novoobolelih na dnevnom nivou još uvek je bio jednocifren, ali je pripremano proglašenje vanrednog stanja i policijska zabrana kretanja. Dramatičan ton pojačavan je čestom upotrebom metafore „italijanski scenario” (RTS\_31/03\_f), a plasiranje optužujućih i zatrašujućih poruka: „... čekaju nas još gori dani...”; „Ne dolazite u Srbiju za vreme verskih praznika, to bi bio za nas kraj” (Kurir\_23/03\_f), upotrebljeno je u cilju da dodatno disciplinuje građane u fazi organizovanja zdravstvenog sistema za zbrinjavanje obolelih i intenzivne nabavke nedostajuće zaštitne opreme i drugih medicinskih sredstava. Konačno, treća faza upravljanja zdravstvenom krizom vremenski se preklapila sa predizbornim pripremanjima (6.5–21.6), kada dominantne poruke u medijskom diskursu o kovidu pokazuju usmerenost ka umirivanju javnosti. Tada je ukinuto vanredno stanje i relaksirane su sve restriktivne mere za suzbijanje zarazne bolesti, koje je Vlada – ističući ispodprosečne stope novoobolelih i umrlih – promovisala kao najuspešnije u Evropi. Krizni štab se nadalje nije oglašavao u medijima. Već sledećeg dana nakon izbora, u provladinim tabloidima su se pojavile objave o čak trocifrenom broju obolelih od kovida na dnevnom nivou, začim je usledila kampanja prebacivanja odgovornosti na građane kako je epidemija ponovo narastala: „Mi smo dali šansu da svako odlučuje svojom odgovornošću kako će biti. (...) Zamolio bih sve da ne idemo toliko daleko da tražimo odgovornost nekog drugoga, nego da krenemo od sebe” (RTS\_27/06\_g). Mediji na opisani način nisu proaktivno delovali u postavljanju javne agende, već su poslužili u jednosmernom procesu kao instrument za difuziju poruka na relaciji izvršna vlast – građani i, konsekventno, za mobilizaciju građana da podrže izabrane mere.

Instrumentalizacija medija je politički manifestovana najčešće kroz manipulativno pomeranje fokusa sa centralne teme pružanja pomoći

zdravstveno ugroženim građanima ka političkim implikacijama tog čina (Milutinović 2021, 12–14). Glavna karakteristika politički instrumentalizovanog diskursa o pandemiji jeste uokviravanje virusa kao pitanje opstanka države. Deo komunikacijskih sredstava, kojima se postiže efekat politički instrumentalizovane obrade tema u vezi sa kovidom 19, predstavljaju, na primer: iterativne metafore „moj brat” (vezana uz predsednika Republike Kine) i „čelični prijatelji” (opisuje srpsko-kineske odnose), kojima se izdvaja značaj jednog partnera u međunarodnim odnosima Srbije (Kurir\_21/03\_j); metafore borbe ili rata „protiv nevidljivog protivnika” sa evokativnom i integrativnom funkcijom u cilju održavanja društvene i političke hegemonije (Kurir\_21/03\_h); zatim leksički izbori „uništitelji Srbije” (Informer\_23/03\_b) ili „hejteri iz SzS” (Informer\_23/03\_c) kojima su, u obrascu negativne promocije, stigmatizovani kritičari Vlade; te manir neformalnog obraćanja „kao boga vas molim” (VNovosti\_14/03\_), kojim se formalni položaj vlasti transponuje u kolokvijalni diskurs, daje se populistička snaga službenim glasovima i potencira odnos solidarnosti i zajedničkog identiteta vlasti sa građanima. „Kopirajući ovaj obrazac, tabloidi se obraćaju 'običnom svetu' svoje publike, te se odnos solidarnosti uspostavlja i na relaciji mediji–publika” (Milutinović 2021, 13).

