



## Policy Brief:

# НАДМИНУВАЊЕ НА ПОЛИТИЧКАТА КРИЗА: ПАТОКАЗ ЗА БАЛАНСИРАНИ И СЛОБОДНИ МЕДИУМИ ВО МАКЕДОНИЈА

### Вовед:

Според *Фридом Хаус*, медиумската средина во Македонија бележи вртоглав пад во однос на слободата на медиумите. Со просечна оценка од 3,5 за слободата, земјата продолжува да паѓа кон дното на листата земји кои се категоризираат како делумно слободни или неслободни. Во април 2016 год.,<sup>1</sup> Македонија доби оценка „неслободна“ во однос на слободата на медиумите, со што стана прва земја во регионот на која ѝ е доделен таков статус и влезе во друштвото на мал број европски земји оценети како неслободни.

Според Извештајот на *Фридом Хаус* за 2015 година: „Македонските медиуми се подложени на политички притисоци и уцени, што резултира во самоцензура“.<sup>2</sup> Во Извештајот за 2016 година, *Фридом Хаус* дава преглед на провладините и на балансираните медиуми во земјата, наведувајќи дека: „Македонија има голем број радиодифузни и печатени медиуми споредено со вкупното население, но провладините медиуми, вклучително и јавниот сервис – Македонската Радио Телевизија (МРТ) и неколку приватни телевизиски станици и весници – имаат доминантна позиција на пазарот. Мал број медиуми, како што се *ТВ Телма*, *ТВ 24Вести*, *Слободен печат* и *Фокус*, имаат побалансирано или критичко известување“.<sup>3</sup>

Итноста на овој проблем е призната и на национално ниво, преку широк спектар на јавни дебати организирани на оваа тема и преку континуирани реакции од граѓанскиот сектор. Медиумскиот плурализам и слободата на изразување се дел и од Итните реформски приоритети<sup>4</sup>

1 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/macedonia>

2 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/macedonia>

3 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/macedonia>

4 [http://ec.europa.eu/enlargementews\\_corner/news/news-files/20150619\\_urgent\\_reform\\_priorities.pdf](http://ec.europa.eu/enlargementews_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf)

### Резиме

Според анкетата „Еврометар 2015“, во Македонија само 21% од испитаниците им веруваат на медиумите, додека 43,7% од нив не им веруваат. Отсуството на доверба во медиумите е резултат на силната политизација на националните телевизии, што најмногу се гледа во нивното пристрасно и небалансирано известување како дел од информативните и дебатните програми, со ексклузивни гостувања на експерти и политичари кои ја поддржуваат владејачката партија и ги споделуваат нивните мислења за политички прашања.

Атмосферата што ја создаде небалансираното и половичното известување во медиумите води кон назаднување на демократијата, при што луѓето не добиваат информации за суштински општествени и политички >>

>> настани. При презентацијата на факти против одредени лица, политички партии или настани, многу често медиумите не ги почитуваат ниту основните правила на новинарството, посебно кога треба да бараат и да добијат мислење од засегнатата страна.

Еден аспект на проблемот е недостигот на целосни законски, фактички компетенции и капацитети на Агенцијата за сеопфатен програмски мониторинг во согласност со членот 61, а не само врз ад-хок основа, како и немањето законски можности за преземање соодветни акции во случај на идентификувани прекршувања. Според моменталните законски одредби, Агенцијата може само да ги опомене медиуми за кои е утврдено дека постапиле спротивно на овој член, но не може да изрекува какви било санкции.

Последно, но не помалку важно, овој проблем е дополнително оптоварен со пасивноста на Агенцијата. Ваквата пасивност е резултат на составот на Советот на Агенцијата и неговите премногу ограничени овластувања наспроти оние кои ги ужива директорот на Агенцијата. Според Извештајот на ЕК за >>

и Договорот од Пржино.<sup>5</sup> Притоа, реформите во медиумите се покажаа како најголема пречка во политичките преговори што се водеа во рамки на Пржинскиот процес. Сето ова уште повеќе ја нагласува важноста и сериозноста на медиумските недостатоци во Македонија.

Медиумските недостатоци во Македонија се многубројни и се однесуваат на сопственоста на медиумите, владиното рекламирање, социјалната несигурност на новинарите, непостоечкиот програмски мониторинг, проблемот со независноста на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, итн. Непостоењето редовен програмски мониторинг во согласност со член 61 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги овозможува пристрасно презентирање на настаните во информативните и дебатните програми што резултира во ширење пропаганда за пошироката публика наместо медиумите да ја остваруваат својата улога на заштитници на јавниот интерес. Оттука, конкретниот фокус на овој документ е недостатокот на програмски мониторинг од страна на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, вклучително и нејзината проблематична независност, како главни проблеми поврзани со медиумите во Македонија. Овој документ за јавна политика дава преглед на соодветниот учинок на Агенцијата и на Советот за етика во медиумите во однос на нивното следење на почитувањето на новинарските принципи и етичките стандарди и вклучува анализа на системските празнини и недостатоци, по што следува презентација на можните решенија и препораки.

