

Центар за развој на медиуми

**ДОКУМЕНТ
ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА:
МЕДИУМИТЕ
ВО ИЗБОРНОТО
ЗАКОНОДАВСТВО**

Скопје, Јуни 2015

СОДРЖИНА

Вовед	3
Медиумското претставување на политичките субјекти и кандидати	4
Дефиниции за власт/позиција и опозиција – медиумското претставување на помалите политички партии	6
Авму – потребна е квалитативна, не само квантитативна анализа на медиумската презентација и известување	8
Изборна дебата, пренесувана на телевизија	10
Изборниот молк и новите технологии	12
Интернет-медиуми – да се регулира или не	14
Санкции	16
Медиумите како донатори на изборните кампањи и политичко рекламирање	18
Заклучок	20
Истражување: Подобрување на изборното законодавство во делот на медиумите	21



ВОВЕД

Значењето на медиумите за демократските избори е несомнено и не може да се потцени. Медиумите се еден од основните гарантите дека граѓаните ќе можат вистински да учествуваат во дебатата и ќе имаат соодветни информации за партиите, кандидатите и нивните политика, како и за самиот изборен процес. Медиумите се вистинско „куче-чувар“ на демократијата и нивната улога е да обезбедат 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.

Центарот за развој на медиуми подготви свој документ за јавна политика¹ со неколку предлози за законски измени што би овозможиле фер и рамноправно медиумско претставување на изборните кампањи. За жал, тогашните предлози на ЦРМ главно беа одбиени.

1 Д-р Љубица Караманди, „Медиумите во изборното законодавство“, ЦРМ, септември 2013, достапно на: <http://mdc.org.mk/dokument-za-javna-politika-mediumite-vo-izbornoto-zakonodavstvo>

01

МЕДИУМСКОТО ПРЕТСТАВУВАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ СУБЈЕКТИ И КАНДИДАТИ

Медиумското покривање на изборните кампањи на речиси сите избори одржани во Република Македонија од прогласувањето на независноста е предмет на многубројни критики и незадоволство. Нерамноправниот третман на сите кандидати и партии што учествуваат во изборите, пристрасноста кон една или кон друга партија во известувањето за нивните изборни кампањи, како и однесувањето во периодите на изборен молк постојано се повторуваат како негативности што треба да бидат коригирани во извештаите на домашните и меѓународните набљудувачи на изборните процеси во РМ.

Последните измени на Изборниот законик, од јануари 2014 година², содржеа и промени на повеќе одредби што се однесуваат на медиумското претставување на изборните кампањи (членови 75, 75а, 75б, 75в, 75г, 75д, 75ѓ, 76, 76а, 76б, 76в, 76г, 76 од Изборниот законик), со цел да обезбедат фер и избалансирано медиумско претставување и известување за изборните кампањи и кандидатите што се натпреваруваат во изборите. Центарот за развој на медиуми подготви свој документ за јавна политика³ со неколку предлози за законски измени што би овозможиле фер

2 Изборен законик на РМ (прочистен текст), достапен на интернет-страницата на Државната изборна комисија: <http://www.sec.mk/files/IzborenzakonikzaWEB1.pdf>

3 Д-р Љубица Караманди, „Медиумите во изборното законодавство“, ЦРМ, септември 2013, достапно на: <http://mdc.org.mk/dokument-za-javna-politika-mediumite-vo-izbornoto-zakonodavstvo>



и рамноправно медиумско претставување на изборните кампањи. За жал, тогашните предлози на ЦРМ главно беа одбиени.

Извештаите на домашните и меѓународните набљудувачи повторно наведоа недостатоци и проблеми во медиумското претставување на изборните кампањи. Прелиминарниот Извештај на Меѓународната мисија на Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ, Парламентарното собрание на ОБСЕ и Парламентарното собрание на Советот на Европа за набљудување на Претседателските избори и на предвремените Парламентарни избори во 2014 година, повторно утврди серија неправилности. Извештајот забележува дека мнозинството медиуми биле пристрасни кон владејачката ВМРО-ДПМНЕ и нејзиниот кандидат за претседател Ѓорѓе Иванов, дека ВМРО-ДПМНЕ е најголем купувач на рекламен простор, како и недостиг на квалитативна анализа на известувањето во извештајот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Центарот за развој на медиуми (ЦРМ), во мај 2014 година, го објави извештајот од мониторингот на изборите 2014, посветен на примената на медиумските одредби од Изборниот законик⁴. Во овој документ беа претставени наодите од мониторингот на работата на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) и на Државната изборна комисија (ДИК), за време на претседателските и вонредните парламентарни избори што се одржаа во април 2014 година.

Извештајот понуди повеќе заклучоци и препораки

чија цел е да го подобрат изборното законодавство во делот на медиумското претставување, но и да ја подобрат работата на АВМУ и на ДИК за време на идните изборни процеси во Република Македонија.

Во насока на подобрување на изборното законодавство кое се однесува на медиумите, тимот на Центарот за развој на медиуми (ЦРМ) спроведе и подлабинско истражување за различните аспекти од изборниот процес и работата на медиумите за време на избори. Целта на ова истражување беше да се соберат различни мислења и препораки од експерти во областа на медиумите и на изборниот систем.

Во периодот јуни-август 2014 година, тимот на ЦРМ направи 10 интервјуа со експерти кои работат на различни теоретски и практични аспекти од медиумскиот систем и изборните процеси во РМ. Беа интервјуирани тројца поранешни членови на Советот за радиодифузија (СРД), две универзитетски професорки кои работат на прашања поврзани со изборите и медиумите, еден сопственик на приватен радиодифузер, еден уредник – новинар во дневен весник, две извршни директорки на невладини организации кои во својот делокруг на работа се занимаваат и со прашања поврзани со медиумите и изборите и еден новинар – консултант за нови медиуми.

Систематизираните одговори според системот „прашање по прашање“, како и заклучоците и препораките за подобрување на изборното законодавство во делот на медиумското претставување се приложени како анекс на овој текст.

4 Извештајот можете да го преземете на следниот линк: <http://mdc.org.mk/monitoring-izbori-2014-primena-na-mediumskite-odredbi-od-izborniot-zakonik>



02

ДЕФИНИЦИИ ЗА ВЛАСТ/ ПОЗИЦИЈА И ОПОЗИЦИЈА – МЕДИУМСКОТО ПРЕТСТАВУВАЊЕ НА ПОМАЛИТЕ ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ

Изборниот законик во Поимникот (Член 2 од ИЗ) ги нуди следните дефиниции за „Позиција“ (Власт) и „Опозиција“:

Став 9. „Позицијата“ ја сочинуваат политичките партии на власт кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови.

Став 10. „Опозицијата“ ја сочинуваат политичките партии во опозиција кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови.

Изборниот законик во Член 76а, ставови 2 и 3, ги наведува обврските на јавниот радиодифузен сервис за пристап на власта и опозицијата до информативната програма, како и за распределувањето на времето за информирање.



Член 76а:

Став 2. За време на изборната кампања, Јавниот радиодифузен сервис е должен да обезбеди рамноправен пристап во информативната програма при што една третина од времето емитува за дневните настани од земјата и светот, една третина од времето за активностите од кампањата на политичките партии на власт и една третина од времето за активностите на политичките партиите во опозиција.

Став 3. Времето за информирање за активностите на кампањата на политичките партии од власта и од опозицијата ќе биде распределено согласно резултатите од последните парламентарни избори.

Наведените одредби *де факто* ги исклучуваат помалите вонпарламентарни политички партии, како и партиите што биле основани по одржувањето на последните парламентарни избори. Тоа, при едно тесно толкување на Изборниот законик, значи нивно исклучување од обврските за медиумско претставување што се однесуваат на јавниот радиодифузен сервис.

Сегашниот нивни третман во Изборниот законик значи, во најголемиот број случаи, замрзнување на сегашната политичка сцена во државата, со оглед на значењето што за рејтингот на партиите го има изборното претставување. Истовремено, тоа може да значи и неможност за малите вонпарламентарни партии или новоосновани политички субјекти што работеле на својата видливост и изградба на рејтингот кај гласачите меѓу два изборни циклуси, да ја материјализираат таквата работа на изборите.

Според консултираните експерти, потребно е попрецизно дефинирање на термините „власт“ и „опозиција“ во Изборниот законик, пред сè, за да се обезбеди

застапеност на нови политички субјекти и на вонпарламентарните партии.

Препорака: За да се обезбеди рамноправен третман на помалите политички субјекти што не се застапени во Собранието на РМ во медиумското претставување на изборните кампањи, во Поимникот од Член 2 од Изборниот законик треба, во посебен став, да се додаде дефиниција за „Вонпарламентарна опозиција“, која ќе ги опфаќа сите политички партии и субјекти што не освоиле пратенички места во Собранието на РМ. Во дефинициите во Поимникот треба да се избришат сите референци или условување на дефинициите со „претходните избори“, за да се обезбеди рамноправен третман за сите партии и политички субјекти. Исто така, сметаме дека терминот „позиција“ треба да се замени со терминот „власт“, за да се усогласи со редовната политичка терминологија.

Во членот 76а, во став 2, треба да се обезбеди одреден дел од дневните информативни програми да бидат посветени на „вонпарламентарната опозиција“. (Во таа смисла, полезно е решението од Препораката на АВМУ, издадена пред Претседателските избори и Предвремените парламентарни избори 2014, во која на јавниот радиодифузен сервис му беше сугерирано да одвои пет минути во своите информативни програми, надвор од квотите доделени на партиите на власта и опозицијата, за активностите на вонпарламентарните политички партии.)



АВМУ – ПОТРЕБНА Е КВАЛИТАТИВНА, НЕ САМО КВАНТИТАТИВНА АНАЛИЗА НА МЕДИУМСКАТА ПРЕЗЕНТАЦИЈА И ИЗВЕСТУВАЊЕ

Изборниот законик ја задолжува Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, во член 76в став 1, „да го следи изборното медиумско претставување и програмскиот сервис на радиодифузерите во Република Македонија од денот на распишување на изборите до завршувањето на гласањето на денот на одржувањето на изборите. Одредбите од останатите ставови од член 76в укажуваат дека целиот член пропишува што треба да прави Агенцијата во случај на забележани прекршувања и повреди на Изборниот законик, односно на делот што се однесува на медиумското претставување.

Иако Изборниот законик експлицитно не содржи одредба со која на Агенцијата би ѝ наложил подготовка на извештај од следењето на изборното медиумско претставување, Агенцијата (а и поранешниот Совет за радиодифузија) редовно објавува такви извештаи. Извештајот што Агенцијата го објави по Претседателските избори и Предвремените парламентарни избори 2014 беше спомнат и во Прелиминарниот извештај на Меѓународната набљудувачка мисија за Изборите 2014 кој забележу-



ва дека „резултатите (од мониторингот, н.з.) содржат квантитативни наоди и главно ги избегнуваат квалитативните резултати од мониторингот“.

