



**USAID PROJECT FOR MEDIA
LEGAL REFORM AND
RESPONSIBLE MEDIA**



**ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ**

**МЕДИУМИТЕ ВО ИЗБОРНИТЕ ЦИКЛУСИ И ПОТРЕБАТА ЗА ИЗМЕНИ
НА ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Д-р Љубица Караманди

СЕПТЕМВРИ 2013 ГОДИНА

Програма на УСАИД за зајакнување на
независните медиуми во Македонија,
Проект за одговорни медиуми и законодавни
реформи во медиумската сфера

Центар за развој на медиуми
Ул. Македонија бр. 11/1-5, 1000 Скопје
Тел/факс: +389 2 3136 340
www.mdc.org.mk

ВОВЕД

Демократски избори се невозможни без медиумите. Слободните избори не значат само слобода да се гласа и да се биде гласан, туку тие се однесуваат и на партиципативниот процес во кој гласачите учествуваат во дебатата и имаат соодветни информации за партиите, кандидатите и нивните политика, како и за самиот изборен процес. Од тој аспект, медиумите ја имаат улогата на „куче – чувар“ на демократијата кој треба да обезбеди транспарентност на изборниот процес.

Регулирањето на медиумското следење на изборите е прашање на избор во секоја земја различно. Тоа се однесува и на изборот на актите со кои се врши регулација, како и на опфатот и начинот на регулирање на прашањата. Она што е важно е да се обезбедат слободата на изразување и правото на информирање, како и правото на граѓаните за учество во управувањето со државата, преку избраните претставници.

Република Македонија се вбројува во редот на земјите кои го регулираат медиумското следење на изборите со законска и подзаконска регулатива.¹ Така, одредбите кои се однесуваат на конкретното прашање во моментот се содржани во Законот за

¹ Во моментот на подготвување на овој документ за јавна политика во законодавна постапка е Предлог – Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски кој во целост го отстапува регулирањето на медиумското претставување во изборните процеси на Изборниот законик. Во случај предложениот закон да биде донесен, сепак, мора да се имаат предвид досегашните решенија и искуства во регулирањето на медиумското претставување во време на избори.

радиодифузната дејност (ЗРД),² Изборниот законик³ и подзаконските акти донесени од страна на Советот за радиодифузија (СРД).⁴

Во последните неколку мислења Венецијанската комисија и ОБСЕ остануваат со истите забелешки дека потребно е правилата за медиумското претставување да бидат инкорпорирани во Изборниот законик наместо да бидат утврдени во подзаконски акти, да се изврши усогласување на времетраењето на платеното политичко рекламирање предвидено во Изборниот законик со одредбите во ЗРД и да биде прецизиран изразот „рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборните кампањи.“⁵ И Европската комисија во своите извештаи ја нагласува потребата од дополнителни чекори за целосно усогласување со препораките на ОБСЕ/ОДИХР.⁶

Овој документ за јавна политика ги поддржува препораките на ОБСЕ и Венецијанската комисија, а во текот на изготвувањето беа извршени консултации со претставници на политички партии и невладини организации.⁷ Документот ја објаснува потребата за сериозни измени во правилата за медиумско претставување и дава препораки за идните интервенции во изборното законодавство на Република Македонија.

² Закон за радиодифузна дејност („Службен весник на РМ“ број 100/2005, 19/2007, 8/2008, 103/2008, 152/2008, 6/10, 145/10, 97/1 и 13/2012)

³ Изборен законик на РМ (пречистен текст) („Службен весник на РМ“ број 54 од 14.4.2011 година) и Законите за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник“ број 142/2012, 31/2013 и 34/2013)

⁴ Правилник за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред изборната кампања и Правилник за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања („Службен весник на РМ“ број 60 од 27.4.2011 година)

⁵ Venice Commission and OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the revised Electoral Code of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, (18 June 2013; CDL-AD(2013)020) стр.8, Venice Commission and OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the revised Electoral Code of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, (14-15 October 2011; CDL-AD(2011)027)., OSCE/ODIHR Final Report on the 5 June 2011 early parliamentary elections.

⁶ European Commission, 2012 Progress Report, SWD(2012) 332 final, Brussels, 10.10.2012, стр.7

⁷ На поканата на ЦРМ се одзваа ВМРО–ДПМНЕ, СДСМ, ДОМ и ЛП. Исто така, ЦРМ одржа состаноци и со Здружението на новинари на Македонија, Македонскиот институт за медиуми, Самостојниот синдикат на новинари и новинарски работници, НВО Цивил – Центар за слобода, НВО Инфоцентар, Хелсиншкиот комитет за човекови права.

