

УДК 616.9:316.776(497.11)“2020“

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6422020.11>

Прегледни рад

*Ирина Милутиновић**

Институт за европске студије Београд

ИНФОРМАЦИОНА ПОЛИТИКА У ВРЕМЕ ПАНДЕМИЈЕ ВИРУСА „КОВИД 19” У СРБИЈИ

„Ми смо демократија. Не живимо од принуде, већ од знања које делимо и заједничког деловања.”

Ангела Меркел (Angela Dorothea Merkel)

Сажетак

У току глобалне здравствене кризе узроковане пандемијом вируса „Ковид 19” (Covid-19), упоредо са борбом за очување живота и здравља људи, научна заједница се мобилише и у борби против тзв. инфодемије. Циљ ове студије је да аналитичким и критичким научним приступом, и на темељу релевантног теоријског оквира и међународноправних норми, дискутује инструменте информационе политике који су примењени у Републици Србији у склопу механизма управљања пандемијском кризом поводом избијања „Ковида 19”. Предмет истраживања обухвата период од првог регистрованог случаја оболелог у Србији до укидања ванредног стања услед опадања епидемијске криве (6. март – 6. мај 2020). Резултати студије указују на проблеме

* irina.milutinovic@gmail.com

недоследности, непропорционалности и политичке инструментализације мера информационе политике примењених у назначеном периоду.

Кључне речи: информациона политика, управљање кризом, „Ковид 19”, пандемија, Република Србија.

УВОД

Откад је регистрована у Кини децембра 2019. године, епидемија а потом и пандемија вируса корона (Covid-19), иницирала је – за новију светску историју и његов неолиберални поредак – јединствен застој, затварање, друштвено дистанцирање и самоизолацију. У већем делу Света, пандемија је унела драматичан поремећај у све сфере јавног (и приватног) живота, укључујући здравље, рад и бизнис, путовање, образовање, религију, забаву. Нашавши се пред задатком заштите људских живота и јавног здравља, владе погођених држава почеле су да примењују суверене интервенционистичке мере, како у домену система јавног здравља и социјалне заштите, тако и у области економске или информационе политике. Овај интервенционизам црпи легитимитет из императива очувања здравствене безбедности грађана, као највишег јавног интереса. Међутим, питања која интригирају демократску јавност, све чешће се односе на импликације ових интервенционистичких мера на демократски поредак друштва и на институте људских права и правне државе.

Званично је регистровано да је први оболели од вируса „Ковид 19” у Србију „импортован” 6. марта; потом је, 9. марта, држава увела прве рестриктивне мере (обавезујуће препоруке) које су се односиле претежно на школске установе и делимичну суспензију кретања из угрожених подручја; 15. марта проглашено је ванредно стање; затим, од 17. марта, први пут после Другог светског рата, у Србији је почела да се спроводи мера полицијског часа – у трајању чак до 60 сати, периодично; а 20. марта – када је забележен први смртни случај – проглашена је епидемија од већег епидемиолошког

значаја. Ванредно стање трајало је до 6. маја, и његово укидање подразумева опозив мера полицијског часа, ангажмана војске у цивилне сврхе, као и забране изласка грађанима старијим од 65 година, док су на снази остале препоруке за понашање у јавном простору у циљу заштите здравствене безбедности грађана и, коначно, потпуног сузбијања епидемије.

Тумачећи податке о броју оболелих, морталитету и другим релевантним индикаторима, домаћи и инострани ауторитети у области епидемиологије указују на могућност да је значајан удео како оболелих тако и преминулих од ове болести остао изван званичних статистика у појединачним државама. Те да ће бити могуће да, квалификовани епидемиолози и статистичари, поузданије процене о различитим индикаторима оболевања од „Ковида 19” саопштавају на основу опсежнијих истраживања, која предстоје у периоду након завршетка пандемије. Међутим, у кулминацији ове здравствене кризе, било је, не само могуће, већ и неопходно, бавити се и једном другом врстом пандемије – која је упоредо са здравственом обузимала Планету, похрањујући се смртоносним вирусом односно глобалном здравственом непогодом. Реч је о пандемији дезинформација и лажних вести (тзв. инфодемија) које угрожавају интерес јавности да на адекватан начин разуме толико значајан дискурс који уобличава питања живота и смрти. Отуда – дакле у циљу ефикасног управљања кризом – и неопходност кохерентне и одговорне информационе политике, тим пре што се она пројектује у какофонијском окружењу непрегледних информација и дезинформација, њихових разноликих интерпретација, анализа и предикција упитне веродостојности, а које се дистрибуирају у конгломерату технолошки разумљених медијских платформи.

1. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

У литератури, појам *кризе* се најчешће одређује епитетима ургентности, непријатности и неочекиваности, и односи се на такве ситуације, догађања или стања који, угрожавајући кључне вредности (безбедност, опстанак, здравље...), излаже претњи све чланове заједнице (целокупно друштво или његове сегменте) и стога представља изазов за надлежне