## Моментална состојба

Во Македонија, медиумската сфера ја регулираат два законодавни акти: Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Законот за медиуми. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (натаму во текстот: Агенцијата) е телото одговорно за следење на медиумите, додека Советот за етика во медиумите (натаму во текстот: Советот) е формиран како саморегулаторно тело.

Законот за медиуми е кус правен текст со кој се уредуваат етичките и професионалните стандарди на новинарите и на уредниците и ги пропишува минималните стандарди во новинарството. Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги е посеопфатен законодавен акт со кој се регулира медиумската средина во Македонија и вклучува одредби за лицензирање на медиумите, правила за формирањето и работата на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, како и санкции/глоби во случај на прекршување на законските обврски.

Уште еден законодавен акт со кој се регулира медиумската средина е Изборниот законик кој вклучува одредби што се однесуваат на медиумското претставување и известување во текот на предизборната кампања. Според член 181, став (1) од Изборниот законик, глоби/санкции се изрекуваат во случај на прекршување на законски пропишаните обврски. Освен тоа, во предизборниот период Агенцијата е одговорна за редовно следење на сообразноста на новинарите и на медиумите

<sup>5</sup> Пржинскиот процес претставува процес на преговори што се одвиваат меѓу четирите главни политички партии, во обид да се реши најголемата политичка криза во Македонија по објавувањето на прислушуваниите материјали во февруари 2015 година.

со одредбите за политички плурализам и етички стандарди, особено во нивните информативни и дебатни програми.

Како што веќе беше наведено, овој документ се фокусира на член 61 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги каде се набројани медиумските принципи<sup>6</sup> и стандарди, како и вредностите кои се дефинираат како „објективно и непристрасно прикажување на настаните, со еднаква застапеност на различни гледишта и мислења што овозможува слободно формирање на јавното мислење“.

Според овој Закон, Агенцијата е официјалното независно регулаторно тело за медиуми во Македонија и таа е одговорна за донесување одлуки во однос на медиумска концентрација; доделување, одземање или продолжување на лиценците за телевизиски или радио станици; утврдување на гледаноста и слушаноста на одделни програми; програмски мониторинг; итн. Членовите на Советот на Агенцијата ги именува Парламентот, на предлог од тела кои не се поврзани со медиумите (со исклучок на еден член кој се именува на предлог од здружението на новинари). Понатаму, донесувањето одлуки и извршните овластувања се концентрирани во едно лице, т.е. директорот на Агенцијата, наместо да се воведат гласање со мнозинство или консензус за одлуки кои се носат за важни прашања.

Кога станува збор за програмскиот мониторинг, Законот пропишува дека Агенцијата може да врши *ад-хок* мониторинг за да осигури соодветна примена на членот 61. За таа цел, Агенцијата усвои методологија во која не се пропишуваат санкции во случај на непочитување на одредбите од членот 61 од страна на медиумите. Единствената акција што Агенцијата може да ја преземе во такви случаи подразбира предупредување во форма на пишана опомена до засегнатиот медиум и нејзино објавување за пошироката јавност да биде свесна за опомената.

Со Договорот од Пржино 2 се формираше *ад-хок* комисија составена од 5 члена која е задолжена за следење на медиумското известување во текот на предизборниот период, со мандат од 100 дена. Ова тело ќе биде распуштено веднаш по изборите во декември 2016 година. Тоа носи одлуки по принципот на гласање со едноставно мнозинство за покренување прекршочни постапки против идентификуваните повреди на законските одредби за медиумско претставување и известување во текот на изборите. До денес, *ад-хок* комисијата има покренато две прекршочни постапки: една против *ТВ Сител* и една против *ТВ Нова*.

Дополнително, Советот за етика во медиумите донесува одлуки по поплаки доставени од граѓаните и доколку утврди повреди од страна на еден медиум „Советот бара медиумот кој ги прекршил етичките стандарди да ја објави одлуката во делот/просторот дефиниран од

6 Член 61: Принципи (1) – почитување на пресумпцијата на невиност; промоција на меѓународно разбирање и соработка, чувството на јавноста за правичност и за одбрана на демократските слободи; отвореност на програмите за изразување на различните култури што се составен дел од општеството; објективно и непристрасно прикажување на настаните со еднаков третман на различните гледишта и мислења, и овозможување на слободно формирање на мислењето на публиката за одделни настани и прашања; почитување на тајноста на изворите на информации; гаранции за правото на одговор и исправка; самостојност, независност и одговорност на уредниците, новинарите и другите автори при создавањето програми и креирањето на уредувачката политика; итн.

