

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институтот за општествени и хуманитарни науки, Скопје и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.



INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES  
AND HUMANITIES  
SKOPJE

ИИХ

ЗРЧЕЊЕ  
НА НОВИНАРИТЕ  
НА МАКЕДОНИЈА

# ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА ЗА ЕФЕКТИТЕ ОД ПОСТОЕЧКАТА РЕГУЛАТИВА ВРЗ УРЕДУВАЧКАТА/МЕДИУМСКАТА СЛОБОДА







**ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА ЗА  
ЕФЕКТИТЕ ОД ПОСТОЕЧКАТА РЕГУЛАТИВА  
ВРЗ УРЕДНИЧКАТА/МЕДИУМСКАТА СЛОБОДА**

**ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА ЗА ЕФЕКТИТЕ ОД ПОСТОЕЧКАТА РЕГУЛАТИВА ВРЗ УРЕДУВАЧКАТА/МЕДИУМСКАТА СЛОБОДА**

**Автори:**

Д-р. Ана Блажева

Д-р. Ана Мукошка

**Уредничка редакција:**

Катерина Колозова

Насер Селмани

Љубомир Данаилов Фрчкоски

**За издавачот:**

Институт за општествени и хуманистички науки - Скопје

ул. 20 октомври бр.8/2 кат, 1000 Скопје

Тел./Факс: +389 (0)2 3 113 059

Е-маил: info@isshs.edu.mk

www.isshs.edu.mk

**Од Авторите:**

Голема благодарност до целиот истражувачки тим на Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје и партнерите од Здружението на новинари на Македонија, чии истажувања реализирани во рамки на овој проект во текот на целата година како и нивната експертиза станаа основата на овој полиси документ.

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

316.774:340.13(497.7)

БЛАЖЕВА, Ана

Документ за јавна политика за ефектите од постоечката регулатива врз уредничката/медиумската слобода / [автори Ана Блажева, Ана Мукошка]. - Скопје : Институт за општествени и хуманитарни науки, 2018. - 30 стр. ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4755-17-3

1. Мукошка, Ана [автор]

а) Медиуми - Законско регулирање - Ефекти - Македонија

COBISS.MK-ID 106718218

**Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институтот за општествени и хуманистички науки-Скопје и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.**

~ СОДРЖИНА ~

1. ОБЈАСНУВАЊЕНА ПРОБЛЕМОТ (6)

2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА  
ПОСТОЕЧКИОТ ЗАКОН СО ЕВРОПСКИТЕ ЗАКОНИ И  
ПРАКТИКИ (9)

2.1. Членот 91 од Законот ги определува  
програмските стандарди (10)

2.2. Член 92 од Законот ги определува обврските на  
радиодифузерите (11)

3. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ ОД СПРОВЕДЕНА ПРОЦЕНКА  
ЗА ЕФЕКТИТЕ НА ПОСТОЕЧКАТА  
РЕГУЛАТИВА ВРЗ УРЕДНИЧКАТА СЛОБОДА (14)

3.1 Непочитувањето на детално пропишани програмски  
стандарди во законот се казнуваат со глоба (18)

4. САМОРЕГУЛАЦИЈА (20)

Јавен радиодифузен сервис (22)

4.1. Модел на финансирање во земјите во ЕУ (24)

4.2. Административни и правни повелби  
на јавниот сервис (24)

4.3. Инклузивност на публиката (25)

5. ПРЕДЛОГ ПОЛИТИКИ (26)



## 1. ОБЈАСНУВАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ

Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје во последните години го истражува феноменот на „заробена држава“ и начинот на кој овој феномен се одразува на состојбата со слободата во медиумите.<sup>1</sup> Еден од главните механизми на заробување се одвива преку прекумерна законска регулација која и овозможува на извршната власт контрола врз медиумите. Ваквата контрола се спроведува преку законската регулација на програмските аспекти и преку правото на санкционирање. Особеноста на македонскиот случај на „заробена држава“ се состои во речиси апсолутното потчинување на законодавната (и судска власт) од страна на извршната, како што впрочем, констатира и Сениорската експертска група предводена од Рајнхард Прибе во неговиот втор извештај за Македонија.

Поставувањето на законската регулатива на ограничување, дисциплинирање и санкционирање кои имаат за цел контрола повеќе од регулација може да се објасни преку правно толкување и преку форензичка дискурс анализа.

Правното толкување според кое при креирањето на законите се користи техника или технологија на т.н. „авторитарниот процедурализам“ кое подразбира прекумерна регулација на сферата, како обид за вметнување на контрола на извршната власт во сектор кој треба да биде независен во максимална можна мера.<sup>2</sup> Авторитарниот процедурализам користи и друг механизам за креирање на регулативата, а тоа е вградување на мрежа на самоконфликтни одредби од ист или серија на закони кои ја допираат областа. Ваквата тенденција резултира во ефикасна техника на контрола на правниот субјект, одрекувајќи му: транспарентност, предвидливост и извесност на неговата правна позиција во системот.

Централна позиција во ваквата технологија на управување е одрекување на правната претпоставка на правната држава и владеење на правото во либералните демократии - позицијата на „чесен граѓанин“. Спротивно на ова, нашите закони се пишувани од позиција на контрола на извршната власт, во функција на извршната власт наспроти граѓанинот/ граѓаните. Власта е во рацете на авторитарната администрација во процес на „доделување милост“ и дневно толкување кое ја креира мрежата на корупција и подреденост на граѓаните на системот.<sup>3</sup>

Форензичката дискурс анализа ваквата тенденција ја покажува преку јазикот кој се користи во содржината на законот.<sup>4</sup> Анализата покажува висока

<sup>1</sup> Калина Лечевска и Јордан Шишовски, Хиперрегулацијата како средство на контрола врз медиумската и академската слобода (Скопје: Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје, 2015), достапно на: [www.isshs.edu.mk/technology-of-state-capture-overregulation-in-macedonian-media-and-academia](http://www.isshs.edu.mk/technology-of-state-capture-overregulation-in-macedonian-media-and-academia), пристапено на: 30.11.2017; Ана Блажева и др., Слобода на изразување, здружување и претприемништво во заробена држава: Македонија во 2015 (Скопје: Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје, 2015), достапно на: [www.isshs.edu.mk/слобода-на-изразување-здружување-и-пр-3/?lang=mk](http://www.isshs.edu.mk/слобода-на-изразување-здружување-и-пр-3/?lang=mk), пристапено на: 30.11.2017; „Визуелизација: Глобите во македонското законодавство во периодот 1995-2014“, достапно на: [www.isshs.edu.mk/глобите-во-македонското-законодавство/?lang=mk](http://www.isshs.edu.mk/глобите-во-македонското-законодавство/?lang=mk), пристапено на: 30.11.2017; Веб страница: [www.zarobenadrzava.net](http://www.zarobenadrzava.net), пристапено на: 30.11.2017.