да доносе виталне одлуке, не само у условима угрожености и временског теснаца, већ обично и неприпремљености.¹ Значајан фактор у управљању друштвеним кризама представља одговарајућа информационо политика, која „обухвата законе, прописе, доктринарне позиције – и друге одлуке и праксе које производе последице на целину друштва – укључујући стварање информација, њихову обраду, проток, приступ и употребу”.² Према Међународном пакту о грађанским и политичким правима УН, извршна власт државе располаже правом да ограничи или суспендује одређене зајемчене слободе и права грађана (право на слободу изражавања или кретања, нпр.) – у специфичним ситуацијама и докле год су та ограничења неопходна за заштиту националне безбедности или јавног поретка, јавног здравља или морала. Такве рестриктивне интервенције предвиђене су да се спроводе искључиво под условом када су: (1) прецизно прописане у позитивним правним актима, и када су та ограничења не само (2) јасно оправдана, него и (3) неопходна у демократском друштву, притом поштујући принцип пропорционалности сврхе прописаних забрана у односу на објективну претњу.³ Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, такође, омогућава надлежним државним органима да зајемчена људска права на слободу изражавања могу „(...) подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, *заштите здравља* [подв. И.М.] или морала (...)”.⁴ Сагласно наведеним обавезујућим прописима, група међународних организација (међу којима су УН и ОЕБС), 19.

1 Радослав Гаћиновић, „Управљање кризама”, *Национални интерес*, бр. 10 (1/2011), Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 306; Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern, Bengt Sundelius, *The Politics of Crisis. Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press, New York, 2005, стр. 2–3; Robert L. Hamblin, “Leadership and Crisis.” *Sociometry*, 21 (4), 1958, стр. 322–335.

2 Sandra Braman, “Defining Information Policy”, *Journal of Information Policy*, 1, 2011, стр. 3

3 International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR]. 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.

4 The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [European Convention on Human Rights], Rome, 4.XI.1950. Council of Europe / European Court of Human Rights, Strasbourg, Art. 10(2).

марта ове године донела је заједничко саопштење од пет тачака, којим су позване владе држава захваћених вирусом „Ковид 19”: да спроводе обавезу саопштавања тачних и истинитих информација о природи и степену претњи од вируса короне, пружајући притом заштиту новинарима (као и новинарским изворима) на њиховим задацима и обезбеђујући им приступ информацијама; да се уздржавају од ограничавања приступа интернету, а да цензурисање информација буде предузимано само уколико се тиме испуњавају *стандарди неопходности и пропорционалности* [подв. И.М.], нарочито у циљу сузбијања ширења лажних вести и панике; те да примена технологије надзора у борби против вируса „Ковид 19” буде ограничена и усаглашена са међународним стандардима о људским правима, који штите право личности на приватност, недискриминацију, као и друге слободе зајемчене међународним правом.⁵

Република Србија, у оквиру сопственог законодавства, обавезана је да примењује прописане норме међународних декларација и конвенција, чији је потписник. Сходно томе, у члану 15 Закона о јавном информисању и медијима Републике Србије, као јавни интерес у области јавног информисања, под тачком 1 првог става одређено је: „истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије” (чл. 15 ст. 1 Закона).⁶ Етички кодекс новинара Србије, као саморегулаторни деонтолошки путоказ, такође садржи одредбе о новинарској одговорности и професионалној етици.

У уводном цитату овог рада, који потиче из обраћања нацији немачке канцеларке Ангеле Меркел, 18. марта, када је Немачка услед пандемијске претње затворила друштвени живот,⁷ језгровито су исказана нормативистичка начела једног могућег приступа или одговора државне власти на кризу. Овај кратки исказ експлицитно наглашава вредности: (1) демократије, (2) слободе, (3) знања и (4) заједништва (дакле,

5 UNHR, “COVID-19: Governments must promote and protect access to and free flow of information during pandemic – International experts,” United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner. Geneva / Washington / Vienna, 19.03.2020.

6 Закон о јавном информисању и медијима, *Sl. glasnik RS*, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 – аутентично тумачење.

7 Обраћање канцеларке Меркел доступно је на званичном YouTube каналу Федералне владе, под називом „Die Ansprache der Kanzlerin auf Englisch – The Chancellor’s address in English”: https://www.youtube.com/watch?v=WLxrxyk_wYo.

имплицитно афирмише: (1) негацију аутократије, (2) негацију принуде, (3) поверење у науку и (4) солидарност заједнице). Ово су четири стуба која су подржала једну од најефикаснијих државних стратегија против пандемије у Европи, чији су резултати исподпросечан морталитет, највећи број тестираних грађана и минималне репресивне мере.⁸ У ретким јавним наступима за време пандемије, демонстрирајући смиреност, скромност, доследност, кредибилност и одмерено лидерство,⁹ Меркелова је успела, не само да обнови поверење немачке јавности у сопствену способност да управља кризом, већ је учврстила наклоности и код других народа.

У оквиру динамичног искуственог контекста и на позадини задатог теоријског оквира, произлази кључно истраживачко питање ове студије: могу ли се вредности које промовише уводни цитат немачке канцеларке, перципирати као парадигма управљања пандемијском кризом и у искуству Србије? Предмет истраживања се ограничава само на домен информационе политике у управљању овом кризом. Дакле, на наредним странама биће хронолошки дискутовани, аналитичком и критичком методологијом, кључни индикатори информационе политике која је спровођена у Србији у склопу управљања кризом поводом пандемије вируса „Ковид 19”. Будући да епидемија још увек није одјављена, истраживање обухвата период од првог регистрованог случаја оболелог до укидања ванредног стања услед опадања епидемијске криве (6. март – 6. мај 2020).