I. ЗАКОНОТ ЗА РАДИОДИФУЗНАТА ДЕЈНОСТ vis-à-vis ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК

Изборниот законик предвидува, во член 75 став 2, правилата за медиумско претставување да бидат во надлежност на СРД, што е во судир со друга регулатива. Имено, ЗРД кој беше донесен во 2005 година, една година пред донесувањето на Изборниот законик, предвидува дека Собранието ги донесува правилата за медиумско претставување.⁸ Од друга страна, Изборниот законик го овластува Собранието за донесување на правила за медиумско претставување и тоа само во случај на избор на претседател поради престанок на мандатот.⁹ Во овој случај, јасно е дека правилата ќе се однесуваат само за изборната кампања, но не и за периодот од распишувањето на изборите до самиот почеток на изборната кампања.

Двојниот пристап на Изборниот законик, одредени правила да ги донесува Советот за радиодифузија, а одредени Собранието, како и фактот дека генерално се регулира и периодот од распишувањето на избори до изборна кампања, а во случајот на избор на претседател поради престанок на мандатот тој период е изоставен, јасно упатува дека потребно е преиспитување на законските решенија за утврдување на правила за медиумско претставување.

⁸ Член 80 став 5 од Законот за радиодифузната дејност предвидува „Собранието на Република Македонија на предлог на Советот за радиодифузија донесува одлука за правилата за медиумско претставување за време на изборната кампања преку радиодифузери.“

⁹ Членот 145 од Изборниот законик предвидува: „(1) Предлогот на одлуката за правилата за рамноправен пристап во медиумското претставување за избор на претседател на Републиката поради престанок на мандатот, Советот за радиодифузија ја доставува до Собранието најдоцна 15 дена по распишувањето на изборите, а Собранието ја донесува во рок од два дена од денот на приемот. (2) Одлуката од ставот (1) на овој член се објавува веднаш, а најдоцна во рок од 24 часа во “Службен весник на Република Македонија”.

Друго прашање за кое има судир на регулативата е времетраењето на дополнително време за платена политичка програма. ЗРД¹⁰ дозволува најмногу 20% или 12 минути дополнително време за емитување платена политичка програма на еден реален час.¹¹ Од друга страна, Изборниот законик дозволува 15 минути дополнително време за рекламирање,¹² а тоа решение го следи и Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања.¹³

При усогласување на траењето на платеното политичко рекламирање не смее да се изостави фактот дека Конвенцијата за прекугранична телевизија точно го предвидува времето за рекламирање што не смее да изнесува повеќе од 20% во рамките на еден час.¹⁴ Истото го предвидува и Директивата на ЕУ.¹⁵ Со постојното законско решение во Изборниот законик се врши прекршување на меѓународно преземените обврски и така, доведена е во прашање уставноста на одредбата од Изборниот законик.

¹⁰ Членот 95 од ЗРД предвидува „За време на изборна кампања, со посебна одлука, Советот за радиодифузија може да дозволи најмногу 20% дополнително време за платена политичка програма во текот на денот, односно 20% или 12 минути дополнително време за емитување платена политичка програма на еден реален час“.

¹¹ И предложениот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги во членот 100 предвидува траењето на рекламирањето да биде 12 минути на еден час

¹² Членот 75-а став 1 од Изборниот законик предвидува „(1) За време на изборната кампања, радиодифузерите кои ги покриваат изборите можат да емитуваат 15 минути дополнително време за рекламирање на реален час емитувана програма, исклучиво наменети за платено политичко рекламирање, од кои за еден учесник во изборната кампања можат да одвојат најмногу 10 минути.“

¹³ Членови 22 и 23

¹⁴ Закон за ратификација на Европската конвенција за прекугранична телевизија и Протокол за измена на Европската конвенција за прекугранична телевизија, член 12

¹⁵ Член 23 од Директивата на ЕУ, во: European Union, Directive 2010/13/EU of the Parliament and of the Council of 10 March 2010 (Audiovisual Media Services Directive)

II. МЕДИУМСКОТО ПРЕТСТАВУВАЊЕ И ИЗБОРНИТЕ ЦИКЛУСИ ВО ПОДЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВАТА

Првата препорака на ОБСЕ и Советот на Европа се однесува на законско, наместо подзаконско, регулирање на правилата за медиумско претставување во изборните процеси. Наведената препорака има своја оправданост. Имено, двата подзаконски акти кои ги содржат правилата за медиумското претставување се во надлежност на СРД кој ги носи по претходно прибавено мислење од Државната изборна комисија (ДИК). Во сегашната ситуација, подзаконските акти¹⁶ се донесени без потребното мислење од ДИК¹⁷ што ја доведува во прашање законитоста на постапката за донесување на правилниците, а воедно и на самите акти. Од друга страна, постои опасност доколку ДИК го одолговлекува донесувањето на своето мислење, СРД да не може да ги донесе правилата.

Друга причина поради која се препорачува законско регулирање на правилата за медиумско претставување е фактот што самите подзаконски акти содржат недоречености и недоследности. Повеќе прашања, како проблематични или што отвораат дилеми, се подолу објаснети.