<sup>2</sup> Љубомир Фрчковски, „Рецензија на документ за јавни политики ‘Медиумските политики и уредувачката (не) слобода““ (Скопје: Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје, 2017).

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> “Policy Brief: Discursive Forensics of the Macedonian Law on Audio and Audiovisual Services,” (Skopje: Institute of Social Sciences and Humanities – Скопје, 2017), достапно на: [www.isshs.edu.mk/discursive-forensics-of-the-macedonian-law-on-audio-and-audio-visual-services](http://www.isshs.edu.mk/discursive-forensics-of-the-macedonian-law-on-audio-and-audio-visual-services), пристапено на: 29.11.2017.

фреквенција на изрази кои се автореферентни, односно фокус на законот е самиот тој. Во таа смисла и прекумерната регулација на содржината се огледа во фокусирање на важноста на инструментот на регулација наспроти областа што се регулира, како што е во другите европски закони со кои се прави споредбена анализа. Во овие закони поголем фокус има на програмата, услугите и радиодифузијата. Потоа, јазичната анализа покажува дека фокусот на постоечкиот закон е на регулаторното тело, наспроти практиките кои се регулираат и учесниците во нив како што е тоа во демократските европски закони. Односно, фокусот во македонскиот закон се однесува на „како мора да биде“ (законот) и „кој ја надгледува и контролира праксата“ (Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги) наместо на практиките (програми, услуги, радиодифузија) и кој ги спроведува (медиумите) како што е во европските закони користени за споредбената анализа.



## 2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПОСТОЕЧКИОТ ЗАКОН СО ЕВРОПСКИТЕ ЗАКОНИ И ПРАКТИКИ



**З**аконот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги детално пропишува програмска структура и програмска содржина (жанрови и типови програма), што дифузерите мора да ја произведат и емитуваат на дневна основа во пропишано време и со пропишано времетраење, а за нивното неисполнување следат строги административни казни. Нашата компаративна деск анализа на одредбите кои ги пропишуваат деталите кои може да ја засегаат уредувачката слобода, имено чл.91 и чл. 92, со закони на земјите на ЕУ, кои се членки пред 2004 и со тоа, служат како соодветен модел за споредба, покажува дека толкав степен на интервенционализам и казновост поврзани со прикажувањето на програмските содржини нема во ниту една од членките на ЕУ.

## **2.1. ЧЛЕНОТ 91 ОД ЗАКОНОТ ГИ ОПРЕДЕЛУВА ПРОГРАМСКИТЕ СТАНДАРДИ**

Став 1 од член 91 им наложува на телевизиските радиодифузери кои емитуваат програма на државно ниво, најмалку 51% од вкупно емитуваните програми во текот на годината да бидат европски аудиовизуелни дела. Став 2 од истиот член 91 бара од радиодифузерите кои емитуваат програма на државно ниво да издвојат најмалку 10% за европски аудиовизуелни дела од независни продуценти. За непочитување на пропишаните квоти, т.е. за непочитување на обврските за емитување на европски дела и дела од независни продуценти, Законот предвидува парична глоба со член 147.<sup>5</sup> Но уште попроблематично е тоа што за престапите изречени по основа на членот 147, Законот предвидува санкции со членот 150 за правното лице, кое покрај глобата може да добие и прекршочна санкција. За одговорното лице (уредникот) на програмата во правното лице за сторениот прекршок, членот 150 предвидува забрана за вршење на професија, дејност или должност во траење од три месеци до една година.

Нашата деск анализа покажува дека „старите“ демократии т.е. членки на ЕУ од пред 2004 година се поделени во однос на прецизирање на квоти за европски дела по пат на закон. Така на пример: Данска, Германија, Велика Британија, Ирска и Белгија воопшто немаат квоти за емитување на европските дела. За разлика од нив, квоти за европски дела имаат: Австрија, Финска, Холандија, Шведска, Португалија и Шпанија. Квоти имаат и Италија и Грција, но не се пропишани со закон, туку со легислативен декрет (Италија) или претседателски декрет (Грција). И покрај разликите во поглед на пропишување на квотите за европски дела, она што е заедничко за сите овие постари членки на ЕУ е дека во ниту една од нив нема казнени одредби доколку квотите не се исполнат. Она што е заедничко за етаблираните демократии е дека е незамисливо по оваа основа да се изрече прекршочна санкција за медиумот или за уредникот,

<sup>5</sup> „Член 147

(1) Глоба во износ од 5.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правното лице, ако:

14) не спроведува најмалку 80% од програмскиот концепт за кој му е издадена дозволата во текот на една недела (член 67 став (6));

15) го промени или дополни програмскиот концепт на радиодифузерот врз основа на која радиодифузерот ја добил дозволата за телевизиско или радио емитување повеќе од 10%, без претходна согласност од Агенцијата (член 67 став(7));

18) не ги почитува обврските за емитување на европски дела и дела од независни продуценти утврдени во членот 91 од овој закон”.

како што тоа го предвидува актуелниот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги на РМ.

Станува збор за одредби преку кои се прави обид да се консолидира националната легислатива со Директивата на ЕУ за аудиовизуелни медиумски услуги (AVMSD). Но казнената и хиперрегулативна тенденција на постојниот закон е сосема спротивна од намерата на Директивата за поддршка на европскиот аудиовизуелен медиумски пазар како важен сегмент на европската економија.

## **2.2. ЧЛЕН 92 ОД ЗАКОНОТ ГИ ОПРЕДЕЛУВА ОБВРСКИТЕ НА РАДИОДИFUЗЕРИТЕ**

Член 92 од Законот ги определува обврските на радиодифузерите за емитување музика и за програми изворно создадени на македонски јазик или на јазиците на заедниците во Република Македонија. Став 1 од член 92 наметнува дневна обврска за радиодифузерите да емитуваат најмалку 50% програма, изворно создадена во Република Македонија на македонски јазик или на јазиците на немнозинските заедници кои живеат во Република Македонија. За непочитување на обврската дневно да се исполнуваат наложените квоти, Законот предвидува парична глоба со член 146.<sup>6</sup> Како и во претходниот случај, за престапите изречени по основа на членот 146, Законот предвидува санкции со членот 150 за правното лице, кое покрај глобата може да добие и прекршочна санкција. За одговорното лице (уредник) на програмата во правното лице за сторениот прекршок, членот 150 предвидува забрана за вршење на професија, дејност или должност во траење од три месеци до една година.

Нашата споредбена анализа покажува дека освен Холандија и Франција, законите за аудиовизуелни медиумски услуги на постарите членки на ЕУ немаат квоти за програма на националниот јазик или на малцинските јазици. Холандскиот закон бара барем 40% од телевизиската програма да биде од оригинална холандска или фризиска продукција. Во Франција со Законот за емитување на француски песни се надополнува Законот за слобода на комуникациите. Европската комисија забележува дека францускиот закон ја ограничува слободата на услугите во Европската унија.<sup>7</sup> Дури и во овие два споменати случаи во Холандија и Франција, радиодифузерите не се обврзани квотите да ги применуваат на дневна основа, како што тоа е случај со актуелниот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги на РМ. Уште поважно, во случај на нивно неисполнување, материјалниот закон нема прекршочна санкција за медиумот или за уредникот, како што тоа го предвидува актуелниот закон.