2. УПРАВЉАЊЕ ИНФОРМАЦИЈАМА – ХРОНОЛОГИЈА КЉУЧНИХ ДОГАЂАЈА

Само десетак дана пре регистравања првог „увезеног” случаја „Ковида” у Србији, одржана је, 26. фебруара 2020, прва конференција за медије посвећена овом новом смртоносном вирусу из породице корона. Том приликом јавности су представљени потоњи чланови експертског дела Кризног

8 Max Roser, Hannah Ritchie, Esteban, Ortiz-Ospina, Joe Hasell, *Coronavirus Disease (COVID-19)*, <https://ourworldindata.org/coronavirus>, 18/05/2020.

9 Аутор у овој студији из разматрања апсолутно изузима било какав однос према политичком деловању или страначкој припадности цитиране канцеларке, и ограничава се на описани појединачни случај кризног комуницирања.

штаба за сузбијање „Ковида 19”¹⁰ из редова медицинске струке (епидемиолози, инфектолози и вирусолози), уз уводно обраћање председника Србије. Репризирана више пута у ударним терминима на свим телевизијама и нашироко заступљена и у другим медијима, ова конференција је својим учесницима отворила врата великог публицитета. Међутим, догађаји који су уследили показали су да је дискурс о јавноздравственој претњи почео да се уобличава на неадекватан начин. Са места које је перципирано као висококредибилно, домаћој јавности тада су упућене поруке које је уверавају у безазленост и инфериорност вируса „Ковид 19”. Овај ефекат остварен је различитим комуникацијским стратегијама појединих учесника дискусије, почев од оспоравања здравственог ризика од надолazeће епидемије: „најсмешнији вирус у историји човечанства”; „нешто много слабије од грипа”; преко потцењивања превенције: „Нећу носити маску сигурно, а руке ћу прати као и до сад”; „Неће бити отказани избори. Нећемо ни утакмице да отказујемо”; до неприлогођених шаливих опаски: „Значи, дефинитивно, (...) што се жена тиче, ви слободно у шопинг у Италију (...)”.¹¹ Овом приликом, (парадоксално) је предочено и то да је предметни вирус недовољно познат медицинској професији, да против њега нема специјализованог делотворног лека: „(...) али лече се компликације. Највећа компликација је упала плућа”¹²; те да усрђује одређене осетљиве групе у популацији. Описани псеудодогађај обликован је у лежерној атмосфери и са снажно истакнутом поруком: „Нема места паници”.

У тренутку када је министар здравља у Влади Републике Србије, на конференцији за медије одржаној 6. марта 2020, обзнанио први регистровани случај оболевања од „Ковида 19” у Србији, овај вирус већ је био распрострањен у 80 држава широм света, а број оболелих увелико је прешао 100.000 (изузимајући нетестиране преносиоце болести), са укупно 3.384 потврђена смртна случаја. Тада су све суседне земље (изузев Црне Горе) биле захваћене „Ковидом“, а поред Кине – која је била најснажније погођена са 80.667 оболелих,

10 Кризни штаб је образован 13. марта.

11 Танјуг, *Sapun nam je najbolji lek*, 26/03/2020.

12 Исто

смртоносни вирус је разорном снагом стигао у блиску Италију (са 3.858 регистрованих до тог дана) и кренуо да се, хиљадама новооболелих и умрлих сваког дана, прогресивно шири у Француској, Шпанији, Немачкој, Великој Британији, па потом и преко Океана.¹³ Пандемија је од стране Светске здравствене организације (СТО) проглашена пет дана доцније, дакле 11. марта, али забрињавајући трендови су светску здравствену јавност алармирали још од почетка године, а нарочито од када је Кина, 20. јануара, и званично прогласила ванредно стање због епидемије новог, смртоносног типа вируса короне.¹⁴ Међутим, јавност у Србији још увек није била снабдевена објективним и поузданим информацијама. Под слоганом „демократија не може да се одлаже (...)”,¹⁵ 4. марта су расписани локални и парламентарни избори и отпочеле припреме странака за кандидовање (прикупљање потписа и друге). Провладини таблоиди објављују сензационалне наслове: насловна страна „Српског телеграфа”, 7. марта, саопштава тврдњу „Фармакомафија и СЗО у дилу – Корона вирус превара века!”, коју потом у маниру теорија завере преносе бројни таблоидни портали, тврдећи да се паника шири с намером како би фармакомафија зарадила милијарде...; 9. марта дневни лист „Ало” штампа наслов „Пост јача имунитет против корона вируса!”, а „Информер” објављује текст под насловом „Болесни план СЗС – Пуштају лажи о корони и мигрантима да одложе изборе и сруше Вучића?!”.

Убрзо се, међутим, испоставило да претходне поруке не одражавају стварност, јер су стопе оболевања и смртности у Европи убрзавале раст из дана у дан.¹⁶ Још 10. марта државни званичници релативизују угроженост здравствене безбедности и одбацују идеју о отказивању јавних догађаја.¹⁷ Већ почев од

13 Max Roser, Hannah Ritchie, Esteban, Ortiz-Ospina, Joe Hasell, исто.

14 Кинески званичници су скоро два месеца покушавали да зауставе ширење вести о новом корона вирусу који је избио у кинеској провинцији Вухан, примењујући репресивне мере цензуре и хапшења лекара узбуњивача из средишта епидемије, који су још у току децембра 2019. покушавали да упозоре своје колеге и светску јавност на симптоматске случајеве. Према: Stefai Hegarti, *Korona virus: Kineski lekar koji je pokušao da upozori na novi virus*, 04.02.2020.