Квалитативните наоди се особено значајни затоа што квантитативните наоди и резултати, сами за себе, не ја даваат целата слика. Имено, иако две партии што учествуваат во изборната можеби добиле приближно или целосно еднакво време во известувањето на медиумите, вкупниот ефект во многу поголема мера зависи од тонот и од начинот на известувањето – негативен или позитивен за соодветниот политички субјект.

Препорака: Тоа што Агенцијата ги објавува резултатите од мониторингот на изборното медиумско претставување и без изречна законска обврска, е добро. Сепак, сметаме дека постои потреба Изборниот законик да вклучи и таква изречна обврска, во поглавјето „Медиумско претставување“, за да се избегне можноста за толкување дека објавувањето на таквите извештаи, што се од огромно значење за оценување на целиот изборен процес, е работа на добра волја на Агенцијата.

Исто така, во Изборниот законик треба да се внесе и одредба која ќе ѝ наложи на Агенцијата во извештајот со резултатите од мониторингот на изборното претставување задолжително да посвети соодветно внимание и на квалитативните наоди од мониторингот.

Алтернативно, законот треба да ја обврзе Агенцијата (или Државната изборна комисија како надлежно тело за спроведување на изборите) да нарача надворешен мониторинг – квантитативен и квалитативен, од компетентно домашно или меѓународно тело или организација.



ИЗБОРНА ДЕБАТА, ПРЕНЕСУВАНА НА ТЕЛЕВИЗИЈА

Денес, во сè повеќе земји во светот, изборите се незамисливи без некаква форма на дебата меѓу учесниците во изборната трка, водечките политички партии или нивните лидери. Вообичаено, поради способноста на телевизијата да стигне до најголем број домови и гласачи, таквите дебати се пренесувани на телевизија.

Како „изум“ што е увезен од претседателските избори во САД, дебатата (претседателска, лидерска, итн.) долго време наидуваше на отпор во европските држави, поради „сведувањето на политичката борба на шоу“, поради тоа што се примерени за двопартиските системи каков што е американскиот, и сл. Така, во Франција дебата се води само за претседателските избори, и тоа помеѓу двата круга на гласање, кога се останати само два кандидати. Во Велика Британија, првите дебати се одржани дури за изборите 2010 година.

Начинот на организирање на дебатите се разликува од една земја до друга. Некаде за организацијата се грижи независна организација (вообичаено од граѓанското општество), некаде зависи од предизборниот договор на политичките партии што учествуваат на изборите, некаде тоа им е оставено на медиумите. Во Македонија, поради длабоките политички поделби во општеството, тешко е да се пронајде таква организација што би ги собрала на едно место претставниците на власта и на опозицијата. Традиционално, власта е таа што избегнува предизборно соочување,



а за последните избори, и покрај тоа што со организација на дебати се зафати американската организација Национален демократски институт (НДИ), владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ одби да учествува во нивните дебати.

Дебатите главно се одржуваат пред жива публика што може да се вклучи во расправата со прашања и коментари; претставниците на политичките партии или кандидатите што учествуваат на изборите одговараат на прашањата што ги поставува панел од повеќе новинари што претставуваат повеќе различни медиуми; една телевизиска станица нема ексклузивно право на емитување на дебатите, туку вообичаено постои обврска телевизијата што го организира директниот пренос да им обезбеди сигнал и на другите водечки радиодифузери за да ја пренесуваат симултано и во живо, со цел да се постигне колку што е можно поголема покриеност на телевизиската публика и гласачкото тело. Во Германија, на пример, изборните дебати се емитуваат симултано и во живо, на повеќе национални телевизии.

Некои од проблемите со кои се соочуваат лидерските дебати во парламентарните системи се: застапеноста на сите учесници во изборниот процес, особено таму каде што на изборите учествуваат голем број партии; политичките партии се слободни да изберат да не учествуваат во предизборните дебати и организацијата на предизборни дебати зависи од нивната волја да учествуваат со свои претставници во предизборните дебати.

Препорака: Изборниот законик, во делот што се однесува на медиумското претставување на изборната кампања, би требало да пропише обврска, во предиз-

борниот период, истовремено со ждребувањето за местата на изборните материјали што ќе ги добијат политичките партии, да се разговара и за одржување предизборни лидерски дебати – колку дебати ќе се организираат, кој ќе ги организира, кој ќе ги претставува политичките партии/коалиции, и сл.

Поради посебното место што во нашиот медиумски систем го има (или треба да го има) јавниот радиодифузен сервис МРТ, би требало да се разгледа можноста тој да има експлицитна законска обврска да организира една или повеќе лидерски дебати, како и дебати на претставниците на политичките партии за одредени теми – економија, човекови права, екологија, земјоделство, и сл.

Исто така, би требало да се воведат обврска организаторот на лидерските дебати (независно дали се работи за ТВ-станица или за друга организација) да обезбеди сигнал за симултано емитување на дебатата на сите заинтересирани ТВ-станции. Алтернативно, да се воведат обврска за сите национални радиодифузери што користат ограничен капацитет (терестријалните „free to air“ радиодифузери) да ги пренесуваат лидерските дебати, независно од тоа дали се јавуваат како организатори или не, за да се овозможи колку што е можно поголема покриеност на населението и на гласачкото тело.



ИЗБОРНИОТ МОЛК И НОВИТЕ ТЕХНОЛОГИИ

Одредбите од член 76б од Изборниот законик што се однесуваат на изборниот молк, и во периодот од закажување на изборите до официјалниот почеток на изборната кампања, и во периодот непосредно пред изборниот ден, сè повеќе се предмет на сериозно разгледување. Центарот за развој на медиуми смета дека одредбите што го регулираат изборниот молк се однесуваат, пред сè, на организаторите на изборни кампањи.

Интервјуата што ги спроведовме со претставници на медиумите, на академската заедница и поранешни членови на поранешниот Совет за радиодифузија, покажуваат дека се јавуваат неколку дилеми, поради тенденцијата за злоупотреба на одредбите што го регулираат изборниот молк.

Советот на Европа, во своето издание „Медиумите и изборите“ на авторот Јаша Ланге, во поглавјето насловено како „Изборен молк: има или нема смисла?“⁵ посочува дека спроведувањето на изборниот молк станува сè потешко поради неколку причини. Првата е дека изборните кампањи стануваат сè подолги и далеку ги надминуваат роковите дадени за „официјална изборна кампања“. Втората е дека е тешко да се дефинира точно кои активности ќе се сметаат за дел од изборна кампања. Третата е тоа што изборниот молк често ѝ дава предност на власта затоа што нејзините претставници можат да спроведуваат „редовни активности“ за кои би известувале медиумите. Конечно, не може да се бара одговорност од медиумите затоа што известиле за некоја активност на организатор на изборна кампања што претставува кршење на одредбите за изборен молк. Медиумите имаат задача да ја

5 „Media and Elections“, Yasha Lange, Council of Europe Publishing, 1999, достапна на линкот: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Media&Elections_en.pdf



известуваат јавноста, а не да утврдуваат дали некоја активност претставува повреда на изборниот молк или не.

Овој документ се занимава, пред сè, со поставеноста на медиумите во изборното законодавство, па оттаму, и со улогата или обврските на медиумите за почитување на одредбите што го регулираат изборниот молк. Повеќето експерти што ги консултираме сметаат дека сегашните одредби од Член 78б ја нарушуваат слободата на информирањето, особено при известувањето за настани од јавен интерес. Сугестиите на експертите одат во опсег од тоа дека би требало медиумите да се остават „сами да се воздржуваат од пристрасно известување“ до потреба за „либерализација на одредбата за да се допрецизира за што смеат или не смеат да известуваат медиумите за време на избори“.

Врз изборниот молк и неговото почитување особено големо влијание имаат новите технологии, пролиферацијата на информативни веб-страници на интернет и социјалните медиуми. Како резултат на влијанието на онлајн-сферата, особено на социјалните медиуми кои по својата природа се отворени, меѓу другото, и за политичко агитирање без оглед дали тоа се случува во период на изборен молк или не, имаме ситуација во која одредбите за изборниот молк, наместо првенствено да се однесуваат на организаторите на изборни кампањи, се однесуваат на работата на медиумите и нивното известување.

Препорака: Центарот за развој на медиуми смета дека одредбите што го регулираат изборниот молк се однесуваат, пред сè, на организаторите на изборни кампањи. Што се однесува до медиумите, Изборниот законик би требало да ги ослободи медиумите да из-

вестуваат слободно и во периодот на изборен молк, особено за прашања од јавен интерес.

Во периодот од распишувањето на изборите до официјалниот почеток на изборната кампања, треба да се забрани единствено платеното политичко рекламирање.

Изборниот законик, од друга страна, би требало да ги дефинира видовите содржини што ќе се сметаат за кршење на изборниот молк, вклучувајќи ги: уреднички коментари и колумни со кои се дава отворена поддршка за некој од учесниците во изборната трка; уреднички коментари или колумни што ги повикуваат граѓаните да гласаат за некој од учесниците на изборите; платено или бесплатно изборно рекламирање на политичките партии.

Исто така, Изборниот законик би требало да понуди и дефиниција за тоа што ќе се смета за јавен интерес во смисла на медиумското известување во време на изборен молк. Наша препорака е дефинирањето и формулирањето на дефиницијата да се заснова врз поширока јавна дебата за да се дојде до решение што е прифатливо за најширок опсег на субјекти.



ИНТЕРНЕТ-МЕДИУМИ – ДА СЕ РЕГУЛИРА ИЛИ НЕ

Како што веќе спомнавме во делот што се однесува на изборниот молк, интернетот и новите комуникациски технологии (вклучително и мобилната телефонија), а, пред сè, појавата на социјалните мрежи, имаат големо влијание врз начините на кои се водат изборните кампањи, но и врз медиумското претставување на кампањите и на активностите на актерите вклучени во нив.

Интернетот, генерално, се покажува како многу тежок за регулирање, особено на локално или национално ниво. Поради својата глобализаторска природа, единствените напори за негово, какво-такво регулирање се случуваат на меѓународно ниво, и тоа за строго определени области, како што се, на пример, авторско право и интелектуална сопственост. Обидите за нивно регулирање на национално ниво главно се сведуваат на обиди за филтрирање или затворање на пристапот до определени сервис, еднакви на цензура – реална или во обид – и наидуваат на осуда и неприфаќање во пошироката меѓународна заедница.