Правила за медиумско претставување пред почетокот на изборната кампања

Изборниот законик предвидува донесување на правила за однесувањето на радиодифузерите пред официјалниот почеток на изборната кампања. Обезбедувањето на здрава политичка дебата налага преиспитување на ова прашање. Во таа смисла мора да се спомене дека Советот на Европа препорачува „правната рамка да го охрабри и

¹⁶ Правилник за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред изборната кампања и Правилник за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања

¹⁷ ДИК во допис бр.03-1107/3 од 10.07.2013 година извести дека за наведените правилници нема дадено мислење, а во Записник од 9-та седница на СРД од 13.04.2011 година на стр.6 стои дека: „Членовите на Советот разговараа за пристигнатиот допис од ДИК во кој тие информираат дека не можат да дадат мислење за правилниците на Советот и бараат дополнителни податоци поврзани со јавната расправа по документите. Се согласија дека ДИК со ваквиот однос се меша во ингеренциите на Советот и дека донесувањето на правилниците веќе не смее да се одложува...“

олесни плуралистичкото изразување на мислење за време на изборните кампањи.“ Во препораките на Советот на Европа не се зборува за медиумски правила пред почетокот на изборната кампања, туку Советот на Европа препорачува правната рамка да воведи обврска за покривање на изборните кампањи на фер, избалансиран и непристрасен начин во целокупната програма на сите радиодифузери, како на јавните, така и на комерцијалните.¹⁸ И меѓународната експертиза препорачува регулативата да се однесува на периодот на изборната кампања, а за другиот период да се применува вообичаената практика.¹⁹

Факт е дека со општата забрана за изборно медиумско претставување пред започнување на изборната кампања, која е широко дефинирана во подзаконските акти на СРД,²⁰ се врши ограничување на слободата на изразување. Воедно, мора да се има предвид должината на времето за кое се однесува подзаконскиот акт, период кој е многу подолг од самата изборна кампања.²¹

Притоа, отворени се вратите за злоупотреба, односно давање предност на јавните власти, во услови кога е дозволено информирање за редовните активности на државните органи, органите на општините и на градот Скопје.²² СРД потврдува дека во пракса радиодифузерите имаат тешкотии околу разликувањето меѓу информирање за редовни

¹⁸ Council of Europe, Recommendation CM/rec(2007)15 of the Committee of Ministers to Member States on measures concerning media coverage of election campaigns, дел II

¹⁹ ACE Electoral Knowledge Project, The ACE Encyclopedia: Media and Elections, достапно на: <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/onePage>, пристапено на 15 август 2013 година, стр.82

²⁰ Член 2 од Правилникот за однесување на радиодифузерите во периодот пред започнување на изборната кампања го дефинира изборното медиумско претставување како: „промовирање (непосредно или посредно) на ставови, програми, платформи, достигнувања, активности и др. на политички партии, коалиции, групи избирачи и нивни претставници.“

²¹ Член 12 став 4 од Изборниот законик предвидува од распишувањето до одржувањето на изборите да не помине повеќе од 90 дена, ниту помалку од 70 дена. Така, правилата за медиумско претставување пред почетокот на изборната кампања важат не повеќе од 70 и не помалку од 50 дена што е многу повеќе од изборната кампања која трае 20 дена.

²² Правилник за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнувањето на изборната кампања, член 12

активности на функционери – кандидати и информации во функција на изборна кампања.²³

Исто така, посебни информативни емисии со претставници од политички партии се дозволени,²⁴ се додека во нив не учествуваат кандидати потврдени од надлежните изборни органи.²⁵ Врзувањето на изборното медиумско претставување со потврденоста на кандидатурата од надлежните изборни органи (член 69-а од Изборниот законик) во пракса се покажува како извор на проблеми.²⁶ Едноставно, врзувањето на одредени активности со потврденоста на кандидатите од ДИК е заобиколување на правилата на игра затоа што веднаш штом се распишат изборите политичките партии влегуваат во изборна трка, а особено кога тие јавно ќе ги објават своите кандидати.

Имајќи го предвид горенаведеното, треба да се преиспита потребата од правила што ќе важат за периодот пред официјалниот почеток на изборната кампања. Единствено оправдана се чини забраната на точно определени активности, како на пр. платеното политичко рекламирање.²⁷

²³ „Уште еден практичен проблем за радијата и телевизиите поврзан со правната рамка за овој период е информирањето во случаите кога потврдените кандидати се истовремено и актуелни носители на функции“, Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година, стр.5

²⁴ Правилник за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнувањето на изборната кампања, член 14

²⁵ На пример, во емисијата „Јади Бурек“ што се емитува на СИТЕЛ 3 Скопје, на ден 18.02.2013 година, пред објавувањето на кандидатските листи од страна на ДИК, како гостин се појави Владимир Тодоровиќ- тогаш актуелниот и кандидат за градоначалник за Општина Центар. Учеството во емисијата беше во согласност со законот, иако според некои фактички беше извршено промовирање на господинот Владимир Тодоровиќ како кандидат за градоначалник.