15 Beta, Vučić: *Neće doći do zabrane javnih skupova*, 07/03/2020.

16 До тренутка писања ових редова, стопа смртности у Европи је увелико премашила светски просек (приближно 7%): у Шпанији (близу 12%), Италији (приближно 14%), В. Британији (више од 16%). Према: Roser, Ritchie, Ortiz-Ospina, Hasell, исто.

17 Radmilo Marković, „Zašto nam ne verujete, kad vas lažemo”, *Vreme*, br. 1524, 19. mart 2020.

11. марта, кризно комуницирање у Србији поводом пандемије короне, почиње да се развија с потпуном променом парадигме. Овај заокрет је видљив у успостављању дијаметралног дискурзивног оквира, чија централна обележја постају узнемиреност и паника: „Као бога вас молим, ако сте били у Милану или негде на северу Италије, реците нам то. Реците нам да бисмо вас сачували”¹⁸; „Биће још теже, пензионери не излазите, ко бога вас молим!;” „Молба дијаспори: Не долазите, јер би то био наш крај”¹⁹; „Неће нам бити довољно ни Ново гробље, ни Лешће, ни Бежанија”²⁰. Ова тактика кризног комуницирања кулминирала је смс обраћањем корисницима Мобилне телефоније Србије (MtS), којима је, 31. марта увече, по налогу Кризног штаба, упућена узнемирујућа порука: „Ситуација је драматична. Приближавамо се сценарију из Италије и Шпаније. Молимо вас да останете код куће. Кризни штаб за сузбијање заразне болести COVID-19”. На срећу, упозорење се није остварило.

У првим недељама епидемије, политички актери власти били су водећи протагонисти информационих активности на конференцијама за медије. Њихов тотални заокрет у интерпретацији кризе није осветлио само недоследности и противречности које испуњавају дискурс извештавања о пандемији, већ је антиципирао „пукотине” у њеном управљању у ширем смислу. У делу јавности који је наклоњенији опозицији почињу да се појављују оптужбе да власт злоупотребљава кризу за: пропаганду сопствених партијских интереса, стицање још већег публицитета, сатанизацију опозиције, јачање култа личности, нелојално привилеговање појединих међународних партнера (фаворизовање помоћи из Кине на штету ЕУ). Након примедби од стране грађанских активиста и невладиних организација на злоупотребу епидемије у оквиру функционерске кампање и упозорења: „У овој драматичној ситуацији требало би да здравствени стручњаци имају најјачи

18 Miodrag Sovilj, *Stručnjaci i Vučić ozbiljnije o virusu, Nestorović kaže – neću više da se šalim*”, 11/03/2020.

19 Kurir, „Krizni štab Vučić: Biće još teže, penzioneri ne izlazite, ko boga vas molim! Poruka dijaspori: Ne dolazite za Vaskrs!”, 14/03/2020.

20 Informer, „Neće nam biti dovoljno ni Novo groblje, ni Lešće, ni Bežanija! Vučić: Penzioneri, ne slušajte neodgovorne i ne izlazite napolje - vaši životi su u pitanju!”, 25.03.2020.

глас”²¹, представници власти се измештају са најистуренијих позиција и централно место комуникатора на медијским конференцијама уступају изабраном експертском тиму, који бива метонимијски именован као „струка”. У периоду који је уследио, све мере које су донели државни ауторитети, у јавности су наглашено представљане као производ сагласности са „струком”.

Прва мера која је произвела озбиљније критике у делу политичке јавности било је доношење одлуке о проглашењу ванредног стања (15. марта 2020) без изјашњавања Народне скупштине, како прописује Устав Р. Србије. Ова одлука је формалноправно омогућена подзаконским актом Владе који је у том тренутку био на снази, а то је Наредба о забрани окупљања више од 100 људи у затвореном простору²², коју је министар здравља потписао, 12. марта, на основу члана 52 став 1 тачка а) Закона о заштити становништва од заразних болести. Одступање од уставне норме у конкретном случају је образложено спречавањем потенцијалног ризика од ширења епидемије међу народним посланицима. Премда се део стручне јавности изјаснио да је примењени модел проглашења ванредног стања правно могућ, те да је за процену уставности неке радње надлежна једино оцена Уставног суда,²³ ова мера је и даље предмет јавних критика, нарочито са становишта њеног демократског дефицита. Следећа контроверза која је распламала неповерење дела јавности у механизме управљање кризом, иницирана је изјавом једне овлашћене особе – чланице кризног штаба, која је у директном телевизијском програму устврдила да се у Србији први оболели појавио пет а други три дана раније у односу на сазнања која су саопштавали званични подаци Владе. Овим не само да је унета забуна у вези са тачним датумом појављивања вируса у Србији, већ су покренуте и спекулације о томе да је вирус, заправо, у дужем (зимском) периоду циркулисао популацијом, те претпоставке да је власт тактички одлагала проглашавање епидемије како би добила

21 CRTA. *Crta podseća političare da je predizborna kampanja obustavljena*, 7/4/ 2020.

22 Наредба о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном простору, „Сл. гласник РС”, бр. 25/2020. Била је у примени до 14. марта, јер је већ 15. марта, новом Наредбом о забрани окупљања, на 50 смањен број људи који се може окупљати на јавним местима у затвореним просторима.