---

<sup>6</sup> “Член 146

(1) Глоба во износ од 10.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правното лице ако не ги почитува обврските од членот 92 ставови (4), (5), (6) и (13) од овој закон.

(2) Глоба во износ од 500 евра во денарска противвредност ќе му се изрече и на одговорното лице на програмата во правното лице за сторениот прекршок од ставот (1) на овој член”.

<sup>7</sup> European Parliament, “Parliamentary Questions, 11 December 1998, E-3223/1998, Answer Given by Mr. Monti on Behalf of the Commission,” достапно на: [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-1998-3223&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-1998-3223&language=EN), пристапено на 29.11.2017.

Ставовите 4 и 5 од член 92 наметнуваат строги временски рамки и квоти за емитување на македонска музика и музика на малцинските заедници и притоа наметнува строго прецизирани програмски жанрови на музика (инструментална, вокално-инструментална, забавна, народна). За непочитување на одредбите кои се дефинирани да се спроведуваат на неделно ниво, Законот предвидува парична глоба со член 146.<sup>8</sup> Како и во претходниот случај, за престапите изречени по основа на членот 146, Законот предвидува санкции со членот 150 за правното лице, кое покрај глобата може да добие и прекршочна санкција. И во овој случај најпроблематично е тоа што за одговорното лице (уредник) на програмата во правното лице за сторениот прекршок, членот 150 предвидува забрана за вршење на професија, дејност или должност во траење од три месеци до една година.

Освен споменатиот пример со Франција, т.е. законот за француските песни, ниту една од земјите членки на ЕУ од пред 2004 година, нема вакво детално навлегување во жанрови. Исто така, ниту една од овие земји, вклучително и Франција, тоа не го регулира на неделно ниво. Во случајот со Франција, спроведувањето на законот на француски песни се врши на годишно ниво во квартални периоди. И од овој аспект, она што е заедничко за постарите земји-членки е дека е незамисливо по оваа основа да се изрече прекршочна санкција за медиумот или за уредникот, како што тоа го предвидува актуелниот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги на РМ. Исклучок е случајот на Франција кој предвидува глоби за неисполнување на квоти но мониторингот е на годишно ниво и овозможува поголема флексибилност.<sup>9</sup>

Ставовите 8 и 9 од член 92 на Законот наметнуваат временски рамки и квоти за емитување на домашна документарна програма (став 8) и домашна играна програма (став 9). За непочитување на овие одредби Законот предвидува парична глоба со член 145.<sup>10</sup> Како и во претходните случаи, за престапите изречени по основ на членот 145, Законот предвидува санкции со членот 150 за правното лице, кое покрај глобата може да добие и прекршочна санкција. И во овој случај најпроблематично е тоа што за сторениот прекршок, членот 150 предвидува забрана за вршење на професија, дејност или должност во траење од три месеци до една година за одговорното лице (уредник) на програмата во правното лице. Нашата деск анализа покажува дека во материјалните закони на ЕУ членките пред 2004, нема вакво детално навлегување во жанрови и временски рамки. Оттука за „старите“ европски демократии е незамисливо по оваа основа да се изрече прекршочна санкција за медиумот или за уредникот, како што тоа го предвидува актуелниот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги на РМ.

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги од неговото донесување на 26.12.2013 година има претрпено пет измени и дополнувања од кои

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> „Споредбен преглед на европското законодавство во поглед на медиумските аудиовизуелни услуги“, достапно на: [www.isshs.edu.mk/споредбен-преглед-на-европското-зако-2/?lang=mk](http://www.isshs.edu.mk/споредбен-преглед-на-европското-зако-2/?lang=mk), пристапено на: 23.11.2017.

<sup>10</sup> „Член 145

(1) Глоба во износ од 50.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правното лице ако не ги почитува обврските од членот 92 ставови (8) и (9) од овој закон.

(2) Глоба во износ од 1.500 евра во денарска противвредност ќе му се изрече и на одговорното лице на програмата во правното лице за сторениот прекршок од ставот (1) на овој член“.

последната е направена на 1.08.2016 година и се однесува на намалување на глобите. Последната промена е настаната како резултат на Договорот од Пржино. И покрај преполовувањето на нивните износи, казните остануваат непропорционални, односно казните се еднакво исти за сите медиуми, без разлика на нивната финансиска моќ а нивниот број останува прекумерен. Така, малите медиуми можат да бидат затворени со една глоба, наспроти финансиски помоќните медиуми кои можат да ги издржат казните иако прашање е колку и до кога и најмалата кафикијанска грешка според закон се казнува како да станува збор за намерен криминал.

И покрај споменатите измени, останува оценката дека се работи за легислатива која во својата суштина има за цел контрола и дисциплинирање преку користење на мерките за строги и детализирани прописи и прекумерен број казни впишани во материјален закон. На овој начин се воспоставува систем кој може да се користи како закана за практикување на уредничката слобода во поглед на конципирањето и изборот на програмските содржини во медиумите.

Нашата споредбена деск анализа на законите за аудиовизуелни услуги на земјите членки на ЕУ покажува дека споменатиот закон во толкав степен ги хиперрегулира програмските содржини на дневна основа и истовремено предвидува строги санкции, што не може да се спореди со државите на ЕУ, особено со постарите земји членки.<sup>11</sup> Законот е донесен во обид да се усогласи националната легислатива со Директивата на ЕУ за аудиовизуелни медиумски услуги (AVMSD). Но, неговата казнувачка и хипер-регулативна варијација на Директивата преточена во закон е сосем спротивна од намерата на Директивата за поддршка на европскиот аудиовизуелен медиумски пазар како важен сегмент на европската вибрантна и слободна економија.

---

<sup>11</sup> „Визуелизација: Programme Related Fines“, достапно на: [www.isshs.edu.mk/programme-related-fines](http://www.isshs.edu.mk/programme-related-fines), пристапено на: 30.11.2017.



### 3. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ ОД СПРОВЕДЕНА ПРОЦЕНКА ЗА ЕФЕКТИТЕ НА ПОСТОЕЧКАТА РЕГУЛАТИВА ВРЗ УРЕДНИЧКАТА СЛОБОДА

Во македонскиот закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, централното место го зазема регулаторното тело – Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Според дискурзивно форензичката анализа, како што беше споменато, позицијата и улогите на Агенцијата се централна тема а фокусот на регулирање, контрола, надзор и казна доминира во текстот на законот. Улогата и надлежностите на регулаторното тело се дел од спроведената проценка за ефектите од примената на постоечката регулатива.<sup>12</sup>

Проценката покажува дека во специфичниот општествено-политички контекст формално декларираната независност што ја овозможува законот се доведува во прашање заради пропишаниот начин на избор на двата управувачки органи на Агенцијата: советот и директорот. Имено, наместо намерата на законот, независноста на Советот да се гарантира преку избор од највисокиот демократски и законодавен дом, во постоечкиот општествено – политички контекст начинот на избор е, парадоксално, гаранција за политизација и партизација. Советот го избира директорот на регулаторното тело и на тој начин се продолжува ефектот на партизација и политизација во раководењето на регулаторот.