>> Македонија објавен во 2015 година: „Законодавството гарантира формална и финансиска независност на Агенцијата, но нејзината политичка независност во практиката е загрижувачка“.

Постојната законска рамка и институционалната поставеност обезбедуваат парцијални средства и инструменти за Агенцијата да го следи спроведувањето на членот 61. Оттука, дури и ако Агенцијата има волја да го следи спроведувањето на овој член и да утврдува прекршување на истиот, таа нема законски инструменти за да изрекува санкции. Според член 75б од Изборниот законик, Агенцијата може да покрене постапка за изрекување санкции само за време на изборите, додека единствениот инструмент што стои на располагање надвор од тој период е издавањето опомена до медиумите.

Континуираното назадување на медиумите во Македонија резултираше во ситуација која налага итни и суштински промени за да се овозможи политички плурализам и почитување на етичките стандарди. Медиумскиот ќорсокак ги загрози основните демократски принципи во земјата, како што се човековите права, слободата на изразување

&gt;&gt;

>> и политичкиот плурализам. Затоа може да се заклучи дека итните системски реформи се *conditio sine qua non* за да надмине моменталната ситуација. Тие може да се спроведат преку следниве мерки:

- Да се осигури независноста на Агенција, преку давање поголеми овластувања на Советот на Агенцијата како колективно тело, наместо овластувањата за донесување одлуки да бидат концентрирани во едно лице, т.е. директорот на Агенцијата. Дополнителни гаранции за независноста на Агенцијата може да се обезбедат со именување на членовите на Советот на Агенцијата од редот на професионалци со докажано искуство во медиумите, во транспарентна постапка и преку гласање со двотретинско или двојно мнозинство во Парламентот.
- Да се вметнат детални и прецизни членови кои го регулираат политичкиот плурализам во медиумите во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, вклучително и дефиниции за

&gt;&gt;

Советот, како и сите членки на Советот.<sup>7</sup> Објавувањето на оваа одлука е бесплатно во сите медиуми кои се членки на Советот за етика во медиумите.<sup>8</sup> Членки на Советот се медиумите кои го потпишале Статутот на Советот. Досега Статутот на Советот го потпишале вкупно 25 телевизиски и 6 радио станици. Според анализата на пазарот што ја направи Агенцијата во 2014 година,<sup>9</sup> во Македонија има 13 национални и 27 регионални телевизиски станици. Статутот го потпишале 25 од нив, односно 12 национални и 13 регионални станици. Клучните надлежности на Советот вклучуваат почитување на новинарските принципи и етичките стандарди.

### Анализа на проблемот: Македонската медиумска сага

Според анкетата „Еврометар 2015“, во Македонија само 21% од испитаниците им веруваат на медиумите, додека 43,7 % од нив не им веруваат.<sup>10</sup> Отсуството на доверба во медиумите е резултат на силната политизација на националните телевизии, што најмногу се гледа во нивното пристрасно и небалансирано известување како дел од информативните и дебатните програми, со ексклузивни гостувања на експерти и политичари кои ја поддржуваат владејачката партија и споделување на нивните мислења за политички прашања. Во последните три години, претставниците на најголемата опозициска партија само неколкупати беа поканети и гостуваа во информативните програми што ги емитуваат петте национални телевизиски станици. За разлика од нив, поранешниот премиер Никола Груевски и министрите во владата беа редовни гости во овие информативни и дебатни програми. Во исто време, членовите на владата избегнуваа учество во дебатни емисии што се емитуваат на критичките медиуми, посебно кога треба да ги соочат своите гледишта со политичари и експерти кои ја поддржуваат опозицијата.

Атмосферата што ја создаде небалансираното и половичното известување во медиумите води кон назадување на демократијата, при што луѓето не добиваат информации за суштински општествени и политички настани. При презентацијата на факти против одредени лица, политички партии или настани, многу често медиумите не ги почитуваат ниту основните правила на новинарството, посебно кога треба да бараат и да добијат мислење од засегнатата страна.

Тоа беше соодветно забележано и потврдено во последниот извештај на Агенцијата, каде се наведува дека: „Во вториот извештај од мониторингот на медиумското претставување во вестите по распишувањето на изборите, односно во периодот од 25 април до 4 мај 2016 година, Агенцијата констатира дека *ТВ Алфа*, *ТВ Канал 5* и *ТВ Сител* известуваа за активностите на владините органи во функција на изборно медиумско претставување на ВМРО–ДПМНЕ“.<sup>11</sup> Врз основа

7 <http://semm.mk/en/council-on-ethic/members-of-council>

8 <http://semm.mk/en/complaints-commission/rules-of-procedure>

9 [http://www.avmu.mk/images/Analiza\\_na\\_pazarot\\_na\\_AVMU\\_za\\_2014\\_godina.pdf](http://www.avmu.mk/images/Analiza_na_pazarot_na_AVMU_za_2014_godina.pdf)

10 Резултати од анкетата „Еврометар“ што ја спроведе МЦЕО (визуализацијата на овие резултати сè уште не е објавена, иако податочни сетови беа презентирани на различни настани). Анкетата беше спроведена во периодот мај – јуни 2015 година врз случајно избран примерок од 1,201 испитаник.