Понатаму, тешко е да се раслојат информативните медиуми од медиуми што работат и известуваат на онлајн-платформи. Што да се прави, на пример, со интернет-страниците на политичките партии што се користат истовремено за промоција на партиските ставови и платформи, но во текот на изборната кампања известуваат и за своите активности на терен, трансформирајќи се делумно во тој момент и во информативни медиуми. Интернетот, исто така, овозможува информирање и од платформи чии физички делови (сервери и бази на податоци) не се лоцирани во земјата на која се изнесува известувањето.

Од друга страна, во Македонија информативните платформи на интернет се речиси единствениот простор отворен за медиумски плурализам (во содржинска



смисла) имајќи ја предвид цврстата владина контрола врз најголемиот број традиционални медиуми. Оттаму, преферирана состојба е известувањето на интернет да се препушти на саморегулаторните инструменти и на почитувањето на новинарските стандарди и новинарската етика од страна на новинарите.

Исто така, претпоставката е дека оние онлајн-медиуми што објавуваат платено политичко рекламирање ги прифаќаат обврските што се однесуваат на тој сегмент од медиумското претставување на изборните кампањи, а со тоа и обврските во другите сегменти – известувањето за кампањските активности, однесувањето во периодот на изборен молк, итн.

Препорака: Центарот за развој на медиуми смета дека не треба да се воведува посебна регулатива за медиумското претставување на медиумите што објавуваат на интернет, туку да се остави на саморегулаторните инструменти и професионалните стандарди, како и на постојната регулатива да го уредат нивното однесување.



САНКЦИИ

Санкциите, односно нивното спроведување беа спомнати и во Финалниот извештај на набљудувачката мисија за Претседателските и Предвремените парламентарни избори 2015 на ОБСЕ/ОДИХР. Извештајот тврди дека АВМУ „решила да не ги санкционира забележаните прекршоци“ пред објавувањето на својот конечен извештај, наспроти законската обврска да покрене постапка во рок од три дена од утврдувањето на настанувањето на прекршокот.

Второ прашање поврзано со санкциите е износот на предвидените парични казни, односно потребата наместо сегашните санкции за непочитување на обврските на медиумите поврзани со медиумското претставување на изборните кампањи кои се поставени во апсолутни износи, да се воведат скалесто санкционирање.

Таквата потреба се јавува поради две причини: првата е тоа што постојат големи разлики помеѓу медиумите во Македонија во однос на нивната економска моќ и капацитети, знаејќи дека националните телевизиски радиодифузери помеѓу себе контролираат најмалку 90 отсто од националниот рекламен колач. Регионалните и локалните радиодифузни медиуми располагаат со далеку помали средства и најчесто работат на граница на рентабилноста.

Второ, сегашната регулатива не прави градација во сериозноста на прекршоците и ги третира на ист начин. Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР препорачува „санкциите да бидат јасно определени и одмерени за да одговараат на сериозноста на извршениот прекршок“.

Експертите што ги консултираа изнесоа различни мислења, но, со само еден исклучок, сите се согласуваат дека треба да се воведат скалесто санкционирање. Понатаму, сметаат дека паричните казни, наместо во апсолутни износи, треба да



се пропишат како одреден процент од годишниот пријавен приход на медиумот. Во поглед на висината на пропишаните парични казни, нивните мислења се разликуваат, односно некои мислат дека казните се превисоки, а други сметаат дека казните се премногу ниски и дека треба да бидат повисоки.

Препорака: Центарот за развој на медиуми смета дека казнените одредби од Изборниот законик што се однесуваат на прекршоци на одредбите за медиумското претставување на изборните кампањи (членови 75, 75а, 75б, 75в, 75г, 75д, 75ѓ, 76, 76а, 76б, 76в, 76г, 76 од Изборниот законик) треба да се променат за да се воведат скалести санкции. Притоа, законодавецот треба да ги има предвид и различните степени на сериозност на прекршоците, и разликите помеѓу определени типови медиуми во поглед на нивната економска моќ или удел во достапниот рекламен колач на национално ниво.



МЕДИУМИТЕ КАКО ДОНАТОРИ НА ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ И ПОЛИТИЧКО РЕКЛАМИРАЊЕ

Неколку граѓански организации и претходно го покрената прашањето дали на медиумите треба да им се дозволи да се јават како донатори на изборните кампањи на политичките партии⁶. Потребата да се интервенира во оваа област извира од неколку отворени прашања и ситуации што го диктираат однесувањето на медиумите и нивните односи со политичките субјекти, особено во време на избори.

Прво, самата сопственичка структура на медиумите во Македонија е таква што во најголемиот број случаи, медиумите *де факто* се сопственост на компании или деловни луѓе на кои тоа не им е основната активност. Тоа особено важи за радиодифузните медиуми како водечки медиуми на пазарот и по уделот и по влијанието што го имаат врз пошироката публика. Сопствениците најчесто ги користат медиумите како поддршка за своите основни активности, особено оние што се борат за лукративните зделки со државата. Една потврдено успешна мерка за задржување на добрите односи со државата, особено со владејачките партии што се борат за

6 Граѓанската асоцијација МОСТ во Финалниот извештај „Домашно набљудување на Локалните избори 2013“, од јули 2013 година препорача 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



нов мандат, е донирањето за нивните изборни кампањи.

Практиката покажа дека пред Претседателските избори и Предвремените парламентарни избори во 2014 година, радиодифузните медиуми ги спуштија цените на рекламниот простор за платеното политичко рекламирање од околу 4,5 евра за секунда, на помалку од 1,5 евра. Една општоприфатена интерпретација на таквата одлука – која изгледа чудно во денешниот контекст на сè помали достапни рекламни приходи во кои медиумите секаде во светот ги чекаат изборите како можност за голема заработка во краток временски рок – е дека беше донесена за да овозможи да се збие колку што е можно поголем број секунди рекламен простор во законскиот лимит од 50.000 евра за донации од правните лица и корпоративниот сектор.

Инаку, Изборниот законик, во член 75f, го ограничува времето доделено за платено политичко рекламирање на 12 минути на секој реален час програма, при што за еден учесник во кампањата може да се одвојат најмногу осум минути по реален час програма. Таквата одредба може да води кон нерамноправен третман на организаторите на изборна кампања, особено ако не се отстрани можноста медиумите да настапуваат како донатори на политички кампањи.

Овде би требало да ја имаме пред очи практиката во повеќе земји од Европската унија каде што има законска забрана за платеното политичко рекламирање, а особено во радиодифузните медиуми. Во Велика Британија, на пример, платеното политичко рекламирање во радиодифузните медиуми е забрането, а партиите имаат можност за телевизиско претставување преку таканаречените „партиски политички емисии“, на што можат да се повикаат во ограничен број случаи, како што се конференциите на политичките партии, и во ограничен период пред изборите. Во Франција, платеното политичко рекламирање е забрането и во радиодифузните и во печатените медиуми, но, сите

политички партии добиваат можност за бесплатно политичко рекламирање, на националните ТВ и радиостаници, под еднакви услови за сите учесници во изборниот процес.

Одредбите за платеното политичко рекламирање се значајни затоа што овозможуваат, преку фаворизирање на еден или повеќе учесници во изборите, да доведат до нерамноправен натпревар, со сериозни последици по изборните резултати.

Препорака: Можноста медиумите да се јават како донатори на изборните кампањи сериозно го нарушува пазарното однесување, пазарниот натпревар, како и можноста за рамноправен пристап до платеното политичко рекламирање за сите учесници во изборниот процес. Оттаму, Центарот за развој на медиуми смета дека Изборниот закон треба да се промени и на медиумите да им се оневозможи да даваат донации за изборните кампањи на политичките партии.

Исто така, идните законски решенија треба да обезбедат намалување **на квотата од осум минути** платено политичко рекламирање на реален час програма што може да се одвои за еден учесник/организатор на изборна кампања, што изнесува две третини од дозволените 12 минути платено политичко рекламирање на реален час. ЦРМ стои на линија дека за еден учесник/организатор може да се дозволи до 50 отсто од вкупно предвиденото време за платено политичко рекламирање.

Алтернативно, треба сериозно да се размисли за можноста за целосна забрана на платеното политичко рекламирање во радиодифузните медиуми, при што на сите учесници во изборниот натпревар, по примерот на Франција, да им се овозможи бесплатно политичко рекламирање на националните радиодифузни канали, а особено на програмите на јавниот радиодифузен сервис.



ЗАКЛУЧОК

Центарот за развој на медиуми стои на позиција дека поголемиот дел од одредбите во поглавјето „Медиумско претставување“ од Изборниот законик се недоволно јасни и концизни и оставаат простор за различни толкувања.

Изборниот законик, со постојните одредби за медиумско претставување на изборните кампањи, во голема мера ги дискриминира помалите и вонпарламентарните политички партии и независните кандидати, како и сите политички субјекти – партии, коалиции или движења – основани во период помеѓу два изборни циклуси.

Во процесот на подготовка на овој документ, а особено во серијата структурирани интервјуа со претставници на медиумите, граѓанскиот сектор, новинарската и академската заедница, како и со поранешни членови на регулаторното тело во областа на радиодифузијата, се јавија и неколку други прашања што се значајни за да се постигне фер и рамноправно медиумско претставување на изборните кампањи.

Сепак, тие прашања, како што се поголема независност – уредувачка и финансиска – на јавниот радиодифузен сервис, или постигнување на независност на аудиовизуелното регулаторно тело, се предмет на други законски текстови, и со нив Центарот за развој на медиуми планира да се занимава во посебни документи за јавни политики.



ИСТРАЖУВАЊЕ: ПОДОБРУВАЊЕ НА ИЗБОРНОТО ЗАКОНОДАВСТВО ВО ДЕЛОТ НА МЕДИУМИТЕ

ВОВЕД

Центарот за развој на медиуми (ЦРМ), во мај 2014 година, го објави извештајот од мониторингот на изборите 2014, посветен на примената на медиумските одредби од Изборниот законик⁷. Во овој документ беа претставени наодите од мониторингот на работата на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) и на Државната изборна комисија (ДИК), за време на претседателските и вонредните парламентарни избори што се одржаа во април 2014 година. Извештајот понуди повеќе заклучоци и препораки чија цел е да го подобрат изборното законодавство во делот на медиумите, но и да ја подобрат работата на АВМУ и на ДИК за време на идните изборни процеси во Република Македонија.

Во насока на подобрување на изборното законодавство кое се однесува на медиумите, тимот на Центарот за развој на медиуми (ЦРМ) спроведе и подлабинско истражување за различни аспекти од изборниот процес и работата на медиумите за време на избори. Целта на ова истражување беше да се соберат различни ми-

⁷ Извештајот може да го преземете на следниот линк:
http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2014/06/2014_ЦРМ-Мониторинг-избори-2014-Примената-на-медиумските-одредби-од-изборниот-законик.pdf

слења и препораки од експерти во областа на медиумите и на изборниот систем.