Дополнителна концентрација на моќта преку законот се овозможува со доделувањето на најголема моќ на директорот, особено во однос на спроведувањето на надзорот и изрекувањето мерки поврзани со програмските стандарди. На овој начин се зголемува можноста за злоупотреба на моќта, но исто така се персонализира моќта на институцијата во едно лице што е повторно овозможување на авторитарниот процедурализам како алатка за управување.

Прекумерната регулација во законот е проблематична од два аспекта: правен и општествено-политички. Правната анализа укажува дека детални прописи, постапки и разработка на чекори на спроведување на начелата на законот не треба да бидат дел од содржината на законите туку на подзаконските акти. Дополнително, на секоја детално разработена процедура во законот и е придружен член кој го санкционира нејзиното неспроведување. Толкав степен на казнување не е својствен за материјални закони во европската правна традиција според која казнувањето е домен на кривичниот законик. Исто така преку овој механизам се обезбедува и основа за постоење на веќе споменатиот „авторитарен процедурализам“, додека степенот на детализираност упатува на прекумерна регулација типична за бирократија на илиберален хибриден режим.

Заробувањето на државата во илиберална демократија по пат на прекумерна регулација е објаснето во анализата објавена од Институтот за општествени и хуманистички науки од Скопје: „Прекумерната регулација подразбира внесување детално законите, преку кои се овозможува финансиска и политичка контрола, а законите овозможуваат легалност на можни недемократски, односно авторитарни акти или однесување на администрацијата.“<sup>13</sup>

<sup>12</sup> „Проценка на ефектите на постоечката регулатива за аудио и аудиовизуелни услуги“.

<sup>13</sup> Блажева и др., „Слобода на изразување“.

Постоечките програмски стандарди во законот се сведуваат на чисто формални детализирани упатства незасегнати со квалитетот. Законот навлегува во прашања како редослед на прикажување програма, времетраење на типови програми предвидено на дневно ниво и слични подробности. На тој начин, индиректно, преку формално-технички прашања кои ги засегаат програмските содржини и слободата на уредувањето се врши влијание врз слободата на уредување. Имено, со тоа што на уредникот му се наложуваат бројни формални обврски придружени со казни, слободата на уредување се задушува преку притисок предизвикан од страв од бирократска грешка. Уредникот се претвора во чиновник во трка со времето да не промаши некаква обврска од „програмскиот концепт“ кој е „должен да го спроведе“ што се мери буквално во секунда, наместо да биде креативен стратег на сопствената програмска понуда. Оваа наша констатација е потврдена од теренското истражување, но и од деск анализата, кои покажаа дека токму по основа на членот 92, кој ги регулира „програмските стандарди“ се изречени најголем број казни во периодот од последниве три години.<sup>14</sup>

Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје спроведе истражување за проценка на ефектите на постоечката регулатива за аудио и аудиовизуелни услуги врз уредничката слобода.<sup>15</sup> Проценката се однесува на неколку области од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги што влијаат врз уредувачката слобода – програмски стандарди, програмски принципи и обврски, казни одредби, заштита на плурализмот како и за обврските и работата на јавниот радиодифузен сервис и регулаторното тело. Проценката се заснова на теренско истражување преку: интервјуа, фокус групи и електронски прашалник со претставници на локални, регионални и национални аудио и аудиовизуелни медиуми, како и на вработени во регулаторното тело во периодот јуни-август 2017 година.

Според наодите од теренското истражување, засегнатите страни укажуваат на негативни ефекти од спроведувањето на програмските стандарди врз квалитетот на програмата. Да нагласиме, токму нивното спроведување причинува негативен ефект врз уредничката креативна слобода.<sup>16</sup> Со други зборови, како што е често случај во илибералните демократии, некои закони е подобро да не се спроведуваат до крај оти нивното потполно спроведување би произвело и потполна инхибиција на подрачјето. Теренското истражување, исто така, потврдува дека ако во закон се детализираат нормите до степен на правилник па дури и некаков прирачник и ако се бирократизира до степен според кој најмалото отстапување се третира како криминален престап, резултатот е контрапродуктивен: се исполнуваат квоти, празни од суштина (на пример, важно е да е документарна програма, но не и од кој квалитет), а отсутствуваат нови идеи за содржини и квалитетна програма. Тоа е

<sup>14</sup> Пречистен текст на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 184/2013); Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/2014); Законот за изменување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/2014); Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2014); Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 132/2014).

<sup>15</sup> „Проценка на ефектите на постоечката регулатива за аудио и аудиовизуелни услуги“.

<sup>16</sup> Ibid., 12.



резултат на премногу инсистирање на форма во законот и тоа во нејзиниот бирократски дел, така што поради притисок да се запази бирократското очекување, уредникот е сведен на администратор на техничките критериуми (времетраење и распоред) поставени од законот. Тој нема време ниту простор за нови идеи и креативност, како ни можност за одлучување во добар дел од програмското планирање. На пример, во поголемиот дел од европските земји, внатре во сопствениот формат уредникот има потполна слобода да игра и со распоредот и должината на програмите па и типовите на програма. Она што регулаторот внимава да биде испочитувано е прагот од, на пример 70% од содржините на годишно ниво, да не биде сериозно надминат или непостигнат. Законодавецот наложува сопствена документарна продукција дури и за приватните дифузери но не и, на пример, емисии од областа на културата (и овде мислиме на уметничка продукција или продукција на тема уметност, а не култура во смисла на национален и етнички идентитет и наследство). Значи, уредникот си дозволува да обврзува на жанрови продукција, а неисполнувањето на наложената квота се казнува. Ова може да претставува сериозна закана за слободниот пазар на телевизијата како вид индустрија.

Теренското истражување покажа дека за засегнатите страни прекумерната регулација значи обврски кои се пропишани и кои директно се одразуваат врз слободата да носат одлуки за креирањето на програмата и врз планирањето на ресурсите. Повеќето уредници сметаат дека такви детали треба да се определени со подзаконски акти, а не во текст на закон. Исто така, повеќето од нив сметаат дека е тешко да се исполнат зацртаните квоти, покажуваат податоците од фокус групите и интервјуата со 45 уредници и новинари.<sup>17</sup>

Високите квоти подразбираат големи финансиски вложувања, а притоа не се базирани на студија за можностите и потребите на медиумите и на кој начин тие би го овозможиле развојот на медиумската индустрија ниту квалитетот на произведената програма. Ова го потврдуваат теренските податоци, кои покажуваат дека сите радиодифузери обврската за произведување програма ја доживуваат како големо финансиско оптоварување кое не секогаш е пазарно одржливо. Во таа насока, ако приватниот дел од овој сектор е еден вид индустрија, според сознанијата од теренското истражување, Законот интервенира во пазарната логика и ги загрозува основните вредности на слободниот пазар. Во обидот сепак да ги исполнат обврските, медиумите ги најмуваат услугите на продуцентски куќи. Сопственото производство го сведуваат на минимум колку да ја задоволат формата, притоа правејќи импровизации и компромиси кои се одразуваат на квалитетот на произведената програма. Овие увиди ги темелиме првенствено на сознанијата добиени преку теренското истражување.