23 YUCOM, Golubović (JUKOM): *Možemo očekivati kritike EU*, 28/04/2020.

на времену да прикупи потписе за изборе расписане 4. марта. Чињеница да је докторка у првом наредном телевизијском обраћању променила исказ, правдајући га лапсусом, и потврдила званичну верзију о импортовању вируса, изазвала је огорчење у заједници твитераша и активнијем делу опозиције, које је на друштвеним мрежама ескалирало кроз поплаву увредљивих коментара на рачун докторке.²⁴ Постало је очигледно да се – првенствено на друштвеним мрежама – постепено артикулише и нараста незадовољство дела грађана. Они претежно изражавају неповерење у политичку самосталност појединих чланова стручног Кризног штаба, односно у објективност њихових стручних процена – а тиме и у пропорционалност предлога противепидемиолошког деловања, за које је Влада тврдила да представљају искључиви мотив за спровођење изразито рестриктивних ванредних мера које је предузимала.

Следећа проблематична мера у оквиру информационе политике, било је доношење обавезујућег документа под скраћеним називом Закључак (28. марта 2020), којим се, за територију читаве државе, дакле и за све локалне самоуправе, централизује информисање јавности о свим предузетим здравственим мерама и другим информацијама које се односе на лечење оболелих од „Ковида 19”. За сва обавештавања јавности о стању и последицама заразе постаје надлежан искључиво Кризни штаб на челу са председницом Владе. Овим прописом је предвиђена и мера санкције: „Обавештења о предузетим здравственим мерама и другим информацијама (...) дата јавности од стране неовлашћених лица не могу се сматрати тачним и провереним, уз могућност примене прописа који се односе на одговорност и правне последице за ширење дезинформација у периоду ванредног стања”.²⁵ На овај начин су развлашћене установе и појединци, пружаоци здравствене заштите, да слободно, у непосредној комуникацији са медијима и у интересу јавности, износе сопствена мишљења и искуства о борби са „Ковидом”, као и да правовремено, релевантним и ажурираним информацијама и препорукама снабдевају локално становништво. Напротив, они су обавезани да мере које „сами спроводе достављају надлежном заводу, односно институту

24 Катарина Ђорђевић, „Сексизам у доба короне”, *Политика*, 02.04.2020.

25 Влада РС, Закључак 05 број 53-2928/2020, *Службени гласник РС*, бр. 48, 31.03.2020.

за јавно здравље, који те информације даље усмеравају ка Кризном штабу”²⁶.

Пројектована методологија информисања јавности је, не само анахрона са становишта међународних правно обавезујућих конвенција и препорука о заштити слободе изражавања и информација у време кризе, него је проблематична и из угла формалноправне усаглашености са позитивним правним прописима у овој земљи. Кључни проблем произлази из неадекватне процене неопходности и пропорционалности прописаних рестриктивних мера с обзиром на реалну претњу. Европски регулаторни оквир је јасан и сажето предочен у теоријском делу овог рада: државе не смеју да ограничавају јавност у приступу информацијама, да монополизују информације или спречавају њихов слободан проток, нити да уводе икаква ограничења слободе медија – изван прецизно предвиђених ограничења у позитивном праву, а чија примена произлази искључиво из принципа оправданости и неопходности у демократском друштву, и изричито поштујући критеријум пропорционалности између изречене забране и потенцијалне претње.²⁷ У складу са препорукама међународних институција, такође представљеним у уводним поглављима, уместо контроле информација у периоду пандемијске кризе, од држава чланица Савета Европе очекује се да обезбеде повољно окружење за отворену демократску расправу, које подразумева, поред осталог, и услове за квалитетно новинарство – дакле, слободан приступ информацијама и одговарајућу заштиту новинара као и њихових извора. Новинарска удружења су хитно реаговала, упозоравајући Владу да централизовање свих информација о вирусу прети да прерасте у цензуру, те да ова мера као неминовну последицу има ширење информација из других, некредитбилних извора, ризикујући прогресију лажних вести и дезинформација. Она су, такође, истицала да је јавни интерес угрожен онемогућавањем новинара у локалним заједницама да располажу тачним и провереним информацијама у сваком тренутку. Након ове реакције, већ 2. априла, дакле само 4 дана након његовог доношења, укинута је Закључак о информисању у време пандемије. Како је

26 Исто

27 European Convention on Human Rights, исто; ICCPR, исто.

премијерка овим поводом саопштила, уредба је повучена на личну молбу председника државе: „Моја је глупост и моја кривица што смо ову одредбу донели“ (...). „Укидамо ово и идемо даље“, рекла је Брнабић”.²⁸

Међутим, кулминација напетости у вези са проблематичном уредбом, наступила је с реакцијом надлежних европских ауторитета поводом хапшења новинарке проопозиционог портала Нова.рс. Новинарка је приведена 1. априла, након што је поменути портал објавио њен ауторски текст, у којем пише о проблемима заштите медицинских радника у Клиничком центру Војводине у Новом Саду, наводећи изјаве радника ове здравствене установе о томе да не располажу одговарајућом заштитном опремом. Она је до следећег дана задржана у притвору под оптужбом да шири панику и лажне вести. Стручна јавност је проценила, да је повлачење инкриминисане уредбе заправо уследило након инцидента са ухапшеном новинарком, јер су на преседан њеног привођења и задржавања реаговала, не само новинарска и медијска удружења, већ и међународне организације и Европска унија. Они су – изражавајући забринутост за слободу медија – реаговали подсећањем да држава не би смела да ограничава право на слободу говора, као ни право јавности да приступа информацијама у току ванредног стања, односно да уводи било какве облике цензуре. Нарочити куриозитет у поступку против новинарке представља чињеница да је истинитост навода о недостатку адекватне заштитне медицинске опреме (саопштених у тексту и због којих је против ње покренут поступак), потврдио главни епидемиолог Кризног штаба – признајући да у почетку пандемије у Србији здравствене установе нису располагале довољном количином заштитне опреме.²⁹

Од почетка епидемиолошке кризе у Србији, свакодневно су одржаване конференције за медије с почетком у 15 сати, на којима су медицински експерти, чланови Кризног штаба, саопштавали јавности релевантне податке о току епидемије, ефикасности противепидемиолошких мера које примењују,

28 Insajder, Brnabić: *Ukida se zaključak o informisanju u vreme pandemije, apelovaću da više ne bude privođenja novinara*, 02/04/2020.