Овој истражување е спроведено во рамките на Програмата на УСАИД за зајакнување на независните медиуми во Република Македонија, Проект за одговорни медиуми и законодавни реформи во медиумската сфера што го спроведува Центарот за развој на медиуми.

МЕТОДОЛОГИЈА

Во периодот јуни-август 2014 година, тимот на ЦРМ направи 10 интервјуа со експерти кои работат на различни теоретски и практични аспекти од медиумскиот систем и изборните процеси во РМ. Беа интервјуирани тројца поранешни членови на Советот за радиодифузија (СРД), две универзитетски професорки кои работат на прашања поврзани со изборите и медиумите, еден сопственик на приватен радиодифузер, еден уредник – новинар во дневен весник, две извршни директорки на невладини организации кои во својот делокруг на работа се занимаваат и со прашања поврзани со медиумите и изборите и еден новинар – консултант за нови медиуми. Бидејќи дел од интервјуираните експерти сакаа да останат анонимни, а заради изедначеност во презентацијата, ЦРМ реши анонимно да ги претстави сите ставови и мислења на интервјуираните експерти. Сите интервјуа беа направени на *tete-a-tete* средби, со аудиозапис и според стандардизиран прашалник изработен од тимот на ЦРМ.

Прашалникот ги содржеше следниве прашања: (1) „Дали сметате дека треба да се направи ревизија на одредбите кои ги дефинираат поимите 'позиција – власт' и 'опозиција'⁸ во Изборниот законик? Доколку сметате дека се потребни промени, Ве молиме објаснете во која насока треба да бидат извршени промените. Доколку сметате дека не треба да бидат направени промени, Ве молиме образложете зошто“; (2) „Дали сметате дека треба да се направи дополнително прецизирање на одредбите од чл. 76-а, ставови 2 и 3 од Изборниот законик⁹, кои се однесуваат на претставување на учесниците во изборниот процес, во информативната програма на јавниот радиодифузен сервис, на начин на кој ќе им се обезбеди законска гаранција за претставување на помалите политички партии и независните кандидати? Доколку сметате дека се потребни промени, Ве молиме објаснете во која насока треба да бидат извршени промените. Доколку сметате дека не треба да бидат направени промени, Ве молиме образложете зошто“; (3) „Дали сметате дека се потребни промени на изборното и медиумското законодавство, преку кои законски ќе бидат интегрирани насоки за квалитативен мониторинг на радиодифузерите за време на избори? Доколку сметате дека се потребни промени, Ве молиме објаснете во која насока треба да бидат извршени промените. Доколку сметате дека не треба да бидат направени промени, Ве молиме образложете зошто“; (4) „Дали сметате дека одреден степен на засилена контрола врз работата на Агенцијата треба да

8 „Позицијата“ ја сочинуваат политичките партии на власт кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови – чл. 2, ст. 1, т. 9 од Изборниот законик; „Опозицијата“ ја сочинуваат политичките партии во опозиција кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови – чл. 2, ст. 1, т. 10 од Изборниот законик.

9 За време на изборната кампања, Јавниот радиодифузен сервис е должен да обезбеди рамноправен пристап во информативната програма, при што една третина од времето емитува за дневните настани од земјата и од светот, една третина од времето за активностите од кампањата на политичките партии на власт и една третина од времето за активностите на политичките партиите во опозиција – чл. 76-а, ст. 2; Времето за информирање за активностите на кампањата на политичките партии од власта и од опозицијата ќе биде распределено согласно со резултатите од последните парламентарни избори – чл. 76-а, ст. 3 од Изборниот законик.



биде предвидена за време на изборите? Доколку сметате дека се потребни промени, Ве молиме објаснете во која насока треба да бидат извршени промените. Доколку сметате дека не треба да бидат направени промени, Ве молиме образложете зошто“; (5) „Дали би можеле да предложите дополнителни нормативни интервенции за зајакнување на независноста на јавниот радиодифузен сервис за време на избори?“ (6) „Дали сметате дека е потребна ревизија на одредбата која го ограничува известувањето на медиумите за време на изборниот молк – чл. 76-б, ст. 3¹⁰, на начин кој ќе им овозможи на медиумите, за време на изборниот молк, слободно да ги информираат граѓаните за прашања од јавен интерес? Доколку сметате дека се потребни промени, Ве молиме објаснете во која насока треба да бидат извршени промените. Доколку сметате дека не треба да бидат направени промени, Ве молиме образложете зошто“; (7) „Како го оценувате влијанието на изборното законодавство врз работата на медиумите и слободата на информирање? Доколку сметате дека се потребни промени, Ве молиме објаснете во која насока треба да бидат извршени промените. Доколку сметате дека не треба да бидат направени промени, Ве молиме образложете зошто“; (8) „Едно од прашањата што се наметна за време на последните избори е интернет-претставувањето. Дали и како според Вас треба да се дефинира интернет-претставувањето?“ (9) „Дали сметате дека треба да се измени одредбата од чл. 181-а, ст. 1, ал. 1¹¹ од Изборниот законик, со цел да се постигне скалесто санкционирање за непочитување на чл. 75, ст. 1¹² од Изборниот законик? Доколку сметате дека е потребна промена, Ве молиме објаснете во која насока треба да биде извршена промената. Доколку сметате дека не треба да биде направена промена, Ве молиме образложете зошто.“

Во овој документ се претставени систематизираните одговори според системот „прашање по прашање“, како и заклучоците и препораките за подобрување на изборното законодавство во делот на медиумите.

10 При известувањето во деновите на изборниот молк ќе се смета дека медиумите го прекршиле изборниот молк доколку емитуваат, односно објават какви било информации, фотографии, аудио и аудиовизуелни материјали поврзани со или во кои учествуваат учесници во изборите; какви било облици на медиумско известување кои се отворено или прикриено во функција на нечија изборна кампања и можат да влијаат врз одлуката на избирачите; податоци со кои го откриваат идентитетот на политичките субјекти и/или на поединци вклучени во инциденти или други неправилности на денот на гласањето, како и изјави од кандидати во изборниот процес, од учесниците во изборна кампања, од претставници на политички партии и од носители на функции во органите на власта – чл. 76-б, ст. 3 од Изборниот законик.

11 Глоба во износ од 3.000 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на радиодифузерот, ако: - не обезбеди покривање на изборите на правичен, избалансиран и на непристрасен начин (член 75 став (1)) – чл. 181-а, ст. 1, ал. 1 од Изборниот законик.

12 Радиодифузерите, односно Јавниот радиодифузен сервис и трговските радиодифузни друштва што одлучиле да ги покриваат изборите се должни тоа да го прават на правичен, избалансиран и непристрасен начин во својата вкупна програма – чл. 75, ст. 1 од Изборниот законик.



1. ДАЛИ СМЕТАТЕ ДЕКА ТРЕБА ДА СЕ НАПРАВИ РЕВИЗИЈА НА ОДРЕДБИТЕ КОИ ГИ ДЕФИНИРААТ ПОИМИТЕ „ПОЗИЦИЈА – ВЛАСТ“ И „ОПОЗИЦИЈА“ ВО ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК? ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА СЕ ПОТРЕБНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБЈАСНЕТЕ ВО КОЈА НАСОКА ТРЕБА ДА БИДАТ ИЗВРШЕНИ ПРОМЕНИТЕ. ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА НЕ ТРЕБА ДА БИДАТ НАПРАВЕНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБРАЗЛОЖЕТЕ ЗОШТО.

Во однос на првото прашање, повеќето интервјуирани експерти сметаат дека се потребни законски измени за попрецизно дефинирање на термините „власт“ и „опозиција“ во Изборниот законик.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека, во принцип, не би требало воопшто да се споменуваат термини како власт и опозиција, но во држава како Македонија, во која отсуствува демократскиот амбиент, сè мора да биде дефинирано. Од друга страна, тој го постави и прашањето што би се случило доколку во Македонија се појави некое ново политичко движење како СИРИЗА во Грција? Како ќе биде гарантирано претставувањето на ваквите движења? Затоа, според него, потребни се промени кои ќе го напуштат „црно-белиот/власт-опозиција“ поглед, а ќе овозможат поголема инклузивност на нови политички субјекти, кои ќе воведат термини како, на пример, „вонпарламентарна опозиција“.

Другиот поранешен член на СРД смета дека ИЗ мора да го дефинира медиумското претставување на кандидатите за носители на јавни функции предложени од група избирачи, како и од партиите кои не учествувале на последните парламентарни избори. Според него, овие прашања мора да бидат регулирани, бидејќи медиумското претставување во голема мера влијае врз конечните изборни резултати. Овие промени ќе мора да имплицираат промени и во постојните законски поими „власт“ и „опозиција“.

Една од универзитетските професорки, пак, смета дека секоја промена на овие одредби мора да направи јасно разграничување меѓу партиите во рамките на опозицијата. Таа смета дека не може да им биде даден ист третман на големите опозициски партии и на оние, условно кажано, „креирани од власта“ за фиктивно да го пополнат опозицискиот простор. За да се спречи тој процес, предлага да се дефинираат две категории опозициски партии.

Слични ставови има и сопственикот на приватниот радиодифузер, како и една од извршните директорки на невладините организации. Нејзината колешка, пак, од друга невладина организација смета дека терминологијата „власт“ и „опозиција“ би требало да биде заменета со „регистрирани политички партии во изборен процес“. Таа смета дека постојната дефиниција ги опфаќа само партиите кои во претходниот изборен циклус освоиле пратенички места, а ги исклучува останатите политички партии.

Новинарот – консултант за нови медиуми смета дека терминологијата е збунувачка и ги исклучува помалите политички субјекти. Според него, ИЗ ги зема предвид изборните резултати од претходните парламентарни избори, а четири години е долг временски период, па според тоа, нивната влијателност не би требало да се мери според резултатот што го оствариле на последните избори.