Исполнувањето на квотите има особено негативен ефект за локалните медиуми со оглед на нивната пазарна неодржливост. Истражувањето покажува дека локалните телевизии имаат најмал удел во медиумскиот пазар и исполнувањето на квотите ги оневозможува во креирање на програма која ќе има гледаност, и, со тоа, обезбедува услови за пазарно работење. Локалните

---

<sup>17</sup> Ibid., 12-13.

медиуми не остваруваат право нанадомест за произведување документарна програма, но ја имаат обврската за производство на изворно создадена програма од 50% што ги поставува во економски нерамноправна позиција во однос на другите.

Од друга страна, јавниот сервис кој ефинансиран од јавни пари е логично да биде задолжен со извесни квоти за продукција, за разлика од приватните дифузери. Оценка на регулаторните ефекти е дека овој закон интервенира во пазарната логика на медиумите и ја попречува економската слобода, а со тоа и програмската самостојност на медиумите.

### **3.1 НЕПОЧИТУВАЊЕТО НА ДЕТАЛНО ПРОПИШАНИ ПРОГРАМСКИ СТАНДАРДИ ВО ЗАКОНОТ СЕ КАЗНУВААТ СО ГЛОБА**

Доследното спроведување на законот значи зголемено санкционирање на медиумите кои ги прекршиле програмските стандарди. Особено е проблематична висината на казните кои се пропишани за прекршување на програмските стандарди. Имено, најголемите казни во законот се предвидени за прекршувањето на членот 92 кој ги пропишува токму „програмските стандарди“ (иако, како што е наведено погоре, ова се најмалку стандарди а повеќе бирократски прописи за изведба на програмата). Тоа значи дека казните служат за контролирање на програмата иако тоа не се однесува директно на нејзината содржина.

Притисокот врз програмските содржини се согледува и во бројот на изречени мерки. Податоците покажуваат дека во последните две години најголемиот број на изречени мерки се однесуваат на прекршувања на членот 92, односно прекршувањето на програмските стандарди. Најчесто изречената мерка е опомена. Помал дел од мерките се изречена санкција, а тие пак завршуваат со постапки на порамнување.

Испитаниците ја доживуваат казната како начин на кој може да се влијае врз уредувачката политика, односно како механизам на застрашување. Податоците од интервјуата со уредниците покажуваат дека повеќето од нив, особено локалните медиуми се ограничени во уредувањето на програмата од страв да не бидат казнети или тужени. Ваквата закана во стварноста се препознава во преоптовареноста на медиумите со калкулирање на секоја програмска содржина зашто, како што самите велат „само за една секунда можете да бидете драстично казнети“. Оттука, се гледа дека казните претставуваат силен притисок на законодавецот врз медиумите, и тоа особено врз приватните, за дисциплинирање и контрола на радиодифузерите, во однос на прашања поврзани со прикажуваната и произведена програма.<sup>18</sup>

Дополнителен проблем во однос на пропишаните казни е непропорционалноста на висината на казните. Ефектот од ваквата одредба е нерамномерен товар врз радиодифузерите кои се разликуваат по обем и опсег што за помалите медиуми може да заврши и со престанок со работа. Податоците од интервјуата со раководните лица во Агенцијата, како и со уредниците покажуваат дека

<sup>18</sup> Ibid., 14-15.

негативниот ефект на непропорционалност во казните е многу поголем врз помалите медиуми.

Однапред определените технички детали од овој вид, ја скратуваат и автономијата на регулаторот кој е сведен на рутинско штиклирање на прекршувањето на норми кои не би ни требале да бидат дел од законот.

На овој начин се воспоставува систем кој претставува закана за слободата на изразување и овозможува самоцензура и цензура во медиумите, односно влијае врз конципирањето и изборот на програмските содржини во медиумите.



#### 4. САМОРЕГУЛАЦИЈА

Европската директива (член 4) наложува обврска за саморегулација и/или ко-регулација на национално ниво во областите кои ги опфаќа и во степен кој го овозможува националната легислатива на секоја од земјите членки.<sup>19</sup> Притоа се укажува дека ваквите системи на саморегулација и/или ко-регулација треба да бидат широко прифатени од главните чинители кои се засегнати и да овозможат ефективно спроведување.

Медиумската саморегулација се темели на новинарските етички кодекси, стандардите за уредничка независност, како и актите на самите медиумски организации.<sup>20</sup> Овие кодекси се фокусираат на определени принципи како, „почитување на вистината и правото на јавноста на вистина, правото на фер коментари и критицизам, објективно известување базирано на факти, употреба на фер методи за прибирање информации, корекција на грешките, почитување на доверливоста на изворот.“<sup>21</sup>

Сепак практиките на ефикасна саморегулација не се сведуваат само на кодекси, независно дали се професионални или етички. Потребно е да се воспостават и функционални тела за саморегулација чии одлуки би биле легално признаени и би се имплементирале од страна на судовите.<sup>22</sup> Во поглед на телата и инструментите за медиумска саморегулација, класична практика е медиумот да има свој омбудсман или комисија за поплаки од публиката кои ги развиваат како сопствени инструменти на отчетност кон публиката. Во оваа насока најуспешен пример на европско, но и на глобално ниво се нордиските земји: Шведска, Норвешка, и Данска. Тие имаат долга традиција на саморегулација и ефикасни тела за имплементација во вид на прес совети (PressCouncil). Станува збор за тела кои се финансираат исклучиво од средства кои ги обезбедуваат самите медиуми и во таа смисла се независни од влијанието на државата. Од аспект на актуелните состојби во Македонија, треба да се има предвид дека оваа успешна и позитивна практика може да биде скапа и неододржлива за македонската медиумска индустрија која оперира на мал, сиромашен и етнички фрагментиран пазар.

Приоритетот во саморегулацијата на македонските медиуми треба да биде насочен кон донесување на квалитетни подзаконски акти на самите медиуми, кои треба да ја постават црвената линија од каде тие не дозволуваат интервенирање на државата. За да се овозможи ефективна автономија на македонските медиуми и уредниците, програмските принципи и филозофијата, како и процедурите треба да бидат усвоени од самите медиуми во форма на подзаконски акти (правилници, уредби, работни планови и сл.) или друг вид документи кои ги изложуваат политиките на работење, сопствените стандарди и професионални вредности. Со донесувањето на подзаконските акти, македонските медиуми треба да го освојат теренот на уредничката слобода,

<sup>19</sup> “Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the Coordination of Certain Provisions Laid Down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States Concerning the Provision of Audiovisual Media Services (Audiovisual Media Services Directive),” Articles 4, 9.