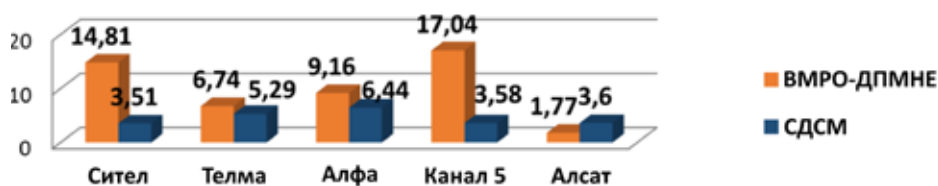
11 Заклучоци од Агенцијата, достапни на: <http://avmu.mk/index>.



на идентификуваните повреди, покренати беа прекршочни постапки, но тие не се завршени поради одложувањето на изборите. Агенцијата предупреди на континуираното непочитување на професионалните стандарди и на програмските начела, особено оние кои се однесуваат на објективно и непристрасно прикажување на настаните и еднаков третман на различните гледишта, почитување на човечкото достоинство и одржување на духот на толеранцијата.

Извештајот на Агенцијата за интервјуата, дебатните и другите информативни програми за периодот од 15 април до 4 мај 2016 година дава преглед на медиумското претставување на ВМРО-ДПМНЕ (владејачката партија во Македонија во последните 10 години) и СДСМ (најголемата опозициска партија) во информативните програми. Дијаграмот подолу дава графички приказ на соодветниот простор (изразен во минути) посветен на претставување на овие две политички партии во информативните програми. Во исто време, извештајот на Агенцијата утврдува дека ТВ Сител, ТВ Алфа и ТВ Канал 5 презентирале вести поврзани со ВМРО-ДПМНЕ и нејзините активности во позитивна рамка, додека пак, дополнително на малата минутажа посветена на СДСМ, вестите поврзани со оваа партија биле презентирани во негативна рамка.<sup>12</sup>

Претставување на ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ во информативни програми, во периодот од 15-24 април 2016 година



Понатаму, извештајот дава прилично јасна слика за медиумската средина во Македонија, и покрај фактот дека тој покрива период од 30 дена, а надлежноста за програмски мониторинг на Агенцијата е ограничена само на предизборниот период. Сепак, проблемот со изместената медиумска сцена во Македонија може да се идентификува во непостоењето редовен програмски мониторинг од страна на Агенцијата во однос на сообразноста на медиумите со член 61 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, особено во рамки на вестите, дебатните емисии и другите информативни програми што ги емитуваат. Според Изборниот законик, Агенцијата е должна да го следи реалното и балансираното претставување на фактите во информативните и дебатните програми само во предизборниот период (период од 30 дена, на секои 4 години). Освен тоа, Агенцијата може да врши ад-хок мониторинг врз основа на поплаки од граѓаните или во случаи кога таа забележала ноторни повреди на овој член.

Сепак, Агенцијата има издадено само една реакција, и покрај константните и секојдневни повреди на членот 61. Конкретно, станува

[php?option=com\\_content&view=article&id=2746:2016-05-13-10-44-31&catid=88:soopstenija-media&Itemid=313&lang=en](http://www.avmu.mk/images/Monitoring_methodology_-_2016_ENGLISH_final-edited_05.01.2106.pdf)

12 Податоци собрани во согласност со МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА ИЗБОРНОТО МЕДИУМСКО ПРЕТСТАВУВАЊЕ ПРЕКУ РАДИО И ТЕЛЕВИЗИСКИТЕ ПРОГРАМСКИ СЕРВИСИ ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРНИТЕ ПРОЦЕСИ, достапни на: [http://www.avmu.mk/images/Monitoring\\_methodology\\_-\\_2016\\_ENGLISH\\_final-edited\\_05.01.2106.pdf](http://www.avmu.mk/images/Monitoring_methodology_-_2016_ENGLISH_final-edited_05.01.2106.pdf)

>> етичките стандарди кои треба да ги почитуваат новинарите и медиумите во информативните и дебатните програми.