2. ДАЛИ СМЕТАТЕ ДЕКА ТРЕБА ДА СЕ НАПРАВИ ДОПОЛНИТЕЛНО ПРЕЦИЗИРАЊЕ НА ОДРЕДБИТЕ ОД ЧЛ. 76-А, СТАВОВИ 2 И 3 ОД ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК, КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ПРЕТСТАВУВАЊЕ НА УЧЕСНИЦИТЕ ВО ИЗБОРНИОТ ПРОЦЕС, ВО ИНФОРМАТИВНАТА ПРОГРАМА НА ЈАВНИОТ РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС, НА НАЧИН НА КОЈ ЌЕ ИМ СЕ ОБЕЗБЕДИ ЗАКОНСКА ГАРАНЦИЈА ЗА ПРЕТСТАВУВАЊЕ НА ПОМАЛИТЕ ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ И НЕЗАВИСНИТЕ КАНДИДАТИ? ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА СЕ ПОТРЕБНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБЈАСНЕТЕ ВО КОЈА НАСОКА ТРЕБА ДА БИДАТ ИЗВРШЕНИ ПРОМЕНЕТЕ. ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА НЕ ТРЕБА ДА БИДАТ НАПРАВЕНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБРАЗЛОЖЕТЕ ЗОШТО.

Што се однесува до претставувањето на помалите политички партии и независните кандидати во изборниот процес, во информативната програма на јавниот радиодифузен сервис, сите интервјуирани сметаат дека се потребни промени кои ќе им обезбедат законска гаранција за нивно претставување.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека се потребни суштински промени, пред сè, поради тоа што на политичката сцена може да се јави нов субјект кој не учествувал на последните парламентарни избори, а мерењето на јавното мислење покажува дека ужива широка политичка поддршка кај избирачите. Тој смета дека за време на последните парламентарни и претседателски избори, јавниот радиодифузен сервис воопшто не водел сметка околу распределбата на содржините во информативната програма. Според него, власта апсолутно доминирала во претставувањето во двете третини, а третата третина била искористена да се претстави опозицијата, но на еден непрофесионален начин, така што и од третата третина посредно профитирала власта. Тој смета дека најголем приоритет треба да ѝ се даде на промена на законските решенија кои ја регулираат работата на јавниот радиодифузен сервис, за МРТ конечно да стане јавен, а не државен односно владин сервис.

Друг поранешен член на СРД смета дека на помалите политички партии и на независни кандидати, задолжително мора да им се обезбеди законско претставување во информативната програма на јавниот радиодифузен сервис. Тој предлага промена на постојното решение, со тоа што наместо три третини, во иднина да бидат предвидени четири четвртини. Според него, првата четвртина би требало да биде резервирана за дневните настани од земјата и од светот, втората четвртина за активностите од кампањата на политичките партии на власт, една четвртина за активностите на политичките партии во опозиција, а последната четвртина би била резервирана за помалите политички субјекти и независните кандидати.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека се потребни законски измени, пред сè, за да се намалат злоупотребите во информирањето кои континуирано ги прави јавниот радиодифузен сервис. Според него, тоа најдобро можеше да се забележи за време на последниот изборен циклус кога се злоупотребуваа информативните програми за промоција на власта, се скратуваше траењето на вестите, се измислуваа псевдонастани и друго. Како можно решение, тој предлага законски да се утврди минималното времетраење на информативната



програма за време на избори – на пример, најмалку 30 минути.

Една од универзитетските професорки смета дека е потребно да се направи дополнително прецизирање, но дека не може да им се обезбеди еднаков простор за сите. Постојат два начини на кои може да се направи тоа: еден начин е да се направи поделба по политичка партија (независно дали станува збор за партија на власт или партија во опозиција), така што ќе им се отстапи еднаков простор на сите (на пример: по xx минути/секунди на реален час), а другиот начин е да се задржи постојниот формат, во кој времето се дели во согласност со освоените пратенички мандати на последните парламентарни избори, со тоа што законски ќе им се обезбеди простор на политичките партии кои не се дел од Собранието.

Втората универзитетска професорка смета дека законската поделба на информативната програма на три трети била проблематична уште од самиот почеток. Според неа, мора да се направат законски промени кои ќе обезбедат медиумски простор за помалите политички партии. Сепак, таа смета дека паралелно со тие законски измени, мора да се направи комплетна реформа на медиумската сцена во Македонија, за да се постигне состојба на нормалност.

Сопственикот на приватниот радиодифузер смета дека е потребно допрецизирање на одредбите, но уште поважно, потребно е доследно почитување на тие одредби од страна на јавниот радиодифузен сервис.

Уредникот на дневен весник смета дека во Македонија е потребна гаранција за рамноправен пристап во јавниот радиодифузен сервис, онака како што тоа било регулирано во 90-тите години. Тој смета дека во тој период имало многу порамноправен пристап отколку сега. Според него, треба да се регулираат слободниот, рамноправниот и еднаквиот пристап како што тоа било регулирано на првите избори во Македонија – со посебни програми, емисии и форматирани дебати. Тој смета дека на сите учесници во изборниот процес треба да им биде обезбедено бесплатно политичко рекламирање, на начин и во формат како што е сега платеното политичко рекламирање кај приватните радиодифузери, само што би било целосно бесплатно и би се емитувало на јавниот радиодифузен сервис.

Една од извршните директорки на невладина организација смета дека овие одредби мора да бидат прецизирани. Според неа, доколку одредбите останат непроменети, постои можност тие различно да бидат толкувани, а тоа остава простор за нееднаков третман на сите учесници во изборниот процес. Таа смета дека е недозволиво помалите политички субјекти и независните кандидати да бидат оставени на милост и немилост на подзаконските акти што ги донесува АВМУ.

Другата извршна директорка на невладина организација смета дека треба да се направаат промени со кои ќе се утврди прецизна и еднаква минутажа за претставување на сите политички партии, независно од нивната големина или статус на партија на власт или во опозиција. Исто така, таа предлага да биде предвидено минимум едно задолжително јавно соочување на кандидатите за носители на јавни функции, независно од видот на изборите. Според неа, ова мора да претставува законска обврска, за да се овозможи комуникација, активна дебата и размена на информации, мислења и идеи, да се надмине недостигот од комуникација меѓу политичките противници, како и да се намали можноста за манипулација со гласачкото тело преку скратување на слободата на изразување којашто подразбира пренесување и примање објективни информации.

Новинарот – консултант за нови медиуми смета дека според досегашното искуство, не само што е важно кој



сè ќе биде претставен и во кој квантум, туку очигледно е дека е многу важен и редоследот според кој ќе бидат претставени кандидатите. Најчесто, претставувањето оди според редоследот – власт, опозиција, па трети помали субјекти. Неретко, овие најмалите имаат интересни, дури и револуционерни идеи. Токму поради овие причини потребна е промена на одредбите во Изборниот законик. Според него, ИЗ има и еден генерален проблем – тоа што не е доволно детален, па понекогаш се случува да се јават повеќе различни толкувања за едно исто прашање. Сепак, негово лично мислење е дека не треба сè да се уредува со закон. Тој смета дека е најважно тоа што е уредено со закон да се спроведува етички и одговорно.

3. ДАЛИ СМЕТАТЕ ДЕКА СЕ ПОТРЕБНИ ПРОМЕНИ ВО ИЗБОРНОТО И МЕДИУМСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО, ПРЕКУ КОИ ЗАКОНСКИ ЌЕ БИДАТ ИНТЕГРИРАНИ НАСОКИ ЗА КВАЛИТАТИВЕН МОНИТОРИНГ НА РАДИОДИФУЗЕРИТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ? ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА СЕ ПОТРЕБНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБЈАСНЕТЕ ВО КОЈА НАСОКА ТРЕБА ДА БИДАТ ИЗВРШЕНИ ПРОМЕНИТЕ. ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА НЕ ТРЕБА ДА БИДАТ НАПРАВЕНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБРАЗЛОЖЕТЕ ЗОШТО.

Експертските мислења се доста поделени во однос на прашањето дали се потребни законски интегрирани насоки за квалитативен мониторинг на радиодифузерите за време на избори.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека не се потребни измени на методологијата и начинот на кој се мониторираат радиодифузерите, туку дека треба повторно да се афирмира независноста на АВМУ. Тоа, според него, може да се направи само доколку се отстрани политичкиот превез од Агенцијата кој се наметна во 2011 година, а уште повеќе се засили со новите медиумски закони. Тој предлага измени и дополнувања на ЗААМУ за да се зголеми независноста на Агенцијата.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека дефинитивно треба да има промени во оваа сфера. Според него, постојат две можни решенија. Првото решение е да се врати поранешниот систем со правилниците кои ги носеше СРД за време на изборите, со тоа што Агенцијата би ги предлагала, а Собранието би ги усвојувало. Второто решение е сите детали од мониторингот да се внесат во изборниот законик, но тоа би било многу посложено. Сепак, кое и да се примени од двете решенија, ним треба да им претходи јавна дебата во која ќе учествува целокупната медиумска заедница. Во овој процес би требало да се вметнат сите можности за саморегулација и корегулација на радиодифузерите.

Според една од универзитетските професорки, за почеток, би требало да се смени персоналниот состав на АВМУ, и за членови на Советот да се избираат стручни и независни лица. Таа додава дека би можело во Законот да се внесат попрецизни параметри за да се допрецизира што точно би мониторираше Агенцијата.

Нејзината колешка од академската заедница смета дека во овој момент, Агенцијата нема можност да врши квалитативен мониторинг. Причините ги наоѓа во тоа дека за време на избори, АВМУ ангажира по 100-ина луѓе, кои според нејзините сознанија, се наметнати отстрана. Тоа посебно било забележливо за време на последниот



изборен циклус. Според неа, квалитативниот мониторинг бара многу луѓе, но и висок степен на обученост и објективност. Заради ова, таа смета дека Агенцијата воопшто не треба да врши квалитативен мониторинг, туку треба законски да ѝ биде наметнато да нарача надворешен независен квалитативен мониторинг. Алтернативно, и квалитативниот и квантитативниот мониторинг би можеле да го вршат надворешни субјекти. Професорката предлага и друго решение, а тоа е АВМУ, надвор од изборниот период квантитативно да мери политички плурализам во медиумите. Таков пример има во Франција. Во тој случај би требало да се интервенира во ЗААМУ. На тој начин, би се постигнала поголема рамнотежа во медиумската застапеност на власта и на опозицијата.

Сопственикот на приватниот радиодифузер смета дека измените се повеќе од потребни, а дека недостатоците излегле на виделина токму за време на последниот изборен циклус, кога во извештаите на АВМУ доминираше квантитативната, наспроти квалитативната анализа. Според него, без никаков критериум се опоменуваа определени медиуми, а се премолчуваа очигледни пропусти и законски прекршувања од страна на други медиуми. Најзначајно за сите идни законски измени е да се толкуваат и да се применуваат еднакво за сите.

Уредникот на дневен весник повеќе верува во дерегулација отколку во хиперрегулација. Тој лично се сомнева дека АВМУ може да подготви објективен квалитативен или квантитативен извештај од мониторинг. Според него, едно од можните решенија би било да се предвиди законска обврска за АВМУ да нарачува квалитативен и квантитативен мониторинг од странска независна институција. На тој начин, делумно би се вратила довербата во целиот изборен процес.