<sup>20</sup> Andrew Puddephatt, “The Importance of Self-regulation of the Media in Upholding Freedom of Expression,” (UNESCO, CI Debates: February 2011), 11, достапно на: [unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191624e.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191624e.pdf), пристапено на: 29.11.2017.

<sup>21</sup> Ibid., 11.

<sup>22</sup> Ibid., 40

бидејќи медиумската саморегулација досега е најефикасниот механизам за заштита на уредничката независност.<sup>23</sup>

Состојбата во македонскиот контекст може подлабински да се надолжни преку податоците од фокус групите кои покажуваат дека дел од новинарите не се доволно информирани за концептот на саморегулација. Тие ја гледаат улогата на регулаторот како некој што треба постојано да надгледува, да се грижи и да интервенира кога се прекршуваат професионалните стандарди во работата. Новинарите и уредниците ја предаваат одговорноста за квалитетот во рацете на регулаторното тело, и со тоа на некој начин ја инфантилизираат својата позиција. Дел од казнувањето го оправдуваат од овој аспект, но не и во казнување заради прекршување на програмските стандарди. Од друга страна, дел од фокус групите јасно изрази потреба од саморегулирање преку кодекси на професионална етика, правилници за стандарди на квалитет и други акти на сопствено планирање и изведба на програмата.

## ЈАВЕН РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС

Досегашните анализи и извештаи на Европската комисија за напредокот на Македонија утврдуваат недостиг од политичка независност и недостиг на балансирано известување во јавниот сервис. „Останува сериозната загриженост за балансот во известувањето на јавниот радиодифузен сервис. Според мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, следењето на медиумите забележува дека вестите обезбедуваат ограничени информации за политички настани и не успеваат да обезбедат сеопфатна анализа на дневна основа. Во неколку случаи, новинарите ги измешаа фактите со нивните политички ставови, кога ги покриваа вестите“.<sup>24</sup>

Програмскиот совет е телото кое има обврска да ги штити интересите на јавноста.<sup>25</sup> Но, независноста на Програмскиот совет е проблематизирана врз основа на претходно направени анализи за конфликт на интереси.<sup>26</sup> Според достапните податоци, најмалку тројца членови на Советот имаат конфликт на интереси. Двајца членови на Програмскиот совет во моментот на изборот во Собрание не го исполнувале условот во последните пет години да не биле носители на јавни функции. Еден од членовите е поранешен пратеник, додека другиот е поранешен амбасадор. Третиот член на Советот кој не исполнува услови според Законот е актуелен портпарол на општина.

Советот има надлежност да ги носи правилата за програмските и професионалните стандарди на јавниот сервис, но нашите наоди од истражувањето и деск анализата покажаа дека вакви правила отсутнуваат.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> *bid.*, 10

<sup>24</sup> Европска Комисија, „Извештај за Република Македонија за 2016 година“, во прилог на Соопштението на комисијата до Европскиот парламент, до Советот, до европскиот Економско-социјален комитет и до Комитетот на регионите, Соопштение за Политиката за Проширување на ЕУ за 2016 година, достапен на: [www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj\\_na\\_evropskata\\_komisija\\_za\\_republika\\_makedonija\\_2016\\_godina-mk2-raboten\\_prevod.pdf](http://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf), пристапено на: 29.11.2017.

<sup>25</sup> Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (член 116).

<sup>26</sup> „Деполитизација на Програмскиот совет на Македонската Радио Телевизија - предуслов за независност на јавниот сервис. Компаративна анализа на програмските совети на јавните радиодифузни сервиси на Македонија, Хрватска и Словенија“ (Скопје: Македонски институт за медиуми, 2017), достапно на: [http://mim.org.mk/attachments/article/1052/Analiza\\_programski\\_soveti\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://mim.org.mk/attachments/article/1052/Analiza_programski_soveti_FINAL_WEB.pdf), пристапено на: 29.11.2017.

<sup>27</sup> „Проценка на ефектите на постоечката регулатива за аудио и аудиовизуелни услуги“.

Со професионалните стандарди до некаде се поврзани и етичките принципи на работење за кои е изработен кодекс. Меѓутоа и постоечкиот кодекс е предмет на јавна критика и не е прифатлив за најголемото здружение на новинари. Кодексот е критикуван од новинарските здруженија затоа што покрај етичките стандарди вклучува и прашања кои се однесуваат на работна етика, односно дека е општ и неодреден и со тоа подложен на произволна интерпретација.<sup>28</sup> Тоа што анализата го покажа, а е од суштинско значење на фокусот и на оваа студија е дека јавниот сервис нема интерни акти кои се однесуваат на поставување на програмските стандарди. Кога го употребуваме овој поим ние не мислиме само на минутажа и распоред на прикажување туку на критериуми и вредности на професијата во комуниколошка смисла (а не само новинарска). Јавниот сервис треба да предначи во производството на квалитетна програма со изразени уметнички, научни, стручни и новинарски стандарди како и секој национален јавен сервис. За жал, не постојат акти кои ќе ја задолжат и обврзат МРТВ на производство и квалитет. Токму еден од производите на овој проект ќе биде модел-правилникот за програмско работење на МРТВ.

Понатаму, податоците укажуваат на нецелосна транспарентност на работата на Програмскиот совет на јавниот сервис.<sup>29</sup> Според податоците од претходни анализи и извештаи, седниците на Советот не биле отворени за јавноста. Освен што биле затворени, Советот не сметал дека е должен да биде отчетен и да дава изјави и соопштенија на јавноста и засегнатите страни. Дополнително, нашата деск анализа покажа дека на веб страницата на јавниот сервис нема податоци за: работата на Советот, извештаи од седниците или донесените одлуки.

Советот на Европа укажува дека силен и независен радиодифузен сервис е индикатор за силна демократија, односно дека земјите кои имаат популарни, добро финансирани и отчетни јавни радиодифузни сервиси се соочуваат со многу помалку корупција.<sup>30</sup> Исто така, укажува на потребата јавните радиодифузни сервиси да се трансформираат од државни радиодифузери со силни врски со владата и мала отчетност кон граѓаните кон независни и отчетни сервиси со уредничка и оперативна независност од државата.<sup>31</sup>

Во насока на транзицијата од државен кон независен и отчетен јавен сервис може да се издвојат неколку фактори од витална важност:

- надзорни тела, агенции, одбори кои имаат улога на штит од влијанието на државата или комерцијално влијание врз јавниот сервис;
- финансирање на јавниот сервис;

<sup>28</sup> „ЗНМ: МРТ сака на брзинка да усвои Етички кодекс за да глуми лажен активизам пред доаѓањето на Хан“, МКД.мк (14.09.2015), достапно на: [www.mkd.mk/makedonija/politika/znm-mrt-saka-nabrzinka-da-usvoi-etichki-koodeks-za-da-glumi-lazhen-aktivizam-pred](http://www.mkd.mk/makedonija/politika/znm-mrt-saka-nabrzinka-da-usvoi-etichki-koodeks-za-da-glumi-lazhen-aktivizam-pred), пристапено на: 29.11.2017.