Analiza medijskog diskursa pokazala je da je u manjem njegovom delu politička instrumentalizacija pandemije bila predmet kritičke obrade. Kao što pokazuje grafikon 6, kritički obrazac izveštavanja je izrazito marginalizovan sa udelom od samo 5% u celokupnom uzorku medijskih tekstova o kovidu. Ovaj kritički diskurs vidljiv je samo na proopozicionim portalima *TVNi* i *Danasa*. U njegovom fokusu je pitanje uticaja vlasti na samostalnost odlučivanja medicinskih eksperata u Kriznom štabu. Naime, pretpostavke o ovom uticaju inicirane su još na početku epidemije, izjavom od strane članice Kriznog štaba, da je prva infekcija koronavirusom u Srbiji izolovana 1. marta, dakle pet dana ranije u odnosu na datum kada je to Vlada građanima zvanično prijavila. Ovom tvrdnjom u programu uživo na RTS-u, pa sutradan i njenim demantijem, uneta je zabuna u vezi sa datumom importovanja virusa u Srbiju i podstaknuta sumnja da ekspertske tim lekara zadužen za suzbijanje epidemije podleže političkim pritiscima. Takođe, predmet kritičke medijske obrade bila je i pojava razilaženja između statistika koje je saopštavao državni Informacioni sistem Covid-19 i onih kojima je upravljao beogradski Gradski zavod za javno zdravlje, koja je takođe pojačala sumnje u kredibilitet zvaničnih narativa o kovidu, koje je uokviravao Krizni štab a distribuirali mediji. Dominantni obrasci u kojima je uokviren medijski diskurs o ovoj pandemiji, prikazani na grafikonu 6, svedoče o izrazitoj neizbalansiranosti.

**Grafikon 6.** Dominantni diskursni okviri u uzorku



## 5. ZAKLJUČAK

Empirijska analiza sprovedena na temelju referisanih teorijskih stano-  
 višta, upućuje na argumentovan zaključak: medijski diskurs o pandemiji  
 kovid 19 u Srbiji je visokodeterminisan političkom agendom. Medijski  
 mejnstrim (mediji s najvećom publikom) skoro u potpunosti preuzima  
 političku agendu i uokviruje diskurs u skladu s njom. U većem delu  
 medijskog diskursa, koji je oblikovan na način da održava i reprodu-  
 kuje političku hegemoniju, pandemija je instrumentalizovana za perma-  
 nentnu promociju u okviru predizborne kampanje koja je zvanično bila  
 obustavljena u periodu vanrednog stanja, odnosno kao pozadina za  
 marginalizovanje kritičke agende o problemima u vezi sa vladavinom  
 prava, demokratijom, slobodom medija. Pandemija je dvojako instru-  
 mentalizovana: kako primenom neproporcionalnih mera u oblasti infor-  
 misanja o pandemiji, tako i uokviravanjem medijskog diskursa sa ciljem  
 mobilizacije podrške za mere javne politike i promocije njenih prota-  
 gonista kao uspešnih aktera u borbi protiv teškog javnozdravstvenog  
 izazova.

Centralizovanje i ograničavanje protoka informacija normativnim sred-  
 stvima predstavlja preduslov za uokviravanje medijskog diskursa u kontro-  
 lisanim uslovima, u skladu sa političkim interesima vlasti. Premda smo u  
 radu pokazali da svi pokušaji direktne kontrole protoka informacija na  
 normativan način nisu bili uspešni, normativne intervencije su olakšale  
 političkim agensima da, kroz institucionalne uređivačke rutine, utiču na

najveći deo izveštavanja o pandemiji. Budući da sofisticirane i neformalne mehanizme usmeravanja politike u medijskim redakcijama ne možemo dokazati naučnom metodom, izdvajamo nekoliko ključnih indikatora za prethodnu tvrdnju: mediji s najvišim rejtingom su izbegavali kritičke žanrove prilikom uokviravanja diskursa o pandemiji; njihovo bitno obeležje je posredovanje interpretativnih obrazaca od vodećih političkih aktera; oni češće preuzimaju političku agendu nego što posreduju javne prioritete; tabloidi podržavaju one izvore i interpretacije koji se adekvatnije uklapaju u Vladinu politiku upravljanja pandemijom. Od ove matrice, upadljivom manjinom, odstupaju proopozicioni građanski mediji.