- Да се обезбеди дека мониторингот на сообразноста со овој член ќе го спроведува независна агенција, наместо ваквиот мониторинг да се спроведува на ад-хок основа и само во предизборниот период.
- Да се зајакне улогата на Советот за етика во медиумите во однос на мониторингот на спроведувањето на сите членови кои ги регулираат новинарските стандарди и етика.
- Да се изрекуваат санкции за непочитување на принципот за политички плурализам и етичките стандарди во новинарството. Агенцијата прво треба да изрече опомена во пишана форма, вклучително и обврска за засегнатиот медиум да ја објави опомената во временската рамка дефинирана од Агенцијата. Глоби треба да се изрекуваат кога медиумот не ги објавува опомените од Агенцијата или ги објавил надвор од временската рамка дефинирана од Агенцијата. На медиумите да им се дозволат максимум две опомени годишно за прекршување на овие принципи. Доколку тие по трет пат го сторат истиот прекршок, тогаш на медиумот ќе му се изрече санкција.

**За авторот:****Диана Жупаноска**

Дипломирала право на универзитетот Св. Кирил и Методиј во Скопје и го има положено правосудниот испит. Магистрирала право на Европска унија на Europa Institut во Сарбрикен, Германија. Нејзините истражувачки интереси се политика за заштита на конкуренција, системот на заштита на човековите права во Европската унија, усогласување на македонското законодавство со легислативата на Европската унија, патот на пристапувањето на Република Македонија кон Европската унија. Диана е дел од тимот на Македонскиот центар за европско образование од почетокот на 2014 година.

збор за реакција во однос на интервјуто емитувано на *ТВ Сител*<sup>13</sup> кога лидерот на опозицијата Зоран Заев гостуваше во централниот дневник со уредникот Драган Павловиќ–Латас, новинар познат по неговите блиски врски со владејачката партија. Имено, Агенцијата ја опомена *ТВ Сител*: „поради непрофесионално спроведување на интервју, без почитување на достоинството на соговорникот и на други личности споменати во разговорот, наместо реализација на интервју според правилата за овој новинарски жанр, со што гледачите беа сведоци на комплетно отсуство на култура на говорот и етика“.<sup>14</sup> Оттука може да се заклучи дека Агенцијата не ги користи целосно нејзините овластувања во врска со членот 61, дури ни за да испрати сигнал за прекршувања на тој член преку издавање пишана опомена до медиумите.

Друг аспект на проблемот е недостигот на целосни законски, фактички компетенции и капацитети на Агенцијата за сеопфатен програмски мониторинг во согласност со членот 61, а не само врз *ад-хок* основа, како и немањето законски можности за преземање соодветни акции во случај на идентификувани прекршувања. Според моменталните законски одредби, Агенцијата може само да ги опомене медиуми за кои е утврдено дека постапиле спротивно на овој член, но не може да изрекува какви било санкции.

Последно, но не помалку важно, овој проблем е дополнително оптоварен со пасивноста на Агенцијата. Ваквата пасивност е резултат на составот на Советот на Агенцијата и неговите премногу ограничени овластувања наспроти оние кои ги ужива директорот на Агенцијата. Според Извештајот на ЕК за Македонија објавен во 2015 година: „Законодавството гарантира формална и финансиска независност на Агенцијата, но нејзината политичка независност во практиката е загрижувачка“.<sup>15</sup>

Постојната законска рамка и институционалната поставеност обезбедуваат парцијални средства и инструменти за Агенцијата да го следи спроведувањето на членот 61. Оттука, дури и ако Агенцијата има волја да го следи спроведувањето на овој член и да утврдува прекршување на истиот, таа нема законски инструменти за да изрекува санкции. Според член 75б од Изборниот законик, Агенцијата може да покрене постапка за изрекување санкции само за време на изборите, додека единствениот инструмент што стои на располагање надвор од тој период е издавањето опомени до медиумите.

Алтернативата на тоа, која подразбира саморегулација, е еднакво сомнителна, не само во случајот на Македонија, туку ширум Европа. Според истражувањето објавено во Европскиот магазин за комуникација (*European Journal of Communication*), во повеќето земји реалната поддршка на истражувачките новинари за концептот на саморегулација во медиумите, во најдобар случај, е млака. Новинарите го припишуваат средното или слабото влијание на саморегулацијата на медиумските совети, критиката за медиумите во масовните медиуми, народните правобранители, медиумските блогови, итн.<sup>16</sup>

13 <https://www.youtube.com/watch?v=Y9XHmqizqBI>

14 [http://avmu.org.mk/images/Pismen\\_izvestaj\\_za\\_izvrsen\\_programski\\_nadzor\\_vonreden\\_na\\_TV\\_Sitel.pdf](http://avmu.org.mk/images/Pismen_izvestaj_za_izvrsen_programski_nadzor_vonreden_na_TV_Sitel.pdf)

15 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf), стр. 21

16 „Колку е ефективна медиумската саморегулација? Резултати од компаративната анкета на европските новинари“ достапно на: <http://ejc>.