²⁶ „Ова создаде практични проблеми во првите денови по истекувањето на законскиот рок за потврдување на кандидатурите, кога радиодифузерите и Советот за радиодифузија се наоѓаа во незавидна ситуација бидејќи беше тешко да се дојде до информации за тоа кои листи со кандидати се потврдени“, во СРД, Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година, стр.4

²⁷ Граѓанската асоцијација МОСТ препорачува „Да се дефинира периодот од распишувањето на изборите до потврдувањето на кандидатските листи, и точно да се пропише кои дејствија се дозволени во овој период, а кои не,“ во МОСТ, Финален извештај Домашно набљудување на локалните избори 2013 година, јули 2013 година, достапно на

Правила за медиумско претставување за време на изборна кампања

Подзаконскиот акт кој ги содржи правилата за медиумско претставување за време на изборна кампања треба да изврши јасна операционализација на принципот на рамноправен пристап во медиумското претставување преку утврдување на јасни критериуми за обезбедување на правичен, избалансиран и непристрасен пристап во медиумското претставување.²⁸

Меѓутоа, Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања (Правилник за време на изборна кампања) отвора повеќе прашања.²⁹ Прво, во членот 1 стои дека истиот се однесува за изборни кампањи, меѓу другото, и за избор на претседател на РМ. Одредбата е јасно во спротивност со членот 145 од Изборниот законик со кој како овластен орган е предвидено Собранието на РМ. Понатаму, дефинициите во Правилникот отстапуваат од дефинициите утврдени во Изборниот законик.³⁰ Недостигот на прецизни одредници кои се „другите програми“ кои може да се користат во функција на изборите покрај облиците на изборно медиумско

http://www.most.org.mk/images/MOST/Final%20Report_Local%20Elections%202013_MKD.PDF,

пристапено на 30 август 2013 година, стр.31

²⁸ Правилник за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања

²⁹ Членот 7 од Правилникот за време на изборна кампања има своја оправданост за вистински политички натпревар заради што се препорачува одредбата да биде внесена во Изборниот законик. Истиот предвидува дека „За време на изборната кампања и во периодот на изборниот молк, радиодифузерите не смеат да емитуваат огласи и реклами финансирани од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на општините и на градот Скопје, и на сите други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања.“

³⁰ Изразот „организатори на изборна кампања“ не соодветствува со дефинициите на изразите во Изборниот законик каде во членот 2 точката 14 како организатор на изборна кампања се смета „овластено лице од политичката партија, коалиција или група избирачи кои ја организираат изборната кампања“. Правилникот го проширува значењето на изразот и истиот опфаќа „кандидати, политички партии, коалиции или група избирачи кои ја организираат и/или учествуваат во изборната кампања.“ На овој начин, како организатор на изборна кампања се сметаат всушност сите субјекти кои учествуваат во изборната кампања без притоа да е конкретно определено овластено лице.

претставување,³¹ членот 5³² од Правилникот за време на изборната кампања отвора простор за користење фактички на сите програми во функција на изборите.

Притоа, мора да се спомене препораката на Советот на Европа известувањето во вестите, дневно – политичките емисии, вклучително интервјуа и дебати да се врши на фер, избалансиран и непристрасен начин. Воедно, се нагласува дека не треба да им се даде привилегиран третман на јавните власти.³³ Од друга страна, практиката на медиумското претставување во Република Македонија покажува спротивни тенденции од она што е содржано во препораките на меѓународните организации.³⁴ На последните локални избори радиодифузерите покажаа неможност да разликуваат помеѓу редовните активности на државните функционери и активности што се дел од изборната кампања.³⁵

Правилникот за време на изборна кампања ја разработува должноста на радиодифузерите за обезбедување на рамноправен пристап во изборното медиумско претставување, но тоа го прави со утврдување на дополнителни принципи.³⁶ Логично се

³¹ Член 2 точка 2 од Правилникот дефинира дека „Облици на изборно медиумско претставување се: дневно-информативните емисии, програмите што им овозможуваат директен пристап на организаторите на изборната кампања до публиката/гласачите, и посебните информативни емисии“

³² Членот 5 од Правилникот предвидува дека: „Покрај облиците на изборно медиумско претставување наведени во овој Правилник, радиодифузерите имаат уредувачка слобода и други свои програми да користат во функција на изборите. Во таков случај, мора да го почитуваат принципот на избалансираност, и на сите организатори на изборната кампања да им обезбедат рамноправен медиумски пристап. Од ова правило се изземаат програмите наменети за малолетната публика.“

³³ Council of Europe, Recommendation CM/rec(2007)15 of the Committee of Ministers to Member States on measures concerning media coverage of election campaigns, дел II, точка 2