29 Beta, *Kon: Ako zaustavimo život počecemo da umiremo od drugih stvari*, 22/04/2020.

о мерама превентиве и заштите грађана, и другим корисним информацијама. У зениту епидемије у Србији, у њеној шестој недељи, када су кредибилни, сталожени и уверљиви наступи медицинских експерата у непосредном комуницирању с новинарима могли имати драгоцен ефекат умиривања напетости и страхова грађана, донета је одлука Владе да се искључи присуство новинара на овим конференцијама. Ова одлука о одсуству новинара образложена је немогућношћу да се они безбедно сместе у затвореном простору Палате Србија, где су ова окупљања приређивана, и избегне ризик од међусобног преношења заразе. Новинари су на овај начин били спречени да у преносу уживо, директно, размењујући питања и потпитања, воде дијалог са стручњацима; такође је изостала и могућност да то чине преко видео-линка или телефонским укључењима из редакција,³⁰ а једини доступан модел комуницирања омогућен је путем електронске поште која је потом селективно посредована. Ова мера је угрозила транспарентност управљања кризом на њеном врхунцу јер је омогућила филтрирање информација које излазе у јавност. Медијска удружења су поново протествовала због нове форме централизовања информација, а мера је била на снази од 11. до 21. априла, када је тзв. епидемијска крива извесно почела да указује на стабилизацију стања, а новинари почели постепено да се враћају на своја радна места у конференцијској сали Палате Србија.

Посебан проблем у управљању кризом представљао је однос према дезинформацијама. Са потенцијалом да производе панику међу људима који су некомпетентни да неку вест препознају као лажну, али и у широј јавности, ове вести се обично шире путем интернетских портала, форума и друштвених мрежа, било од стране појединаца који су неупућени у проблем о којем дискутују, било од оних злонамерних. На овај проблем указао је лично председник Светске здравствене организације, када је, средином фебруара, на Минхенској безбедносној конференцији, истакао разоран утицај лажних вести и непроверених информација, које збуњују и додатно узнемирују грађане у условима здравствене кризе.³¹ У

30 Како је примењивано на конференцијама за медије Светске здравствене организације (СЗО), или у Италији, Великој Британији, САД...

31 WHO, *Munich Security Conference*. Speech. 15/02/2020.

медијима у Србији се појавила чак и екстремна идеја о гашењу друштвених мрежа док траје ванредно стање, с образложењем сузбијања „епидемије ширења панике и спречавања њених потенцијално смртоносних ефеката”.³²

По увођењу ванредног стања дошло је до хапшења појединаца због сумње да су ширењем неистинитих информација изазивали страх и панику. Међутим, и овде је у неким случајевима уочена неусаглашеност између норме и праксе. Наиме, према тумачењу стручњака Београдског центра за људска права, који су анализирали процесуиране случајеве, кључни проблем је неуверљивост доказа да је дело заиста почињено, другим речима, да је паника изазвана – за шта су неопходни докази о томе да су примаоци спорне/их поруке/а практиковали понашање којим изражавају узнемиреност.³³ Такође, препознат је ризик кршења људских права у неким случајевима: да ли је затворски притвор адекватна пропорционална мера с обзиром на потенцијални здравствени ризик за починиоца дела у периоду пандемије? Међутим, ризик од ширења панике међу грађанима Србије, није долазио само са друштвених мрежа, већ су спорадичне збуњујуће и контрадикторне информације стизале до јавности, како од стране државних званичника, тако и од неких представника „струке”. Примера ради, док су медији спекулисали о различитим подацима о броју респиратора у Србији, премијерка је ову информацију најпре квалификовала као државну тајну, а председник ју је напослетку саопштио. Слично томе, на почетку епидемије у Србији, једнако као и у завршници ванредног стања, поједини експертски чланови Кризног штаба слали су грађанима контрадикторне препоруке: од неопходности одржавања ригорозне „социјалне дистанце” до слободног излагања ризику у циљу стицања колективног имунитета; од обавезе ношења маски и рукавица до тврдњи да су ове праксе бесмислене. При томе, неретко, на конференцијама за медије, грађани су оштро прекоревани због недисциплине. Атмосфери поверења и дисциплини грађана тешко да су могли

32 Nedeljnik, *Predlažem ukidanje Tvitera, Fejsbuka i Jutjuba u Srbiji za vreme vanrednog stanja*, 17/03/2020.

33 NUNS, *U zatvoru 50 dana zbog pisanja o (ne)uslovima u bolnici u Loznici i vredanja SNS*, 10.5.2020.

доприносити дисонантни гласови надлежних, као и њихови нејасни или недоследни одговори.