Во случајот на Македонија, до затворањето на овој документ<sup>17</sup> Советот за етика во медиумите има донесено 74 одлуки со кои се утврдува прекршување на етичките принципи во медиумите, но и покрај формалната заложба на медиумите да ги објавуваат овие одлуки, објавени се само две такви одлуки.

Според Водичот на ОБСЕ за саморегулација на медиумите: „Вистинските етички стандарди можат да ги создаваат само независни медиумски работници и тие може да се почитуваат само на доброволна основа. Без оглед дали се усвоени во добра волја или не, секој обид да се наметнат стандарди за новинарите преку закон ќе резултира во арбитарно ограничување на нивните легитимни слободи и ограничување на слободниот проток на информации во општеството“.<sup>18</sup> Сепак, специфичната ситуација со медиумите во Македонија во овој момент можеби е посоодветна за санкции како финална мерка против прекршувањата на новинарските принципи и етичките стандарди.

Со оглед на тековната ситуација, медиумските правила и прописи не создаваат средина која овозможува медиумски плурализам и медиумски слободи. Слободните медиуми се столбот на секое демократско, слободно и праведно општество каде информациите мора да бидат соодветно испорачани до сите граѓани подеднакво.

### Патоказ: Како да се ослободат медиумите?

Реформа на медиумскиот систем е од суштинско значење за надминување на ваквата статус кво ситуација. Изместувањата на медиумскиот пазар во последните пет години имаат далекосежни последици. Медиумските работници мора да се придржуваат до новинарските принципи и до етичките стандарди за да ја извршуваат својата улога во служба на јавноста, презентирајќи ги фактите на една сторија и олеснувајќи го слободното формирање на мислење од страна на публиката. За да се постигне тоа, од клучно значење е независното регулаторно тело (во овој случај тоа е Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги) да создаде поволна средина за реформи во медиумите. Тоа може да се постигне со давање поголеми овластувања на Советот на Агенцијата како колективно тело сочинето од 7 членови, наместо на директорот на Агенцијата. Слично на тоа, членовите на Советот на Агенцијата треба да бидат именувани од редовите на професионалци со докажан стаж и искуство во медиумите, во транспарентна постапка и на предлог од најмалку две граѓански организации кои работат во областа на медиумските прашања, како што се синдикати, новинарски здруженија, институти, тинк-тенк организации и слично. Дури откако ќе се исполни овој услов, може да се продолжи со едно од следниве четири можни сценарија:

sagepub.com/content/early/2015/01/09/0267323114561009

17 Бројот на одлуки беше добиен за време на интервју со претставник на Советот за етика во медиумите, направено на 21.4.2016.

18 <http://www.osce.org/fom/31497?download=true>

### За МЦЕО

Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) е невладина, непрофитна, неполитичка, тинк-тенк организација основана во септември 2002 годината. Членовите на МЦЕО се обучувачи за ЕУ сертифицирани од InWEnt од Бон и Институтот за европски политики од Берлин, Сојузна Република Германија; обучувачи за пишување на јавни политики сертифицирани од Иницијативата за локална власт на Институтот отворено општество од Будимпешта; професионалци кои придонесуваат за пристапувањето на Република Македонија во ЕУ и европеизацијата на општеството. Македонскиот центар за европско образование го поддржува пристапувањето на Македонија во ЕУ и европеизацијата на општеството преку професионална обука и советување, развој на јавни политики засновани на докази, регионална соработка и застапување за промени. Од своето основање, МЦЕО има испорачано приближно 1400 денови обука за повеќе од 8000 претставници на јавна администрација, медиумите, граѓанските

организации, судиите и обвинителите, членовите на политички партии, локалната администрација, итн. Почнувајќи од 2007 година, МЦЕО го смени својот фокус од институт за обука во тинк-тенк организација со надеж дека ќе го намали очигледниот недостиг на експертиза во земјата во полето на креирање јавни политики засновани на докази кои се во линија со политиките на ЕУ. МЦЕО го следи процесот на пристапување, а своите истражувања ги фокусира на политичкиот критериум, поглавјето 23 – судство и основни права, како и на искористеноста на европските фондови. Организацијата од својата работа досега има објавено поголем број на публикации кои се достапни и во електронска форма преку овој портал. МЦЕО работи и со медиумите со цел да го подобри известувањето за пристапниот процес на Македонија и изготвува алатки за да им помогне да разберат дека пристапувањето во ЕУ всушност е внатрешна, а не надворешна политика.