<sup>29</sup> „Мониторинг на работата на АВМУ И МРТ“ (Скопје: Центар за развој на медиуми, 2017), достапно на: <http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/Priv-monitoring-izvestaj-za-2017.pdf>, пристапено на: 29.11.2017.

<sup>30</sup> Council of Europe, “Public Service Broadcasting under Threat in Europe,” Strasbourg (02.05.2017), достапно на: <https://www.coe.int/bg/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>, пристапено на: 29.11.2017.

<sup>31</sup> “Recommendation CM/Rec (2012)1 of the Committee of Ministers to Member States on Public Service Media Governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers’ Deputies),” достапно на: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900016805cb4b4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900016805cb4b4), пристапено на: 29.11.2017.

- административни и правни повелби т.е. интерни (подзаконски акти) на јавниот сервис;
- инклузивност на публиката;

Шведска може да се третира како успешен пример за одвојување на јавниот сервис од државата. Шведскиот јавен радиодифузен сервис (SVT) е во сопственост на независна фондација која е специјално дизајнирана да го заштити од влијание од државата, но и од комерцијално влијание. Независноста на надзорните агенции е зајакната на различни начини, како на пример дисперзирана моќ на назначување на членовите на одборот и вклучување на претставници на различни групи од општеството како членови на одборот. Исто така, значајна мерка за зајакнување на независноста е тоа што мандатот на членовите на директори не истекува во истата година. Ова подразбира дека истовремено не се назначува целиот одбор туку на четири години се менува половина од неговиот состав. Интересно е што наместо да се инсистира на целосно исклучување на партиските влијанија, шведскиот модел (слично како и данскиот) дозволува политичките партии од парламентот да препорачаат нивен член на одборот од кој се очекува да има експертиза во областа на: медиумите, културата, правото или економијата.

#### **4.1. МОДЕЛИ НА ФИНАНСИРАЊЕ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЕУ:**

- финансирање врз основа на претплата (Шведска, Финска)
- комбинирано финансирање, од претплата и од комерцијални приходи (Данска, Германија, Франција)
- комбинирано финансирање, од даночните приходи и од комерцијални приходи (Холандија).

Во 2000 година, Холандија премина од финансирање врз основа на претплата кон комбинирано финансирање преку даночни и комерцијални приходи. Единствениот исход од промената е што има постепено опаѓање во финансирањето во секоја наредна година. Генерално, ваквиот тип на финансирање содржи ризик од злоупотреба од страна на владата која може распределбата на средствата да ја користи како механизам за притисок врз јавниот сервис. Комерцијалните приходи од реклами овозможува независност од државата, но постои ризик од зголемен комерцијален притисок. Затоа претплатата се смета за гарант на автономијата на јавниот сервис, но претставува и негова обврска за отчетност кон граѓаните и публиката.

#### **4.2. АДМИНИСТРАТИВНИ И ПРАВНИ ПОВЕЛБИ НА ЈАВНИОТ СЕРВИС**

Административни и правни повелби, односно интерни (подзаконски) акти на јавниот сервис е една од најзначајните алатки за спречување на владиното, партиско-политичко влијание врз уредувачката политика и генерално независност на јавниот сервис, како и гарант за квалитетот на програмата. Повелбите ја воспоставуваат и ја штитат мисијата на јавниот радиодифузен сервис преку специфицирање на нивните граѓански обврски и ограничување



на влијанието од владата и државата.<sup>32</sup> Притоа мора да се има предвид т.е. да се избегне проблемот со двосмисленост на административните и правните повелби, што подразбира слаби мандати и премногу општ и генерички јазик кој ги прави јавните сервиси подложни на владини интервенции. Повелбите на норвешкиот, шведскиот и британскиот јавен сервис може да се земат како позитивни примери на повелби кои ја избегнале ова замка и овозможуваат високо ниво на автономија. Во некои земји, како на пример Германија, повелбите на јавните сервиси поставуваат технички критериуми кои го определуваат финансирањето. Освен тоа, административните и правните повелби на јавниот сервис може да содржат и одредби со кои се поставуваат граѓанските цели како понуда на образовна содржина, поддршка на програми за култура, опфаќање на различни мислења во општеството.

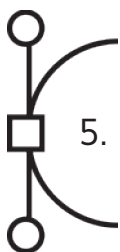
### 4.3. ИНКЛУЗИВНОСТ НА ПУБЛИКАТА

Формирање на совети на публиката, како и истражувања на јавното мислење може да се третираат како вообичаени механизми кои се зајакнува отчетноста меѓу јавниот сервис и неговите врски со публиката. При реализацијата на оваа цел за вклученост на публиката треба да се има предвид дека успехот на јавните сервиси во голема мера зависи и од тоа колку инвестираат во нови технологии и развиваат стратегии за социјални медиуми. Од овој аспект како успешни примери може да се третираат јавните сервиси на нордиските земји: Шведска, Данска, Норвешка.

Данска е можеби најдобриот пример за инклузивност и овозможување на широк консензус не само во однос на работата и програмата на јавниот сервис туку и во дефинирање на медиумската политика воопшто. На секои четири години во Данска се носи нова рамка за медиумска политика врз основа на т.н. политички медиумски договори. Тоа се договори кои се донесуваат врз основа на исцрпни, долготрајни дебати со најшироката јавност и сите засегнати актери и се носат по пат на консензус на политичките сили во парламентот. Со овие договори се дефинира четиригодишната рамка според која функционираат сите аудиовизуелни сервиси (јавни и приватни). Моментално во Данска се водат преговорите за новите договори, кои би требало да бидат готови во 2018/2019 година. Процесот започна во 2017 година со широка петмесечна дискусија организирана од Министерството за култура во која беа вклучени граѓаните. Од нив се добиени податоци за програмските содржини кои ги интересираат, како и за платформите преку кои би сакале да ги добиваат тие содржини (ТВ, радио или интернет). Потоа дебатата се проширува со претставниците од медиумската индустрија. По завршувањето на таа фаза, владата објавува предлог документ за новите договори и почнуваат преговори во Парламентот од кој се очекува да ги усвои со широк консензус.

---

<sup>32</sup> Rodney Benson, Matthew Powers and Timothy Neff, "Public Media Autonomy and Accountability: Best and Worst Policy Practices in 12 Leading Democracies," *International Journal of Communication* 11 (2017), 1–22 1932–8036/20170005, достапно на: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/4779/1884>, пристапено на: 29.11.2017.