Епилог описане хронологије мера које је држава спроводила у области информисања до закључења ванредног стања, такав је да домаћа стручна јавност учвршћује уверење да је у току пандемије слобода медија у Србији додатно угрожена.³⁴ Део невладиног сектора обратио се апелом Савету Европске уније, да реагује „офанзивним ангажманом” у Србији, реферишући опасности по демократију, владавину права и универзалне људске вредности у условима „најригорознијих мера изолације на Старом континенту” које су уведене услед неспремности „урушеног здравственог система” да на адекватан начин управља епидемијом.³⁵ Ова перспектива подржава Извештај „Фридом хауса” (Freedom House) за 2019. годину, који наводи да начин управљања државу Србију измешта корак уназад из категорије „делимично консолидованих демократија” у категорију тзв. хибридног режима³⁶, карактеристичну по крхкости демократских институција и проблемима у одбрани политичких права и грађанских слобода. А утицајни француски магазин „Фигаро” (Le Figaro) је критички оценио да је председник Србије „наставио своју кампању управљањем кризом представљајући се као спаситељ нације”.³⁷

3. ЗАКЉУЧАК

У овом раду је кроз примере дискутоване у хронолошком следу, указано на недоследност, непропорционалност и дневнополитичку инструментализацију мера информационе политике, које су спровођене у Србији у периоду ванредног стања поводом пандемије вируса „Ковид 19”. Примереност, квалитет и интензитет примењених инструмената у управљању кризом, осцилирали су у широком распону од недовољне озбиљности у перципирању проблема, до узнемирујућих упозорења упућених јавности – која су пратила исхитрена увођења па убрзо потом и повлачења обавезујућих уредби, као и

34 Vojislav Stojšavljević, Bojan Cvejić, „Sloboda medija u Srbiji dodatno ugrožena tokom pandemije”, *Danas*, 03.03.2020.

35 Beta, *NVO traže pomoć EU jer je vlast okrenula leđa evropskoj orijentaciji*, 02.05.2020.

36 Freedom House, *Freedom in the World 2020. Serbia*, 18.05.2020.

37 EWB, *Figaro: Vučić koristi koronavirus da bi ojačao svoj uticaj*, 12.05.2020.

екстремне мере попут покушаја централизовања информација и хапшења новинара и узбуњивача. Комуникацијска стратегија која разоткрива недоследност и неконзистентност у деловању њених субјеката, збуњује грађане у погледу њихових права, али и у погледу поверења у поузданост и умешност тих актера да управљају кризом. Неусаглашеност појединих мера у области информисања са одредбама обавезујућих међународних докумената, какви су Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, компромитује демократску (и европску) оријентацију надлежних ауторитета Србије, о чему почињу да сведоче извештаји домаће и иностране стручне јавности. Вредности демократије и слободе које су уткане у основе референтних међународних конвенција, а које апострофира уводни цитат овог рада као симбол једног успешног европског државничког приступа, у Србији су биле угрожене спорадичним репресивним интервенцијама.

Већ неколико дана уочи укидања ванредног стања, политички антагонизми који су до тада континуитет одржавали углавном на „Твитеру”, почињу да се враћају у друштвени живот Србије, овог пута обликовани кроз конфронтиране акције грађана који незадовољство испољавају буком са тераса својих домова и контраакције које организованим бакљадама са градских кровова демонстрирају присталице власти. У овако поларизованом друштву, које је на ивици уличне конфронтације, политички одговоран начин управљања кризом морао би да обезбеди услове да сви одговорни агенси у области информисања недвосмислено делују искључиво у интересу јавности, дакле изван политичких интереса власти или опозиције, а то значи: демократски, у складу са државним законима, међународним конвенцијама и професионалним етичким кодексима.

ЛИТЕРАТУРА

- Влада РС, Закључак 05 број 53-2928/2020, *Службени гласник РС*, бр. 48, 31.3.2020.

- Гађиновић, Радослав. 2011. „Управљање кризама”, *Национални интерес*, 10 (1/2011): 299–318.
- Ђорђевић Катарина, „Сексизам у доба короне”, *Политика*, 02.04.2020.
- Beta, *Vučić: Neće doći do zabrane javnih skupova*, Доступно на: <http://rs.n1info.com/Vesti/a575820/Vucic-Nece-doci-do-zabrane-javnih-skupova.html>, 07/03/2020.
- Beta, *Kon: Ako zaustavimo život počemo da umiremo od drugih stvari*”, Доступно на: <https://www.danas.rs/drustvo/kon-ako-zaustavimo-zivot-posecemos-da-umiremo-od-drugih-stvari/>, 22.04.2020.
- Beta, *NVO traže pomoć EU jer je vlast okrenula leđa evropskoj orijentaciji*, Доступно на: <https://www.danas.rs/politika/nvo-traze-pomoc-eu-je-je-vlast-okrenula-ledja-evropskoj-orijentaciji/>, 02/05/2020.
- Boin Arjen, Hart Paul ’t, Ster, Eric, Sundelius Bengt, *The Politics of Crisis. Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press, New York, 2005.
- Sandra Braman, “Defining Information Policy”, *Journal of Information Policy*, 1: 1–5, 2011, DOI: 10.5325/jinfo poli.1.2011.0001.
- Bundesregierung, *Die Ansprache der Kanzlerin auf Englisch – The Chancellor’s address in English*, Доступно на: https://www.youtube.com/watch?v=WLxrxyk_wYo, 19/03/2020.
- CRTA, *Crta podseća političare da je predizborna kampanja obustavljena*, Доступно на: <https://crtars/crta-pod-seca-politicare-da-je-predizborna-kampanja-obustavljena>, 7/04/2020.
- EWB, *Figaro: Vučić koristi koronavirus da bi ojačao svoj uticaj*, Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/figaro-vucic-koristi-koronavirus-da-bi-ojacao-svoj-uticaj/>, 12/05/2020.
- Freedom House, *Freedom in the World 2020. Serbia*, Доступно на: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>, 18/05/2020.