Bitno obeležje predmetnog medijskog diskursa je neravnoteža gledišta usled neizbalansirane koncentracije komunikacione moći. Akteri javne politike koji sprovode izabrane mere ujedno upravljaju informacijama o tim merama i njihovim interpretacijama, tako da medijski mejnstrim deluje kao produžena ruka izvršne vlasti. Medijski diskurs se karakteriše suženošću unutrašnjeg pluralizma, čime odražava stanje političkog pluralizma. Izostaje dvosmerni proces u kojem mediji delegiraju pitanja na agendu izvršne vlasti i problematizuju neke njene odluke i poteze. Kritički glasovi ostaju marginalizovani u diskursu, izgubivši svoj kapacitet da na demokratski način doprinose rešavanju javnih problema, kroz transfer predloga „odozdo nagore” i preispitujući, u debatnom maniru, vladine agende i odluke. Neizbalansiranost reda diskursa, odnosno visoka zavisnost medijskog izveštavanja od vladine agende, korespondira sa opadanjem slobode i nezavisnosti medija karakterističnim za tranzicione (hibridne) režime. Ova negativna tendencija je markirana u uvodnom poglavlju rada kao jedan od indikatora pada Srbije iz kategorije delimično konsolidovanih demokratija, prema relevantnim izveštajima. Premda su, prema istim izveštajima, neki oblici medijskih restrikcija u periodu pandemije kovida 19 prisutni i u državama stabilnije demokratske orijentacije, preuzimanje kontrole nad medijskim diskursom u tranzicionim društvima preti još intenzivnijim implikacijama urušavanja političkog i društvenog sistema, inače krhkog demokratskog kapaciteta.

\*\*\*

Povratno svetlo na izvedenu analizu i zaključak bacaju događaji nakon analiziranog perioda, koje dodajemo kao kratak epilog. Nekoliko dana uoči ukidanja vanrednog stanja, do tada prilično umireni politički antagonizmi koji su se održavali uglavnom još na *Tviteru*, počinju da se vraćaju u društveni život Srbije, „ovog puta oblikovani kroz konfrontirane akcije građana koji nezadovoljstvo ispoljavaju bukom sa terasa svojih domova i kontra-akcije koje organizovanim bakljadama sa gradskih krovova demonstriraju pristalice vlasti” (Milutinović 2020, 259). Ukidanjem vanrednog stanja

naglo su opozvane sve epidemiološke restrikcije i na snazi su ostale samo preporuke za ponašanje u javnom prostoru. Vlada je uveravala građane da je virus poražen. Na izborima, održanim 21. juna, mobilisana je izlaznost glasača koja obezbeđuje legitimitet izbornog rezultata (koji je potencijalno bio ugrožen pozivom na bojkot od strane opozicionog bloka) i neprikosnovenu leadersku poziciju vladajuće stranke. Samo jedan dan nakon izbora provladini tabloidi vratili su se rutini svakodnevnog izveštavanja o broju obolelih na dnevnom nivou – koji je sada narastao na tri cifre. Krizni štab se ponovo oglosio s rasplamsavanjem nove epidemiološke krize (tzv. drugi pik). Na najavu ponovnog uvođenja ograničenja kretanja usled pogoršanja epidemiološke situacije antagonizmi su se najednom vratili u politički život Srbije, eskalirajući nasilnim sukobima demonstranata i policije ispred Narodne skupštine u trajanju od nekoliko dana. Demonstranti su optuživali Vladu da je manipulisala informacijama kako bi se podstakla izlaznost birača na izborima, dok je, s druge strane, Vlada prebacivala odgovornost za drastično pogoršanje epidemiološke situacije na građansku nedisciplinu. Nemiri su okončani izostankom ponovnog uvođenja policijskog časa.