Една од извршните директорки во невладина организација смета дека квалитативниот мониторинг мора да стане законска категорија. Според неа, би било одлично доколку се најде начин да се има објективен, јасен и прецизен увид во тоа кој во која мера и за што известувал.

И другата извршна директорка во невладина организација смета дека квалитативниот мониторинг мора да биде составен дел од законските обврски на Агенцијата.

Новинарот – консултант за нови медиуми смета дека законот треба да биде последна инстанца кога не функционира етиката. Тој смета дека можеби е добро квалитативниот мониторинг да стане законска категорија, но тоа нема целосно да го реши проблемот бидејќи квалитативните квалификации дозволуваат субјективност. Според него, Агенцијата повеќе се покажува како активен субјект кој застанува во одбрана на нечији интереси, отколку како тело кое врши мониторинг според принципи и правила. Дури и да ѝ се наметне на АВМУ законска обврска за квалитативен мониторинг, тоа не значи дека квалитативната оценка ќе биде со подобар квалитет, туку тоа ќе биде субјективна оценка на тоа што се случува. Законската обврска за АВМУ да врши квалитативен извештај може да значи само уште една злоупотреба на положбата на регулаторното тело кое би требало да биде независно.



4. ДАЛИ СМЕТАТЕ ДЕКА ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРИТЕ ТРЕБА ДА БИДЕ ПРЕДВИДЕНА ЗАСИЛЕНА КОНТРОЛА ВРЗ РАБОТАТА НА АГЕНЦИЈАТА? ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА СЕ ПОТРЕБНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБЈАСНЕТЕ ВО КОЈА НАСОКА ТРЕБА ДА БИДАТ ИЗВРШЕНИ ПРОМЕНЕТЕ. ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА НЕ ТРЕБА ДА БИДАТ НАПРАВЕНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБРАЗЛОЖЕТЕ ЗОШТО.

Во однос на прашањето кое се однесува на засилување на контролата врз работата на АВМУ за време на изборите, експертите имаат поделени мислења.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека нема потреба од дополнителна контрола. Според него, доволно е Агенцијата да биде ослободена од бремето на политизираноста.

Според друг поранешен член на СРД, постојната контрола врз работата на АВМУ за време на избори е доволна. Сопственикот на приватниот радиодифузер смета дека дефинитивно е потребна поголема контрола врз работата на Агенцијата. Тој смета дека составот на Советот на АВМУ не претставува гаранција за независност и самостојност на Агенцијата, бидејќи не е ослободен од опасноста за сериозно политичко влијание врз неговата работа. Според него, изборот на членовите на Советот треба да се врши со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници во Собранието. На тој начин, генерално би се зголемила самостојноста на АВМУ, а на избраните советници ќе им се обезбеди широк легитимитет.

Една од универзитетските професорки смета дека дефинитивно треба да има засилена контрола, но вистинското прашање е кој ќе ја врши таа контрола. Според неа, собраниската контрола дефинитивно не е вистинска контрола, особено кога ќе се земе предвид како работи и функционира Собранието. Со оглед на тоа што единствениот кој може да ги злоупотреби институциите за време на избори е власта, таа смета дека можеби е логично одредени контролни институции да бидат раководени или сочинети со мнозинство од опозицијата. На тој начин, би имало помала можност за злоупотреба.

Една од универзитетските професорки смета дека дефинитивно е потребна засилена контрола врз работата на АВМУ за време на избори. И таа смета дека Собранието би бил еден од најсоодветните органи за ваква контрола. Таа предлага повеќе јавни расправи на медиумски теми во Собранието, но и повеќе медиумски истражувања.

Уредникот на дневен весник смета дека во моментот, на Македонија најмногу ѝ треба консензус околу политичките прашања, па така, каква било нормативна интервенција нема суштински да ги подобри работите. Според него, најважно е Агенцијата да се трансформира од политичко тело во независно регулаторно тело.

Една од извршните директорки во невладина организација смета дека дефинитивно е потребна засилена контрола врз АВМУ. Таа би започнала со промена на начинот на кој се избираат членовите на Советот. Таму, според неа, би требало да седнат луѓе кои се квалитетни и независни. Таа смета дека клучната дилема е кој би ја вршел засилената контрола за време на избори. Истата дилема ја споделува и друг поранешен член на СРД. Според него, следењето на седниците на Советот не е секогаш решение. Материјалите стигнуваат пред седниците и тие се претходно подготвени.



Другата извршна директорка во невладина организација смета дека дефинитивно е потребна засилена контрола врз работата на АВМУ за време на избори. Како можно решение, таа предлага паралелен мониторинг на медиумите за време на избори, по иста методологија на работа со Агенцијата, од страна на акредитирани здружени претставници на меѓународни и домашни невладини организации кои имаат експертиза во оваа област. Надворешниот мониторинг би се споредил со извештајот од мониторингот на АВМУ. Доколку има разлика во извештаите, тие би требало да се усогласат преку проверка на спорните податоци, во согласност со законите кои ги уредуваат овие прашања. Таа верува дека надворешна контрола врз Агенцијата би можела да придонесе за намалување на пристрасноста на ова тело кон партиите на власт, но исто така, не постои гаранција дека забелешките на надворешната контрола ќе бидат земени предвид поаѓајќи од досегашното искуство со независните тела и другите механизми за контрола.

Новинарот – консултант за нови медиуми смета дека апсолутно е потребна засилена контрола врз работата на АВМУ за време на избори. Според него, најлогично е таа контрола да ја врши Собранието, бидејќи тој орган иницијално ги именува членовите на Советот. Во насока на овој предлог, тој смета дека би било корисно, по завршувањето на изборите, Агенцијата да достави извештај до Собранието кој би бил разгледуван на пленарна седница.

5. ДАЛИ БИ МОЖЕЛЕ ДА ПРЕДЛОЖИТЕ ДОПОЛНИТЕЛНИ НОРМАТИВНИ ИНТЕРВЕНЦИИ ЗА ЗАЈАКНУВАЊЕ НА НЕЗАВИСНОСТА НА ЈАВНИОТ РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ?

Во однос на нормативните гаранции за јакнење на радиодифузниот сервис, експертите дадоа повеќе корисни предлози.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека се потребни законски измени преку кои ќе се зајакне собранискиот надзор врз работата на јавниот радиодифузен сервис. Тој, исто така, предлага промени во делот на овластените предлагачи на членови за програмскиот совет на МРТ, кои ќе обезбедат негова независност, а предлага и промени кои ќе обезбедат поголема финансиска независност на јавниот сервис, како и позитивна кадровска селекција.

Друг поранешен член на СРД смета дека пред да се предложат какви било промени, би требало да се направи детално истражување во регионот и пошироко.

Нивниот колега од поранешниот Совет за радиодифузија смета дека јавниот радиодифузен сервис мора да ги донесе сите позначајни внатрешни акти. Во некој од тие акти, според него, мора да се внесе правило дека ниту една вест не може да биде објавена доколку не се наведат минимум два-три извори. Исто така, тој предлага законска обврска за МРТ да организира предизборни дебати.

Една од универзитетските професорки смета дека е потребно дополнително прецизирање на делот кој го регулира непристрасното известување. Според неа, емпиријата покажала дека во Македонија мора сè прецизно да се регулира. Еден од нејзините предлози е делот од времето кој според Изборниот законик треба да ѝ припадне



на опозицијата, да биде уредуван од уредник кој би бил предложен од опозицијата.

Уредникот на дневен весник смета дека без политичка гаранција за фер и демократски избори, какви било нормативни интервенции кон зајакнување на независноста на МРТ би биле јалови.

Една од извршните директорки во невладина организација смета дека мора да се смени начинот на финансирање на јавниот радиодифузен сервис. Со постојниот начин на финансирање, влијанието на власта врз МРТ е огромно.

Другата извршна директорка во невладина организација смета дека е задолжителна прецизна и еднаква минутажа за секоја политичка партија која ќе биде претставена на јавниот радиодифузен сервис. Минутажата би требало да биде одредена на начин кој ќе овозможи претставување на програмата на секоја политичка партија. Во спротивен случај, според неа, се дозволува една политичка партија да биде доминантна и на тој начин директно се влијае врз гласачкото тело.

Според новинарот – консултант за нови медиуми, потребна е етичка анализа на работата на јавниот радиодифузен сервис. Тој смета дека добро би било да се формира етички совет во рамките на МРТ. Тоа тело би можело да се занимава со работи како што се правичната застапеност на политичките субјекти и етичкото известување. Многу е важно ова тело да има ингеренции јасно да ја лоцира одговорноста. Етичкиот совет би можел да доставува редовни извештаи до надлежната собраниска комисија. Добро е ова тело да функционира во рамките на МРТ, но да биде составено од надворешни членови кои нема да бидат избирани според политички клуч. Одлуките на ова широко експертско тело би требало да бидат објавувани јавно, а мандатот би требало да му биде подолг од четири години, за да не се преклопува со редовните изборни циклуси.

6. ДАЛИ СМЕТАТЕ ДЕКА Е ПОТРЕБНА РЕВИЗИЈА НА ОДРЕДБАТА КОЈА ГО ОГРАНИЧУВА ИЗВЕСТУВАЊЕТО НА МЕДИУМИТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРНИОТ МОЛК – ЧЛ. 76-Б, СТ. 3, НА НАЧИН КОЈ ЌЕ ИМ ОВОЗМОЖИ НА МЕДИУМИТЕ, ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРНИОТ МОЛК, СЛОБОДНО ДА ГИ ИНФОРМИРААТ ГРАЃАНИТЕ ЗА ПРАШАЊА ОД ЈАВЕН ИНТЕРЕС? ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА СЕ ПОТРЕБНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБЈАСНЕТЕ ВО КОЈА НАСОКА ТРЕБА ДА БИДАТ ИЗВРШЕНИ ПРОМЕНЕТЕ. ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА НЕ ТРЕБА ДА БИДАТ НАПРАВЕНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБРАЗЛОЖЕТЕ ЗОШТО.

Едно од поинтересните прашања кои се предмет на оваа анализа е токму прашањето за евентуално ревидирање на изборниот молк. Од интервјуираните експерти добивме различни мислења.

Еден поранешен член на СРД е генерално против изборен молк. Според него, на пример, доколку на изборен ден, некој кандидат нападне друг кандидат, треба да се објават имињата на учесниците во инцидентот, за тоа да влијае на изборниот процес. Од тие причини, повеќе му се допаѓа американскиот изборен модел каде може да се агитира и на изборниот ден. Доколку законодавецот реши да ги менува одредбите за изборниот молк, тој



смета дека ќе мора да се дефинира што е јавен интерес.