## 1. Додавање нов член во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со кој ќе се регулираат политичкиот плурализам и медиумската етика во информативните и дебатните програми

Вакво законско решение веќе беше предложено од страна на опозициската СДСМ, заедно со ЗНМ (Здружение на новинарите на Македонија), Независниот синдикат на новинари и медиумски работници во Македонија и Македонскиот институт за медиуми. Предлогот вклучи пакет подобрувања во однос на создавање поволна средина која овозможува политички плурализам во информативните и дебатните програми, како што се: обврска за медиумите да обезбедуваат непристрасно, праведно и балансирано презентирање на различни политички и идеолошки гледишта; забрана за непотребно нагласување на гледишта и мислења на одредени личности, институции или организации, избегнување презентација на гледишта што ги претпочита новинарот или медиумот; забрана водителите и известувачите во информативните и дебатните програми да искажуваат сопствени гледишта; забрана за погрешно претставување на гледишта и факти.

Ова не е холистичко решение за проблемот, имајќи предвид дека тоа не вклучува санкции во случај на непочитување на овие одредби. Сепак, главниот недостаток на ова решение е фактот дека Законот би обезбедил правна основа за Агенција редовно да ги следи информативните и дебатните програми, но во отсуство на законски пропишани санкции Агенцијата може само да издаде пишани опомени за медиумите кои ги прекршиле овие законски одредби. Со оглед на тековната медиумска ситуација во Македонија, тоа ќе биде само парцијално решение на проблемот.

## 2. Изрекување санкции од страна на целосно независна Агенција која го следи спроведувањето на законските одредби

Изрекувањето санкции за медиумите може да ја загрози слободата на говорот и затоа системот на санкции треба да биде јасно дефиниран и да вклучи градациска скала на санкции кои почнуваат со опомена и завршуваат со глоби, но само во исклучителни случаи.

Откако Агенцијата ќе утврди прекршување на новинарските стандарди во информативните или дебатните програми, таа прво издава опомена до засегањатиот медиум. Како одговор, медиумот е обврзан да ја објави опомената во временска рамка дефинирана од Агенцијата. Доколку медиумот не ја објави опомената од Агенцијата или ја објави надвор од временската рамка дефинирана од Агенцијата, тогаш тој подлежи на санкции во форма на глоби. На еден медиум може да му се изречат најмногу две опомени годишно за прекршување на овие принципи. Третото прекршување на принципите од страна на истиот медиум повлекува активирање на санкциите. Освен тоа, санкциите што им се изрекуваат на медиумите се движат од глоби, преку забрана за комерцијални активности за дефиниран временски период (забрана за емитување реклами), до забрана за емитување програма на медиумот за одреден временски период, и слично. Притоа, санкциите не треба да бидат унифицирани за сите медиуми. Тие треба да зависат од одредени фактори, како што се: годишните приходи, колку години



работи медиумот, зачестеноста на прекршувањата, итн. На пример, глобата за една телевизија чиишто годишни приходи изнесуваат до 2 милиони евра треба да биде пониска од глобата што се изрекува на телевизија која има годишни приходи во износ од 10 милиони евра.

Сепак, секоја санкција треба внимателно да се изрекува, да биде поткрепена со доволно докази, и треба да се изрекува според градациската скала, како што е објаснето погоре. Важно е на медиумите да им се даде шанса да ја поправат грешката преку информирање на гледачите за прекршувањето што го направиле. Со тоа ќе се гарантира дека слободата на изразување не е загрозувана од запретените санкции за медиумите; гледачите ќе бидат информирани дека медиумот не ги почитувал професионалните стандарди; а на засегнатиот медиум нема веднаш да му се изрече глоба. Овој систем подразбира вин-вин ситуација за обете страни, и за публиката и за медиумот, односно публиката ќе биде известена за прекршувањата, а медиумот ќе добие опомена.

Глоби треба да се изрекуваат само како последна мерка. Постојат многу други алтернативи за овој вид санкции кои можат да се употребат и тие вклучуваат забрана за медиумот да емитува реклами, што би имало индиректен ефект врз неговите приходи.

Иако може да има силни опоненти на ова решение, бенефициите од изрекувањето санкции се видливи и доколку соодветно се спроведуваат тие би резултирале во прифаќање на одредени стандарди од страна на сите медиуми. Со оглед на тоа дека медиумите работат како профитабилни субјекти, кретењето на нивните средства кога тие го загрозуваат јавното мислење преку небалансирано известување е цената што треба да ја платат за да се постигне баланс во општеството. Оттука, опомените од Агенцијата и нивното објавување треба да биде доволно за решавање на овој проблем, бидејќи тие ја алармираат публиката за конкретниот пропуст на медиумот да применува одредени стандарди и принципи. Глобите треба да се изрекуваат како последна мерка и само во исклучителни случаи, онака како што е регулирано со закон и со внатрешните правилници. На крај, овој вид на опомена ќе влијае на мислењето на публиката за засегнатиот медиум. Ова решение има потенцијал да ги реши тековните недостатоци во системот за мониторинг на медиумите. Стравот од загрозување на угледот на медиумот преку опомена и загуба на приходи ќе ги зголеми етичките стандарди во сите медиуми. Ова е претпочитаното решение, имајќи предвид дека тоа подразбира соодветен и адекватен одговор на демократските и општествените услови во Македонија.