³⁴ „Имајќи го предвид и ова и резултатите од известувањето во првите 10 дена, може да се заклучи дека најголемиот дел од медиумите не успеаја да направат разлика меѓу редовните активности на власта, и оние кои служат за промовирање проекти и достигнувања во функција на изборната кампања“, во: СРД, Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година, стр.11

³⁵ ОБСЕ/ОДИХР, International Election Observation Mission, Republic of Macedonia, Municipal Elections 24 March 2013, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, стр.7

³⁶ Членот 6 од Правилникот за време на изборна кампања предвидува дека за претседателските избори и изборите за градоначалници, медиумското претставување

поставува прашањето, прво, дали овластувањата за носење на правилници вклучуваат и дискреционо право на СРД за утврдување на дополнителни принципи кои се од суштинска важност во претставувањето на партиите и кандидатите.³⁷

Понатаму, членот 27 од Правилникот го забранува платеното политичко рекламирање само во „директни преноси од верски, спортски, културни, забавни и други настани“, за разлика од Изборниот законик кој ја става забраната за сите преноси, без разлика дали се директни или не (член 76 став 4). Ваквата формулација на одредбата од Правилникот отвора многу простор за злоупотреба и повреда на законските одредби.

Во делот на изборниот молк, Правилникот за време на изборна кампања во членот 33³⁸ го стеснува времетраењето на молкот утврдено со Изборниот законик.³⁹ Во услови кога

треба да биде согласно принципот на еднаквост, додека пак за пратениците и општинските советници согласно принципот на пропорционалност според бројот на потврдени листи на кандидати. Обврската на радиодифузерите да известуваат согласно принципите на еднаквост и пропорционалност се разработени во членовите 13, 18 и 28. Така, Членот 13 од Правилникот ја утврдува должноста на радиодифузерите при известувањето во дневно – информативните емисии да обезбеди избалансирано покривање на активностите согласно принципот на пропорционалност, а во членот 18 е предвидена должноста на јавниот радиодифузен сервис да обезбеди бесплатно политичко претставување согласно принципите на пропорционалност, односно еднаквост. Истиот принцип важи и за посебните информативни програми, согласно членот 28 од Правилникот.

³⁷ Компаративно постојат 2 принципи за директно радиодифузно претставување: еднаквост (equality) кога секоја партија или кандидат добива исто време и пристап (Франција, Данска, Норвешка, Арменија, Јапонија и Холандија) и правичност (equity) кога партиите добиваат пристап пропорционално на нивната популарност т.е. според освоени парламентарни места/гласови во претходните избори. Види во: ACE Electoral Knowledge Project, The ACE Encyclopedia: Media and Elections, достапно на: <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/onePage>, пристапено на 15 август 2013 година, стр.105-109

³⁸ Членот 33 од Правилникот предвидува дека „За време на изборниот молк, кој започнува 24 часа пред денот на изборите, а завршува во 19:00 часот на денот на изборите, односно со затворањето на избирачките места, престануваат сите облици на изборно медиумско претставување на организаторите на изборна кампања.“

³⁹ Членот 69-а став 2 од Изборниот законик предвидува „Изборната кампања започнува 20 дена пред денот на изборите и во првиот и вториот круг на гласање не смее да трае 24 часа пред денот на изборите и на денот на изборите.“

Изборниот законик не прецизира час за завршувањето на молкот, ваквата поставеност несомнено има влијание на однесувањето на радиодифузерите. Притоа, мора да се земе предвид дека редовното кратање на молкот фактички изнесува 5 часа, но доколку има инциденти и предвремено се затворат избирачките места молкот во конкретните избирачки места ќе заврши и пред 19 часот. Проблемите околу прецизирањето на траењето на изборната кампања и изборниот молк се јасно воочени и во праксата⁴⁰ од што нужно произлегува потребата за преиспитување и прецизирање на должината на изборните кампањи и изборниот молк.⁴¹

III. МЕДИУМСКОТО ПРЕТСТАВУВАЊЕ ВО ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК

Кај постојните одредби на Изборниот законик кои го покриваат медиумското претставување, внимание привлекуваат повеќе прашања. Во постапката на донесување на подзаконските акти од страна на СРД беше поставено прашањето за надлежноста на ДИК да бара податоци од другите органи вклучени во изборниот процес (види фуснота 17). Тоа јасно упатува на преиспитување на законската поставеност на државните органи кои се надлежни да учествуваат во водењето на изборниот процес. Во таа смисла, се препорачува појасно позиционирање на ДИК во однос на останатите органи вклучени во изборниот процес.⁴² Од аспект на медиумите, се препорачува да се предвиди

⁴⁰ СРД заклучува дека „Самиот тек на Изборите 2013, како први локални избори во оваа правна рамка, покажа дека постои потреба во Законикот да се прецизираат роковите поврзани со вториот круг од изборната кампања. Имено, отпочнувањето и завршувањето на кампањата и на молкот се определени за првиот круг, но не и за вториот. По аналогија може да се определи траењето на молкот, но неопределениот почеток на кампањата по завршувањето на првото гласање отвора недоумици,“ во: СРД, Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година, стр.8