Една од универзитетските професорки смета дека не треба да се прави ревизија на одредбата за изборниот молк. Според неа, кога ќе се отвори простор за известување за прашања од јавен интерес, некој ќе најде начин да го злоупотреби тоа. Токму затоа, таа смета дека изборниот молк треба да остане онаков каков што е.

Другата универзитетска професорка би ја либерализирала одредбата, но во ниту еден случај не би го укинула изборниот молк.

Сопственикот на приватен радиодифузер смета дека постојните законски одредби ја ограничуваат слободата на информирањето, како и начелото за навремено и објективно известување. Според него, за време на изборниот молк, граѓаните се лишени од можноста да бидат информирани за настани што се од јавен интерес. Тој смета дека треба да се допрецизира во кои случаи и на кој начин би требало да се информира за настани поврзани со лица што се носители на јавни функции, но не се учесници во изборниот процес. Последниот изборен циклус, преку случајот со кумановскиот градоначалник, е аларм дека нешто мора да се менува.

Уредникот на дневен весник смета дека не е потребна интервенција, бидејќи изборниот молк е регулиран вака од самиот почеток. Според него, останува на медиумите сами да се воздржуваат од пристрасно известување за време на изборниот молк.

Една од извршните директорки во невладина организација смета дека треба да се направи либерализација на одредбата за да се допрецизира за што смеат или не смеат да известуваат медиумите за време на избори. Според неа, решението можеби се наоѓа во подетално регулирање на целата оваа сфера.

Другата извршна директорка во невладина организација смета дека одредбите посветени на изборниот молк ја ограничуваат слободата на информирање, како и начелото на навремено и објективно известување. Токму оттука извира потребата за измени и дополнувања на ИЗ со кои прецизно ќе биде дефиниран изборниот молк, а на медиумите ќе им биде овозможено за време на изборниот молк слободно и без какво било ограничување да ги информираат граѓаните за прашања од јавен интерес. Проблемот, според неа, е како да се дефинираат прашања од јавен интерес и кој ќе оцени дали и кое прашање е од јавен интерес.

Според новинарот – консултант за нови медиуми, санкционирањето на прекршувањето на изборниот молк многу често се прави тенденциозно и пристрасно. Лично смета дека во XXI век, изборниот молк ја губи својата смисла. Изборниот молк реално функционира само за медиумите, а не и генерално. На тој начин, медиумите се доведуваат во нерамноправна положба. Многу често, во реалноста се појавуваат прашања за кои мора да се известат во корист на јавниот интерес, а изборниот молк го забранува тоа. Од тие причини, изборниот молк е непотребен.



7. КАКО ГО ОЦЕНУВАТЕ ВЛИЈАНИЕТО НА ИЗБОРНОТО ЗАКОНОДАВСТВО ВРЗ РАБОТАТА НА МЕДИУМИТЕ И СЛОБОДАТА НА ИНФОРМИРАЊЕ? ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА СЕ ПОТРЕБНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБЈАСНЕТЕ ВО КОЈА НАСОКА ТРЕБА ДА БИДАТ ИЗВРШЕНИ ПРОМЕНЕТЕ. ДОКОЛКУ СМЕТАТЕ ДЕКА НЕ ТРЕБА ДА БИДАТ НАПРАВЕНИ ПРОМЕНИ, ВЕ МОЛИМЕ ОБРАЗЛОЖЕТЕ ЗОШТО.

Во однос на ова генерално прашање, добивме многу интересни предлози и сугестии од страна на експертите. Еден од поранешните членови на СРД предлага укинување на платената политичка програма. На тој начин, според него, изборниот законик ќе се намали за една половина во делот посветен на медиумите. Тој предлага бесплатно рекламирање на јавниот радиодифузен сервис за сите политички субјекти. Вакви примери можат да се најдат во поголем број европски држави. Според него, платеното политичко рекламирање е извор на корупција и манипулација со законите. Доколку се забрани платеното политичко рекламирање, приватните радиодифузери ќе посветат поголемо внимание на сопствената работа.

Друг поранешен член на СРД смета дека изборното законодавство дефинитивно ограничувачки влијае врз слободата на медиумите и слободата на информирање. Според него, секогаш треба да има баланс меѓу професионалноста, одредбите во кривичниот законик и јавниот интерес. Токму затоа, тој смета дека мора да се посвети поголемо внимание на саморегулацијата. Според него, сите промени кои би се правеле во медиумскиот сектор, би требало прво да подлежат на една детална SWAT-анализа, за да се проектира како тие промени во иднина би изгледале во практиката. Кога се во прашање изборите, тој смета дека мора некако да се разбие спрегата меѓу големите бизниси и медиумите. Само на тој начин ќе се обезбедат нормални услови за фер избори. Тој предлага претходно да се утврдат цените за рекламирање во медиумите. Иако тоа е спротивно на правилата на пазарната економија, може сериозно да го подобри и да го релаксира изборниот процес. Уште порадикален предлог е да се забрани рекламирањето во приватните радиодифузери, а да се дозволи само бесплатно политичко рекламирање во јавниот радиодифузен сервис.

Една од универзитетските професорки смета дека треба да се дадат гаранции околу платеното политичко рекламирање, на начин што на радиодифузерите ќе им биде наметнато да мора да отстапат одредено време за сите заинтересирани страни, во согласност со некој пропорционален критериум. Корисно би било, исто така, максималното време кое може да ѝ се отстапи на една политичка партија да биде намалено. На тој начин ќе се постигне подобар баланс во претставувањето. Таа предлага, по објавувањето на ценовниците од страна на радиодифузерите, да се дефинира период во кој секој субјект што ќе учествува на изборите ќе може да се пријави за да закупи време кај радиодифузерите. На тој начин секој ќе добие шанса да има пристап до платеното политичко претставување. Друг предлог, кој претставува спротивставено решение е, како што е случајот во некои држави, воопшто да нема платено политичко претставување на приватните радиодифузери. Некои земји го фаворизираат овој модел за да се постигне поголема рамноправност во претставувањето на политичките субјекти, но и за да се намали финансиското влијание врз медиумите, што би резултирало со поголема слобода на информирање на медиумите.



Другата универзитетска професорка смета дека состојбата со слободата на медиумите е на алармантно ниво. Според неа, имаме влада која ги употребува сите можни механизми за континуирано корумпирање на приватните радиодифузери, но и која прави сè за да наметне влијание врз јавниот радиодифузен сервис. Таа смета дека се потребни промени во целиот медиумски систем, во рамките на политичкиот систем. Само на тој начин, според неа, можеме да ги „ослободиме“ медиумите и да ја подобриме медиумската состојба.

Една од извршните директорки во невладината организација смета дека доколку ја анализираме слободата на медиумите нормативно, можеби слободата на информирање не е загрозувана. Меѓутоа, доколку го погледнеме финансирањето, ќе видиме дека реалноста е различна. Според неа, не можеме да очекуваме слободно и независно информирање, со толкав квантум на владини реклами плаќани од буџетски пари.

Друга извршна директорка во невладината организација смета дека постојното изборно законодавство влијае врз медиумите и слободата на информирање во полза на партиите на власт кои истовремено учествуваат во изборниот процес. Според неа, прецизирањето на минутажа за време на избори што ќе биде еднаква за сите политички партии независно од нивната големина, од која никој нема да отстапува и ќе биде обврска за јавниот, но и за сите приватни радиодифузери, би требало да овозможи учество на партиите во транспарентен и фер изборен процес. Таа смета дека надворешната контрола, преку акредитација доделена во согласност со претходно договорени услови за следење на работата на АВМУ и на медиумите кои пренесуваат платено политичко рекламирање, учество во подготовката на финалниот извештај, споредба на собрани податоци по иста методологија за медиумската застапеност на политичките партии и друго, би можело да ја заштити слободата на изразување. Исто така, би било корисно и интернет-медиумите да подлежат на некакви правила без воведување цензура во слободниот интернет-простор.

8. ЕДНО ОД ПРАШАЊАТА КОЕ СЕ НАМЕТНА ЗА ВРЕМЕ НА ПОСЛЕДНИТЕ ИЗБОРИ Е

ИНТЕРНЕТ-ПРЕТСТАВУВАЊЕТО. ДАЛИ И КАКО СПОРЕД ВАС ТРЕБА ДА СЕ ДЕФИНИРА ИНТЕРНЕТ-ПРЕТСТАВУВАЊЕТО?

Што се однесува до интернет-претставувањето, повеќето експерти сметаат дека тоа треба да остане надвор од законската регулација. Сепак, дел од нив нудат интересни предлози и размислувања.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека интернет-претставувањето треба да остане онакво какво што е. Според него, порталите кои учествуваат во изборните промоции треба да се придржуваат до етиката и професионалноста.

Негов колега, поранешен член на СРД, смета дека интернет-претставувањето треба законски да се регулира, на ист начин како што се регулира претставувањето во традиционалните медиуми.

Третиот поранешен член на СРД консултиран за потребите на ова истражување смета дека не е потребно никакво дополнително регулирање на претставувањето на интернет.

Една од универзитетските професорки смета дека интернет-сферата е тешка за дефинирање и регулација.

Другата универзитетска професорка смета дека интернетот воопшто не треба да биде регулиран, со тоа што



мора да се задржат базичните одредби во други закони, кои би санкционирале говор на омраза, дискриминација, порнографија, авторски права и др. Според неа, секоја регулација на интернет-порталите ќе послужи како алатка во рацете на власта да се справува со критичките медиуми.

Сопственикот на приватен радиодифузер смета дека заради големото влијание на интернетот, во иднина, ќе мора да се најде начин за негово регулирање.

Уредникот на дневен весник смета дека интернет-просторот генерално не треба да се регулира.

Една од извршните директорки во невладина организација смета дека дефинирањето и регулирањето на интернет-претставувањето е меч со две острици. Од една страна, можеби е убаво да се стави некаков ред во интернет-просторот, но каква што е состојбата во Македонија, секое евентуално регулирање би резултирало со информативен мрак.

Другата извршна директорка во невладина организација смета дека интернет-претставувањето треба единствено да биде дефинирано во насока на почитување на изборниот молк од страна на информативните портали, особено доколку овозможуваат платено политичко рекламирање. Според неа, овие интернет-медиуми би требало да се пријават пред почетокот на кампањата до АВМУ. На тој начин, тие би биле изедначени во правата и обврските со останатите медиуми опфатени со ЗААМУ. Во однос на социјалните мрежи, официјалните страници за поддржувачи на политички партии, кандидати и носители на јавни функции во својата администраторска и уредувачка политика треба да вклучат и активни мерки за едукација на своите поддржувачи за ширење говор на омраза преку социјални мрежи и медиуми.