- Hamblin Robert L., “Leadership and Crisis”, *Sociometry*, 21 (4), 1958, 322–335, doi.org/10.2307/2785796.
- Hegarti Stefai, *Korona virus: Kineski lekar koji je pokušao da upozori na novi virus*, Доступно на: <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-51371190>, 04.02.2020.
- Informer, „Neće nam biti dovoljno ni Novo groblje, ni Lešće, ni Bežanija! Vučić: Penzioneri, ne slušajte neodgovorne i ne izlazite napolje - vaši životi su u pitanju!”, 25.03.2020.
- Insajder, *Brnabić: Ukida se zaključak o informisanju u vreme pandemije, apelovaću da više ne bude privođenja novinara*, Доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/17676/>, 02.04.2020.
- International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR]. 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. Доступно на: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Kurir, „Krizni štab Vučić: Biće još teže, penzioneri ne izlazite, ko boga vas molim! Poruka dijaspori: Ne dolazite za Vaskrs!”, 14.3.2020.
- Marković Radmilo, „Zašto nam ne verujete, kad vas lažemo”, *Vreme*, br. 1524, 19.3.2020.
- Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2020.
- Nedeljnik, *Predlažem ukidanje Tvitera, Fejsbuka i Jutjuba u Srbiji za vreme vanrednog stanja*, Доступно на: <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/>, 17/03/2020.
- NUNS, *U zatvoru 50 dana zbog pisanja o (ne)uslovima u bolnici u Loznici i vređanja SNS*, Доступно на: <http://www.nuns.rs/info/news/48187/u-zatvoru-50-dana-zbog-pisanja-o-neuslovima-u-bolnici-u-loznici-i-vredjanja-sns.html>, 10.05.2020.

- Roser Max, Ritchie Hannah, Ortiz-Ospina Esteban, Hasell Joe, *Coronavirus Disease (COVID-19)*. Published online at *OurWorldInData.org*, Доступно на: <https://ourworldindata.org/coronavirus>, 18/05/2020.
- Sovilj Miodrag, *Stručnjaci i Vučić ozbiljnije o virusu, Nestorović kaže – neću više da se šalim*, Доступно на: <http://rs.n1info.com/Vesti/a577050/Strucnjaci-i-Vucic-ozbiljnije-o-virusu-Nestorovic-kaze-necu-vise-da-se-salim.html>, 11/03/2020.
- Stojšavljević Vojislav, Cvejić Bojan, „Sloboda medija u Srbiji dodatno ugrožena tokom pandemije”, *Danas*, 03.03.2020.
- Tanjug, *Sapun nam je najbolji lek*, Доступно на: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sapun-nam-je-najbolji-lek-vucic-posle-sastanka-o-korona-virusu-u-srbiji-nema/cqn0p1r>, 26/03/2020.
- The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [European Convention on Human Rights], Rome, 4.XI.1950. Council of Europe / European Court of Human Rights, Strasbourg
- UNHR, “COVID-19: Governments must promote and protect access to and free flow of information during pandemic – International experts,” Unated Nations Human Rights. Office of the High Commissioner, Geneva / Washington / Vienna, 19.03.2020.
- World Health Organization [WHO], *Munich Security Conference*, Speech, Доступно на: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference>, 15/02/2020.
- YUCOM, *Golubović (JUKOM): Možemo očekivati kritike EU*, Доступно на: <http://www.yucom.org.rs/golubovic-ju-kom-mozemo-ocekivati-kritike-eu/>, 28/04/2020.
- Zakon o javnom informisanju i medijima, *Sl. glasnik RS*, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 – autentično tumačenje.

Irina Milutinović**INFORMATION POLICY IN “COVID-19” PANDEMIC
CRISIS IN SERBIA****Resume**

During the global health crisis caused by “Covid-19” virus pandemic, along with struggling to preserve human lives and health, a scientific community is mobilizing against so-called infodemia. This media “epidemic” is also spreading globally, as cacophony of endless untruths, misinformation, false news and media manipulations, jeopardizing a public's competence to understand such an important discourse that frames life and death issues. Using an analytical and critical scientific approach and relevant theoretical framework including international legal norms, the aim of this study is to discuss information policy instruments applied in the Republic of Serbia during this pandemic crisis. Applied measures are observed as a part of Covid-19 crisis management. The subject of the research covers the period from the first registered Covid case in Serbia to a state of emergency cancellation, due to the epidemic curve decline (March 6 - May 6, 2020). The results of the study show characteristics of information policy measures in defined period: inconsistency, disproportion and political instrumentalization. Information policy instruments applied in managing this crisis have oscillated between insufficient seriousness in perceiving the problem and panic public warnings. Proportionality of measures such as information centralisation attempts and arrests of journalists and whistle-blowers, are disputable from the point of view of the European Convention on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights.

Keywords: information policy, crisis management, Covid-19, pandemic, The Republic of Serbia

* Овај рад је примљен 15. маја 2020. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. маја 2020. године.