⁴¹ Од Извештајот на СРД произлегува дека првите 2 дена (25 и 26 март) после првиот круг на локалните избори не беа следени, во: СРД, Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година, стр.8

⁴² Со оглед дека Предлогот на Закон за медиуми предвидува надлежност на регулаторното тело и над печатените медиуми, јасно е дека доколку истиот биде донесен тоа ќе мора да се земе

задолжително информирање на ДИК од страна на СРД за утврдени неправилности и постапувањето по истите, со цел ДИК да може да ја искористи законската можност за покренување на прекршочна постапка.⁴³ Во поддршка на оваа препорака е и фактот дека СРД, иако согласно член 76-б став 2 од Изборниот законик „е должен, по утврдувањето на неправилностите, да покрене прекршочна постапка“, сепак за констатирани повреди во изборните периоди избира да примени поблаг закон т.е ЗРД и да упати укажувања.⁴⁴

Во однос на прашањето за донации во изборните кампањи, медиумите треба да бидат изземени од можноста да бидат донатори. Аргументацијата е во општествената улога што ја имаат медиумите за непристрасно информирање на граѓаните за изборната трка,⁴⁵ а со цел спречување на можноста медиумите да учествуваат во коруптивно делување што има изразито деградирачки ефект на демократските процеси. Во таа смисла, се нагласуваат високите износи за државно рекламирање⁴⁶ кон одредени медиумски куќи

предвид со оглед дека постоечките законски решенија надлежноста над печатените медиуми ја ставаат во рацете на ДИК.

⁴³ Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија предлага ДИК и СРД да формираат ад-хок работна група за време на изборите која би овозможила поблиска соработка и информирање на дневна основа за време на изборниот период

⁴⁴ Во Извештајот на СРД од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година на стр.5 и 6 стои дека во периодот пред започнувањето на изборната кампања биле констатирани вкупно 25 прекршувања по пет основи (член 75 став 2 од Изборниот законик и членови 7, 12, 5 и 14 став 3 од Правилникот) и за сите беа упатени укажувања. Изборниот законик во член 181 предвидува прекршочна постапка и глоба за повреда на член 75. За повредите сторени во време на изборната кампања биле изречени 23 укажувања, 33 одлуки за прекршочни постапки од кои 20 завршиле со порамнување (член 75 став 3 од Изборниот законик) и 2 порамнувања и 6 покренати прекршочни постапки за повреда на член 75 став 5 од Изборниот законик (стр.12 и 13 од Извештајот на СРД).

⁴⁵ И Граѓанската асоцијација МОСТ препорачува преиспитување на можноста медиумите да бидат донатори затоа што „на тој начин се заобиколува правото на учесниците на рамноправен пристап во платеното политичко рекламирање“, во: МОСТ, Финален извештај Домашно набљудување на локалните избори 2013 година, јули 2013 година, достапно на http://www.most.org.mk/images/MOST/Final%20Report_Local%20Elections%202013_MKD.PDF, пристапено на 30 август 2013 година, стр.31

⁴⁶ Во Извештај на Европската комисија стои дека Владата е најголемиот огласувач во земјата со годишен буџет за рекламирање од над 20 милиони евра, во: European Commission, Western Balkans and Turkey Media and Freedom of Expression Fact Finding and Scoping Study, април 2013 година, стр. 23

што беше констатирано од повеќе релевантни актери,⁴⁷ а што покренува сомнежи и загриженост за можното политичко влијание врз медиумите што, според некои, особено се одразува во изборните процеси.⁴⁸

Заради транспарентност и доследност дека медиумите не биле донатори во изборните кампањи, мора да се имаат предвид одредбите кои на радиодифузерите и печатените медиуми им наметнуваат обврска за поднесување на финансиски извештаи за средствата кои биле платени или се побаруваат за рекламирањето (член 85-а од ИЗ). За жал, се пропушта можноста да се утврди дали побаруваните пари биле наплатени, кога и од кој. А, со оглед дека се работи за многу висок износ на побарувања, таквата интервенција се покажува како повеќе од неопходна.⁴⁹

Со оглед дека таквите извештаи не даваат целосна слика на состојбите, односно дали воопшто биле платени и кој ги платил преостанатите побарувани финансиски средства, се препорачува законодавна интервенција во тој дел со предвидување на обврска за достава на конечни извештаи откако сите побарувања ќе бидат исплатени. Таквата интервенција е во согласност и со измените на Изборниот законик од 2012 кога е избришана одредбата за затворање на жиро-сметките за изборните кампањи и кога е дозволено *post festum* донирање, односно 30 дена од денот на завршувањето на