### 3. Саморегулација

Ова решение веќе се применува, посебно со формирањето на Советот за етика во медиумите. Дополнително на воспоставената надлежност во врска со етичките принципи, онака како што се регулирани со Статутот на Советот, ова тело ќе биде одговорно за спроведување на членот 61 и истата комисија за жалби треба да одлучува за сообразноста на медиумите со овој член. Единствениот недостиг во таа насока е фактот дека во Македонија веќе постои слично решение, но само 2 од вкупно 74 одлуки донесени од Советот се објавени во медиумите. Оттука, може да се заклучи дека во моментот ова решение можеби

нема да биде функционално. Поконкретно, вакви решенија налагаат општеството да има постигнато одредено ниво на демократски развој каде етичките принципи и стандарди функционираат без заканата за санкции и каде осудата од јавноста е доволна за медиумите да ги коригираат своите практики. Сепак, тоа сè уште не е случај во Македонија. Демократските вредности и етичките кодекси не се доволно напредни за да бидат применети во отсуство на запретени санкции.

#### 4. Комбинација од саморегулација и регулација

Ова решение ги комбинира решенијата бр. 1 и бр. 3 и подразбира интеграција на членот за политички плурализам и етика во медиумите, но во исто време надлежноста за следење во однос на спроведувањето на овој член му се доверува на Советот за етика во медиумите. Освен тоа, Советот треба да има надлежност за изрекување опомена во случај кога утврдил повреди на овие принципи, кои засегнатите медиуми треба да ги објават во временска рамка дефинирана од Советот. Ова решение е прифатливо, особено за оние кои се строги опоненти на санкциите за медиуми и веруваат дека тие би можеле да ја загрозат слободата на изразување. Комбинацијата од мерки за саморегулација и регулација може да се спроведува како времено решение за медиумскиот ќорсокак во земјата, имајќи предвид дека оптималното решение кое подразбира санкции ниту се претпочита, ниту е изводливо.

*This policy brief has been prepared in the framework of the TRAIN Programme 2016 (Think Tanks Providing Research and Advice through Interaction and Networking), which is supported by the German Federal Foreign Office (Stability Pact for South East Europe) and implemented by the German Council on Foreign Relations (DGAP).*

Македонски  
центар за  
европско  
образование



Macedonian  
Centre for  
European  
Training

**МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКО  
ОБРАЗОВАНИЕ**  
Мајаковски 2/4, 1000 Скопје

[mcet.org.mk](http://mcet.org.mk)

## Заклучоци и препораки

Континуираното назадување на медиумите во Македонија резултираше во ситуација која налага итни и суштински промени за да се овозможи политички плурализам и почитување на етичките стандарди. Медиумскиот ќорсокак ги загрози основните демократски принципи во земјата, како што се човековите права, слободата на изразување и политичкиот плурализам. Затоа може да се заклучи дека итните системски реформи се *conditio sine qua non* за да надмине моменталната ситуација. Тие може да се спроведат преку следниве мерки:

- Да се осигури независноста на Агенција, преку давање поголеми овластувања на Советот на Агенцијата како колективно тело, наместо овластувањата за донесување одлуки да бидат концентрирани во едно лице, т.е. директорот на Агенцијата. Дополнителни гаранции за независноста на Агенцијата може да се обезбедат со именување на членовите на Советот на Агенцијата од редот на професионалци со докажано искуство во медиумите, во транспарентна постапка и преку гласање со двотретинско или двојно мнозинство во Парламентот.
- Да се вметнат детални и прецизни членови кои го регулираат политичкиот плурализам во медиумите во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, вклучително и дефиниции за етичките стандарди кои треба да ги почитуваат новинарите и медиумите во информативните и дебатните програми.
- Да се обезбеди дека мониторингот на сообразноста со овој член ќе го спроведува независна агенција, наместо ваквиот мониторинг да се спроведува на ад-хок основа и само во предизборниот период.
- Да се зајакне улогата на Советот за етика во медиумите во однос на мониторингот на спроведувањето на сите членови кои ги регулираат новинарските стандарди и етика.
- Да се изрекуваат санкции за непочитување на принципот за политички плурализам и етичките стандарди во новинарството. Агенцијата прво треба да изрече опомена во пишана форма, вклучително и обврска за засегнатиот медиум да ја објави опомената во временската рамка дефинирана од Агенцијата. Глоби треба да се изрекуваат кога медиумот не ги објавува опомените од Агенцијата или ги објавил надвор од временската рамка дефинирана од Агенцијата. На медиумите да им се дозволат максимум две опомени годишно за прекршување на овие принципи. Доколку тие по трет пат го сторат истиот прекршок, тогаш на медиумот ќе му се изрече санкција.