## 5. ПРЕДЛОГ ПОЛИТИКИ

**П**редлозите за политики што следат подразбираат промена на постоечките претпоставки при креирањето на политиките кои се засноваат на визија за општеството која е претерано контролирачки насочена третирајќи ги граѓаните и институциите како некомпетентни за сопствен суд, одлука и одговорност. Нашиот природ промовира политики базирани на плурализмот како општествен и економски принцип и има за цел надминување на авторитарниот пристап што овозможува „заробување“ на институциите, односно, во конкретниот случај, на медиумската сфера. Политиките што ги предлагаме произлегуваат од идејата за регулирање на одредена сфера според принципите на демократско владеење и владеење на правото во европските демократии кое поаѓа од претпоставката за „чесниот граѓанин“ и регулирање на неговите практики и однесувања, а престанот се третира како исклучок и аномалија – целта на законот е да ја направи појасна, поотчетна и пофер работата во определена сфера а не да претпоставува постојано дека секој граѓанин е потенцијален криминалец со намера да ги прекрши правилата. Правилата треба да се јасни и едноставни и со тоа, да го олеснат наместо бирократски да го усложнат работењето.

Едно вакво поместување на појдовната основа во градењето политики во медиумската сфера ќе има неколку ефекти: овозможување услови за развој на квалитетот на медиумските производи според логиката на пазарната легитимација, зајакнување на квалитетот на производите на јавниот сервис кое за критериум го нема пазарот туку судот на професионалната, новинарска, културна и академска заедница, зајакнување на саморегулацијата и подобри услови за независност на медиумите од политичките влијанија. Ваквите ефекти се постигнуваат преку ослободување на товарот на државата да ги одредува, уредува и контролира до најситните детали сите аспекти на функционирањето на медиумите, а ја отвора можноста за преземање одговорност на медиумите во однос на јавноста и публиката во поглед на професионалното и квалитетно извршување на дејноста во согласност со сопствените начела и принципи.

Промената на политиките започнува со промена на функционирањето и надлежностите на регулаторното тело. Првата политика што ја предлагаме се однесува на професионализацијата на советодавното тело на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни услуги. Членовите на советодавното тело треба да бидат номинирани од релевантните професионални здруженија кои работат во сферата на медиумите (новинарство, филм, музика, продукција и сл.) и кои со својот интегритет можат да ги застапуваат различните засегнати страни во регулаторното тело и во процесите на креирање и спроведување на медиумските политики. Освен составот, предлагаме да се смени статусот на Советот и да претставува највисокото извршно тело наместо директорот како што беше до сега. Овој предлог е во согласност со најдобрите европски практики.

За да се овозможи ефикасност во креирањето и спроведувањето на политиките Советот треба да ги користи знаењата и анализите на стручната служба на регулаторното тело која со спроведените анализи покажува стручност и непристрасност во работењето. Спрегата на стручната служба со советодавното тело кое има најголема надлежност во одлучувањето е

значајна затоа што овозможува засновање на принципите на одлучување во креирањето на политиките и нивното спроведување врз основа на податоците што ја опишуваат состојбата во медиумската сфера од различни засегнати страни и аспекти – потребите и можностите на медиумскиот пазар, јавниот интерес и потребите на публиката како и професионалните стандарди за вршење на дејноста.

Во таа насока потребно е насочување на работата на стручната служба кон анализи, креирање партиципативни процеси и спроведување на политики за развој на медиумската сфера како централен аспект на работата, наместо фокус на мониторингот и санкционирањето кои треба да бидат второстепени приоритети.

Потоа неопходни се промени во законот што се однесуваат на програмските стандарди кои ќе бидат во насока на овозможување слободни и независни медиуми, заштита на граѓаните, јавниот интерес и овозможување на плурализам. Ваквите програмски стандарди треба да се темелат на постоечките анализи и податоци на регулаторното тело и граѓанскиот сектор и да ги земат предвид сите аспекти за развој на медиумската сфера. Исто така програмските стандарди треба да бидат пропишани на тој начин што даваат насока, препорачуваат и советуваат. Тие треба да бидат доволно општи за да дозволат медиумите самите да креираат интерни документи што ќе ги операционализираат програмските стандарди на поединечниот медиум и со тоа ќе постават сопствена рамка на која медиумот се обврзува пред јавноста и публиката. На овој начин тие ја кројат својата програмска политика изложувајќи се на судот на публиката и критичката јавност, а не на тој на Агенцијата и Судовите. (Судовите постојат за прекршување на кривичниот закон а не за прекршување програмски стандарди.)

Клучно е јакнењето на саморегулацијата на медиумите преку сопствена рамка на примена на законот преточена во подзаконски акти, во согласност со законите, Уставот и со меѓународните професионални стандарди и принципи произлезени од Европската директива (2010 и 2016), но и со сопствената програмска философија. Во насока на јакнење на саморегулацијата потреба е и поголема вклученост на професионалните здруженија во промоција и заштита на стандардите на квалитет и културните и цивилизациски вредности пласирани во медиумите.

Обврзувачки одредби за програмските стандарди во законот може да бидат, по углед на европската практика и примери, прашањата кои се однесуваат на испорачување на услугите за кои дополнително плаќаат корисниците (on demand услугите).

Предлагаме медиумскиот плурализам да се развива во насока на разнобразност на понудата во согласност со постоечките услови и можности на медиумскиот пазар. Во таа насока потребно е креирање на критериуми кои ќе ги следат потребите на публиката, јавниот интерес и анализата на пазарот. Според овие параметри треба да се поставуваат на критериумите за издавање/обновување дозвола за медиумите од страна на Агенцијата и, повторно,

врз база на сопствен подзаконски акт (наместо законот да се оптоварува со детали).

Во однос на обезбедување подобри услови за независност на медиумите од политички влијанија неопходно е спроведување на длабински анализи и адаптација на постоечките одредби за медиумска концентрација.

Во насока на заштита на јавниот интерес неопходни се механизми за обезбедување на независноста на јавниот радиодифузен сервис. Независноста на јавниот сервис треба да произлегува од запазувањето на највисоки професионални критериуми и интегритет на членовите во Програмскиот совет и другите раководни функции. Тие ќе бидат обезбедени на сличен начин како и во случајот на членовите на советот на Регулаторното тело, односно ќе бидат номинирани пред Парламентот од релевантните професионални здруженија и ќе имаат реномиран статус во однос на својот професионален интегритет.

Потоа, за да се обезбедат највисоки професионални стандарди и вредности, Јавниот радиодифузен сервис треба да креира подзаконски или друг вид интерни акти на саморегулација во однос на програмските и професионалните стандарди.

Транспарентност, партиципативност и отчетност во креирањето на политиките за развој и изработка на програма, јавниот радиодифузен сервис да овозможи преку овозможување партиципативен процес при креирањето на годишните програми и јавност на одлуките на управните органи, јавните годишни финансиски отчети и повремени финансиски ревизии како нужен дел од одговорното работење и користење на средствата обезбедени од страна на граѓаните за потребите на јавниот сервис.