⁴⁷ „There continues to be concern that a large share of government-funded advertising campaigns is being directed to media supportive of the government“, European Commission, 2012 Progress Report, SWD (2012)332 final, Brussels, 10.10.2012, стр. 14. И американскиот Стејт Департмент во Извештајот за човекови права за 2012 година констатирал дека „The government was the largest purchaser of advertising in the country and favored outlets and journalists it perceived as friendly,“ во: US State Department, Macedonia 2012 Human Rights Report, достапно на <http://www.state.gov/documents/organization/204523.pdf>, стр.10

⁴⁸ Види: Медиумски огледала на НВО Инфоцентар www.nvoinfocentar.org.mk, Извештаи на Транспарентност Македонија www.transparentnost-mk.org.mk,

⁴⁹ Согласно извештаите на медиумите објавени на веб-страната на Државната комисија за спречување на корупција, од вкупната вредност на медиумските услуги за локалните избори 2013 година повеќе од 70% се ненаплатени, односно остануваат за наплата 51.476.818,00 денари или приближно 840.000,00 евра

изборната кампања,⁵⁰ што е подолго од рокот во кој медиумите се должни да го поднесат својот извештај.⁵¹

IV. ЈАВЕН РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС

Во Република Македонија, Изборниот законик предвидува обврска за јавниот радиодифузен сервис да обезбеди бесплатно медиумско претставување. Во таа смисла, Советот на Европа препорачува дека кога националните правни рамки предвидуваат бесплатно време за медиумско претставување, тоа треба да биде сторено на фер и недискриминаторски начин, врз основа на транспарентни и објективни критериуми.⁵²

Во случајот на РМ, прецизирањето на критериумите е оставено на подзаконска регулација. Сепак, Правилникот за време на изборна кампања не утврдува попрецизни правила за јавниот радиодифузен сервис. Единствено се потврдуваат законски утврдените обврски за следење на изборниот процес и информирање на граѓаните за изборниот процес,⁵³ како и обврската за емитување бесплатно политичко претставување согласно принципите на пропорционалност и еднаквост.⁵⁴

⁵⁰ Член 10 и 15 од Законот за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на РМ“ број 142 од 13.11.2012 година)

⁵¹ Согласно член 85-а од Изборниот законик, медиумите поднесуваат извештај во рок од 15 дена по денот на завршувањето на изборната кампања.

⁵² Council of Europe, Recommendation CM/rec(2007)15 of the Committee of Ministers to Member States on measures concerning media coverage of election campaigns, дел II, точка 4

⁵³ Членот 12 предвидува дека „Јавниот радиодифузен сервис (МРТ) е должен да ја следи изборната кампања, односно да објавува информации за целината на изборниот процес, за законската регулатива за изборите, за активностите на сите учесници во изборната постапка, како и за текот на гласањето и за резултатите од изјаснувањето на граѓаните. Јавниот радиодифузен сервис е должен без надоместок во соработка со ДИК да ги информира граѓаните за начинот и техниката на гласање. МРТ има обврска да обезбеди редовно информирање за изборниот процес и за лицата со оштетен слух.“

⁵⁴ Член 18 став 1 од Правилникот предвидува: „Јавниот радиодифузен сервис е должен да

Практиката покажува дека јавниот радиодифузен сервис на Република Македонија,⁵⁵ за жал, е негативен пример во обезбедувањето на рамноправен пристап во изборното медиумско претставување.⁵⁶ Ваквата констатирана состојба⁵⁷ упатува на потребата за сериозно преиспитување на правилата кои се однесуваат на јавниот радиодифузен сервис и предвидување на транспарентни и јасни критериуми за бесплатно медиумско претставување на фер и недискриминаторски начин. Тоа може да биде сторено доколку се предвиди, на пример, секоја партија да има право на одреден број на спотови во траење од 2-3 минути чиј редослед на претставување во ударното време за секој ден ќе биде утврден со извлекување или ротација. Може да се предвиди задолжително организирање на дебати, различни емисии и слично.

V. ПРЕПОРАКИ

Првата препорака во однос на правилата за медиумско претставување во време на изборни циклуси е да се отстрани можноста за ограничување на слободата на изразување во периодот од распишувањето на изборите до изборната кампања.

емитува бесплатно политичко претставување така што ќе обезбеди избалансирано време за организаторите на изборната кампања, согласно со принципите на пропорционалност, односно еднаквост утврдени во член 6 од овој Правилник.“

⁵⁵ Наодите на СРД се дека за време на локалните избори 2013 година „најголема неизбалансираност е регистрирана кај: МРТ1, Македонско радио - Прва програма и ТВ Сител,“ во: СРД, Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година, стр.11

⁵⁶ Меѓу другото, СРД на последните локални избори утврди многу несразмерна застапеност на субјектите во известувањата и емисиите на МРТ меѓу владеачките и опозиционите партии, Владата и локалните самоуправи, дека немало организирано директни дебатни соочувања на кандидатите, а дека бесплатното политичко рекламирање било извршено во строго неударни термини (13.30-14 часот). Воедно, беше забележано и широкото присуство на функционери од владеачката коалиција во интервјуа, разни дебати, информативни програми, во: СРД, Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година, стр.19-21

⁵⁷ Истиот заклучок го дели и ОБСЕ/ОДИХР, во: OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission, Republic of Macedonia, Municipal Elections 24 March 2013, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, стр.7

Единствено е прифатливо да се преиспитаат точно определни активности и евентуално тие да се забранат, како на пример платеното политичко рекламирање.