#### LITERATURA

- Berelson, Bernard. 1952. *Content Analysis in Communicative Research*. Michigan: Free Press.
- Coleman, Renita, McCombs, Maxwell, Shaw, Donald & Weaver, David. 2009. "Agenda setting". In Eds. Karin and Wahl-Jorgensen Thomas Hanitzsch. *The Handbook of Journalism Studies* (pp. 147–160). New York: Routledge.
- Council of Europe. 1950. The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf). Crouch, Colin. 2004. *Post-Democracy*. Cambridge, Malden: Polity Press (accessed 18.11.2020).
- Csaky, Zselyke. 2020. "Nations in Transit 2020". Dropping the Democratic Façade; [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf) (accessed 18.11.2020).
- Entman, Robert. 1993. "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication* 43(4): 51–58.
- Fairclough, Norman. 2018. "CDA as dialectical reasoning". In Eds. John Flowerdew and John E. Richardson. *The Routledge Handbook of Critical Discourse Studies* (pp. 13–25). New York: Routledge.
- Fairclough, Norman. 1995. *Media Discourse*. London: Edward Arnold.
- International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). 1966. Adopted and opened for signature, ratification and accession by UN General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in

- accordance with Article 49. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (accessed 18.11.2020).
- Jovanović, Natalija. 2020. „Korona: Broj umrlih i zaraženih višestruko veći od zvanično saopštenog”. <https://javno.rs/analiza/korona-broj-umrlih-i-zarazenih-vi-sestruko-veci-od-zvanicno-saopstenog> (pristupljeno 22.11.2020).
- Kaitatzi-Whitlock, Sofia. 2008. “The Political Economy of the Media at the Root of the EU’s Democracy Deficit”. In Eds. Ib Bondebjerg and Peter Madsen. *Media, Democracy and European Culture*. Bristol / Chicago: Intellect Books.
- Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. Harlow, Essex: Pearson Education Limited.
- Kunczik, Michael & Zipfel, Astrid. 2006. *Uvod u znanost o medijima i komunikologiju*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
- Lalić, Ana. 2020. „KC Vojvodine pred pucanjem: Bez zaštite za medicinske sestre”. <https://nova.rs/vesti/drustvo/kc-vojvodine-pred-pucanjem-bez-zastite-za-medicinske-sestre/> (pristupljeno 1.11.2020).
- McCombs, Michelle R. 1997. “New frontiers in agenda setting: Agendas of attributes and frames”. Paper presented at the annual convention of the Association for Education in Journalism and Mass Communication, Chicago July 30–August 2.
- McConnell, Patrick J. & Becker, Lee B. 2002. “The Role of the Media in Democratization”. Political Communication Section of the International Association for Media and Communication Research at the Barcelona Conference, July 2002.
- Milutinović, Irina. 2021. “Media framing of COVID-19 pandemic in the transitional regime of Serbia: Exploring discourses and strategies”. *Media, Culture & Society*. London: SAGE. doi: 10.1177/0163443720986003.
- Milutinović, Irina. 2020. „Informaciona politika u vreme pandemije virusa kovid 19 u Srbiji”. *Politička revija* 64(02/2020): 243–263.
- Murdock, Graham. 2014. “Another People: Communication Policy and the Europe of Citizens”. In Eds. Karen Donders, Caroline Pauwels and Jan Loisen. *The Palgrave Handbook of European Media Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru (Naredba), Sl. glasnik RS br. 25/2020.
- Nedeljnik. 2020. „Predlažem ukidanje Tvitera, Fejsbuka i Jutjuba u Srbiji za vreme vanrednog stanja”. <https://www.nedeljnik.rs/predlazem-ukidanje-tvitera-fejsbuka-i-jutjuba-u-srbiji-za-vreme-vanrednog-stanja-nebojsa-krstic-o-ideji-za-akciju-dezinfekcija-i-deratizacija/> (pristupljeno 1.11.2020).
- Nova.rs. 2020. NewsmaxAdria – Pregled dana. <https://nova.rs/vesti/drustvo/newsmaxadria-pregled-dana-29-09-2020/> (pristupljeno 30.10.2020).
- Repucci, Sarah, Slipowitz, Amy. 2020. “Democracy under lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom”. <https://freedomhouse.org>.