Земајќи ја предвид постојната ситуација кога дел од медиумските правила ги донесува Советот за радиодифузија, други ги донесува Собранието, повеќе од јасно е дека е потребно да се прифати единствен пристап во регулирањето на медиумско претставување. Праксата во донесувањето на правилата и нивната примена покажува дека е неопходно во целост да се имплементира препораката на ОБСЕ за законско регулирање на правилата за медиумско претставување во изборните кампањи.

Во таа смисла, потребно е утврдување на јасни критериуми за обезбедување на рамноправен пристап во изборното претставување. Се препорачува преиспитување на должината на изборната кампања и изборниот молк, а особено кога тие се однесуваат на вториот круг на избори. Потребно е да се појаснат релациите на СРД со ДИК, односно се препорачува да се предвиди задолжително информирање за утврдените неправилности и постапувањето по истите.

Неопходно е усогласување на решенијата во Изборниот законик за дополнително време за рекламирање со меѓународно преземените обврски. Во однос на платеното политичко рекламирање, без оглед на висината на дозволена донација за правни лица, медиумите треба да бидат изземени од можноста да бидат донатори земајќи ја предвид нивната општествена улога. А, заради доследна финансиска транспарентност се препорачува медиумите да доставуваат и конечни извештаи за наплатени побарувања.

Потребно е прецизирање на јасни критериуми за обезбедување на рамноправен пристап од страна на јавниот радиодифузен сервис со оглед на неговата улога во обезбедување на бесплатно политичко претставување. Конечно, правилата за медиумско претставување треба доследно да се применуваат од надлежните органи, односно да нема селективен пристап кои правила и кога ќе се применуваат.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Изборен законик на РМ (пречистен текст) („Службен весник на РМ“ број 54 од 14.4.2011 година) и Законите за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник“ број 142/2012, 31/2013 и 34/2013)
2. Закон за радиодифузната дејност („Службен весник на РМ“ број 100/2005, 19/2007, 8/2008, 103/2008, 152/2008, 6/10, 145/10, 97/1 и 13/2012)
3. Закон за ратификација на Европската конвенција за прекугранична телевизија и Протокол за измена на Европската конвенција за прекугранична телевизија („Службен весник на РМ“ број 18 од 21.03.2003 година)
4. Правилник за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред изборната кампања („Службен весник на РМ“ број 60 од 27.4.2011 година)
5. Правилник за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања („Службен весник на РМ“ број 60 од 27.4.2011 година)
6. Предлог – Закон за медиуми
7. Предлог – Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги

8. ДИК, Допис бр.03-1107/3 од 10.07.2013 година
9. ДКСК, Финансиски извештаи од медиуми – Локални избори 2013 година, достапно http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=312&Itemid=136 пристапено јуни 2013 година
10. МОСТ, Финален извештај Домашно набљудување на локалните избори 2013 година, јули 2013 година, достапно на http://www.most.org.mk/images/MOST/Final%20Report_Local%20Elections%202013_MKD.PDF, пристапено на 30 август 2013 година
11. СРД, Записник од 9-та седница од 13.04.2011 година
12. СРД, Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013 година

13. ACE Electoral Knowledge Project, The ACE Encyclopedia: Media and Elections, достапно на: <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/onePage>, пристапено на 15 август 2013 година
14. Council of Europe, Recommendation CM/rec(2007)15 of the Committee of Ministers to Member States on measures concerning media coverage of election campaigns
15. European Commission, 2012 Progress Report, SWD(2012) 332 final, Brussels, 10.10.2012
16. European Commission, Western Balkans and Turkey Media and Freedom of Expression Fact Finding and Scoping Study, април 2013 година
17. European Union, Directive 2010/13/EU of the Parliament and of the Council of 10 March 2010 (Audiovisual Media Services Directive)
18. US State Department, Macedonia 2012 Human Rights Report, достапно на <http://www.state.gov/documents/organization/204523.pdf>, пристапено на 23 август 2013 година
19. Venice Commission and OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the revised Electoral Code of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, (18 June 2013; CDL-AD(2013)020)
20. Venice Commission and OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the revised Electoral Code of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, (14-15 October 2011; CDL-AD(2011)027)
21. OSCE/ODIHR Final Report on the 5 June 2011 early parliamentary elections
22. OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission, Republic of Macedonia, Municipal Elections 24 March 2013, Statement of Preliminary Findings and Conclusions