- org/sites/default/files/2020-10/COVID-19\_Special\_Report\_Final\_.pdf (accessed 21.10.2020).
- Repucci, Sarah. 2019. "Freedom and the Media 2019. Media Freedom: A Downward Spiral". <https://freedomhouse.org/report/freedom-and-media/2019/media-freedom-downward-spiral> (accessed 25.10.2020).
- Repucci, Sarah. 2020. "Freedom in the World 2020. A Leaderless Struggle for Democracy". <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy> (accessed 21.10.2020).
- Rozumilowicz, Beata. 2002. "Democratic Change: A Theoretical Perspective". In Eds. Monroe E. Price, Beata Rozumilowicz & Stefaan G. Verhulst. *Media Reform*. London: Routledge.
- RSF. 2018. World Press Freedom Index 2018. <https://rsf.org/fr/classement> (accessed 25.10.2020).
- RSF. 2020. A worrying state. Serbia. <https://rsf.org/en/Serbia> (accessed 25.10.2020).
- Trenz, Hans-Jörg. 2008. "Media: the Unknown Player in European Integration". In Eds. Ib Bondebjerg and Peter Madsen. *Media, Democracy and European Culture* (pp. 49–64). Bristol / Chicago: Intellect Books.
- United Nations Human Rights (UNHR). 2020. COVID-19: Governments must promote and protect access to and free flow of information during pandemic – International experts; <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=E> (accessed 11.11.2020).
- United Nations. 1948. Universal Declaration of Human Rights. <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (accessed 11.11.2020).
- Van Dijk, Teun A. 1988. *News as Discourse*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Vlada RS. 2020. Zaključak 05 broj 53-2928/2020, Službeni glasnik RS br. 48/2020.
- Vladisavljević, Nebojša. 2019. *Uspon i pad demokratije nakon 5. oktobra*. Beograd: Arhipelag.
- World Health Organization (WHO). 2020. Munich Security Conference, Speech. February 15, 2020. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference> (accessed 18.11.2020).
- Zakon o odbrani, Sl. glasnik RS br. 36/2018.

## SUMMARY

POLITICAL INSTRUMENTALIZATION OF MEDIA DISCOURSE  
ON THE COVID-19 PANDEMIC IN SERBIA: REPORTING AND SOME  
NORMATIVE ASPECTS

the subject of this study is media discourse on the Covid-19 pandemic in the Republic of Serbia, with special emphasize on the normative aspects of media policy during the state of emergency (March 15 – May 6, 2020). The main goal is to examine whether the media in Serbia report freely and independently or just function instrumentally as mediators of the political agenda. Hence, the first part of the research is focused on the normative order. By the method of comparative analysis of legal documents, the paper shows the inconsistency of the instrumental measures of media policy in the specified period, with binding norms announced in international conventions and declarations on freedom of speech. In the second part of the research, some indicators of the media discourse on Covid-19 political instrumentalization were identified, using the Critical discourse analysis. The hypothesis has been proven, that basis for political instrumentalization of the media reporting was established in a normative way, by applying disproportionate measures in the field of informing about the pandemic, and consequently developed by discursive practice in the media newsrooms, with aim to mobilize public support to the Government measures.

KEYWORDS: political instrumentalization, media discourse, freedom of information, Covid-19 pandemic, the Republic of Serbia.