Новинарот – консултант за нови медиуми смета дека е невозможно да се регулира интернетот. Според него, секој обид за регулација на интернет-просторот ќе биде контрапродуктивен, опасен и ќе се создаде впечатокот дека „Големiot брат“ непрекинато ве следи.

9. ДАЛИ СМЕТАТЕ ДЕКА ТРЕБА ДА СЕ ПРОМЕНИ ОДРЕДБАТА ОД ЧЛ. 181-А, СТ. 1, АЛ.

1 ОД ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК, ЗА ДА СЕ ПОСТИГНЕ СКАЛЕСТО САНКЦИОНИРАЊЕ ЗА НЕПОЧИТУВАЊЕ НА ЧЛ. 75, СТ. 1 ОД ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК? ДОКОЛУ СМЕТАТЕ ДЕКА Е ПОТРЕБНА ПРОМЕНА, ВЕ МОЛИМЕ ОБЈАСНЕТЕ ВО КОЈА НАСОКА ТРЕБА ДА БИДЕ ИЗВРШЕНА ПРОМЕНАТА. ДОКОЛУ СМЕТАТЕ ДЕКА НЕ ТРЕБА ДА БИДЕ НАПРАВЕНА ПРОМЕНА, ВЕ МОЛИМЕ ОБРАЗЛОЖЕТЕ ЗОШТО.

Последното прашање кое беше предмет на анализа се однесува на ревизија на одредбите за санкционирање на радиодифузерите. Повеќето интервјуирани експерти сметаат дека е добро да се воведат скалесто санкционирање на радиодифузерите.

Еден од поранешните членови на СРД смета дека е потребно скалесто санкционирање затоа што секој медиум не е ист. Не може да се повлече равенство меѓу национален и локален радиодифузер. Оттука, и казните за ист прекршок не можат да бидат исти за сите.



Друг поранешен член на СРД смета дека треба да има скалесто санкционирање. Според него, радиодифузерите на државно ниво се подобро технички и кадровски екипирани од регионалните и локалните радиодифузери и со поголема економска моќ.

Друг поранешен член на СРД смета дека мора да има скалесто санкционирање, но уште поважно е тоа санкционирање да биде објективно. Според него, секоја санкција треба да го има предвид јавниот интерес.

Една од универзитетските професорки смета дека е потребно да се воведат скалесто санкционирање. Еден од начините како може да се направи тоа е да се воведат санкционирање според процент од годишниот приход на радиодифузерите, бидејќи со постојното решение, казните од 3 до 5 илјади евра се навистина мали за радиодифузери кои имаат годишен приход од неколку милиони евра. Добро би било тој процент да биде повисок, бидејќи политичкото претставување за време на избори содржи и сомнителни активности кои неретко се дел од коруптивните процеси во државата. Според неа, со ваков пристап ќе се направи дистинкција меѓу помалите локални и регионални радиодифузери кои располагаат со скромни приходи, во однос на радиодифузерите со национални концесии.

Уредникот на дневен весник генерално се залага за намалување на сите казни во Македонија. Тој смета дека во Македонија има голем број медиуми под капа на власта кои се корумпирани на многу начини и треба да постојат механизми за да се казнат.

Извршна директорка во невладината организација смета дека казните мора да бидат големи. Таа смета дека не треба да има скалесто санкционирање и дека казните треба да бидат еднакви за сите и законот да важи еднакво за сите.

Другата извршна директорка во невладината организација смета дека е потребна промена на одредбите од чл. 181-а од ИЗ, за да се постави поширока рамка за санкционирање евентуални прекршувања на одредбите од чл. 75, ст. 1 од ИЗ. Во однос на промената, казната за радиодифузерите мора да биде во согласност со финансиските можности, големината на медиумот и гледаноста како основа за рангот на медиуми по остварен годишен приход и гледаност. Според неа, со скалестото санкционирање ќе се воведат транспарентност во работата на АВМУ, но и ќе се намали влијанието на партиите на власт, чиј интерес е монопол и контрола врз критичкото информирање на јавноста и цензура на медиумите преку казни мерки кои влијаат врз нивниот опстанок.

Новинарот – консултант за нови медиуми смета дека апсолутно треба да има скалесто санкционирање и тоа не само за конкретната одредба од ИЗ, туку и во однос на одредбите од медиумските закони. Според него, санкционирањето би требало да биде дефинирано како процент од вкупниот профит, или можеби приход, за да не се крие и вештачки да се намалува профитот на медиумите. Другата универзитетска професорка смета дека казните се превисоки, и дека посочената одредба мора да се прецизира и да се приспособи. Според неа, мора да се направи опсег на санкции и опсег на прекршоци за дополнително да се прецизираат одредени прашања.



Media Development Centre

**POLICY BRIEF:
MEDIA IN ELECTORAL
LEGISLATION**

Skopje, June 2015

CONTENT

Introduction	39
Media presentation of political parties and candidates	40
Legal definitions for “government” and “opposition” – media presentation of smaller political parties and independent candidates	42
Avms needs to prepare qualitative analysis of media presentation and election coverage	44
Televised leaders’ debate	46
Campaign silence and new technologies	48
Internet media – to regulate or not	50
Sanctions	52
Media as campaign donors	54
Conclusion	56
Annex 1: Findings of the interviews with stakeholders	57

INTRODUCTION

The importance of media for free and democratic election is huge and can't be underestimated. The media are the guarantor that the citizens will truly take part in the debate and will have available proper and adequate information on the political parties, candidates, their policies and the electoral process in general. The media play are the true watch-dog of democracy with the role to ensure the transparency of electoral processes.

The regulation of media coverage of elections is a matter of choice of each individual country. It refers to both the selection of acts of regulation, and the scope and manner of regulation. What is important is to ensure the freedom of expression and the right to receive and impart information, and the right of the citizens to participate in governance of the state through their elected representatives.

In September 2013, the Media Development Centre prepared a similar policy document¹ with proposals for legal changes that would ensure fair and equal media presentation of electoral campaigns. Unfortunately, those proposals were not accepted.

1 Ljubica Karamandi, Ph.D. "Media in Electoral Legislation", MDC, September 2013, available at URL <http://mdc.org.mk/dokument-za-javna-politika-mediumite-vo-izbornoto-zakonodavstvo>



01

MEDIA PRESENTATION OF POLITICAL PARTIES AND CANDIDATES

Media coverage and reporting on electoral campaign, in almost all elections held in the Republic of Macedonia since its independence, has been subject to numerous criticism and discontent. The unequal treatment of all candidates and parties that participate in elections, the bias in favour of one or another party in the reporting on their election campaigns, as well as the conduct of media in election (campaign) silence periods have emerged again and again in the reports of both domestic and international observers of Macedonian elections, as issues that need to be corrected or eliminated.

The last round of changes to the Electoral Code, adopted in January 2014², included changes of several provisions that regulate the media presentation of media campaigns (articles 75, 75a, 75b, 75c, 75d, 75e, 75f, 76, 76a, 76b, 76c, 76d, 76e of the Electoral Code), with the aim to provide for and ensure fair and balanced media presentation and coverage of election campaigns and candidates running for office in elections. In September 2013, the Media Development Centre prepared a similar policy document² with proposals for legal changes that would ensure fair and equal media presentation of electoral campaigns. Those proposals were not accepted.

The reports of domestic and international observers on the 2015 Presidential and Early Parliamentary Elections again noted many irregularities and problems related to the media presentation of elections campaign. The OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report on the Presidential and Early Parliamentary Elections 2014 listed a series of irregularities. The Report noted that the majority of the media were clearly bi-

² Ljubica Karamandi, Ph.D. "Media in Electoral Legislation", MDC, September 2013, available at URL <http://mdc.org.mk/dokument-za-javna-politika-mediumite-vo-izbornoto-zakonodavstvo>



ased in favour of the ruling VMRO-DPMNE political party and its presidential candidate Gjorge Ivanov; that VMRO-DPMNE was the biggest buyer of advertising airtime and space in the print media; and notes the lack of qualitative analysis in the reports prepared by the Agency for Audio and Audiovisual Media Services.

The Media Development Center published the report “Election 2014 – Implementation of Electoral Code’s Provisions on Media Electoral Coverage”³ in May 2014. The report presented the findings of the monitoring of the work of the Agency for Audio and Audiovisual Media Services (AVMS) and the State Election Commission (SEC) during the Presidential and Early Parliamentary Elections held in April 2014.

The report offered a number of conclusions and recommendations that aim to improve the election legislation’s provisions on media coverage of election campaigns. It also aims to contribute to improve the work and operations of AVMS and SEC in future electoral processes in the Republic of Macedonia.

The Media Development Center conducted an in-depth survey of different aspects of the election process and the work and conduct of the media during elections, with the goal to prepare solutions for improvement of the electoral legislation in the segment of media coverage of election campaigns. For the purposes of this survey, we collected the opinions and recommendations of a number of experts in the areas of media and electoral systems.

In the period June-August 2014, MDC’s team conducted ten interviews with experts that work on a variety of theoretical and practical aspects of the media system and electoral processes in the Republic of Macedonia. We interviewed three former members of the former Broadcasting Council (it was replaced by the Agency for Audio and Audiovisual Media Services, in accordance with the new Law on Audio and Audiovisual Media Services in January 2014); one owner/manager of a commercial broadcaster; one editor/journalist of a daily newspaper; two representatives of non-governmental organisations that cover, within their scope of activities, issues and questions related to the media and elections; and one journalist/consultant for new and digital media.

This document lists the collected and systemized responses for each individual question, as well as conclusions and recommendations for improvement of electoral legislation in the segment of media coverage of election campaigns.

3 The Report is available at URL <http://mdc.org.mk/monitoring-izbori-2014-primena-na-mediumskite-odredbi-od-izborniot-zakonik>



02

LEGAL DEFINITIONS FOR “GOVERNMENT” AND “OPPOSITION” – MEDIA PRESENTATION OF SMALLER POLITICAL PARTIES AND INDEPENDENT CANDIDATES

The Electoral Code, in its Terms and Definitions in Article 2, offers the following definitions for the terms “Position” (Government) and “Opposition”.

Paragraph 9. The “Position” shall mean, for the purpose of this Law, the political parties in power that won the largest number of votes in the last held Elections for Members of the Parliament of the Republic of Macedonia.

Paragraph 10. The “Opposition” shall mean, for the purpose of this Law, the political parties in opposition that won the largest number of votes in the last held Elections for Members of the Parliament of the Republic of Macedonia.

In articles 76a, paragraphs 2 and 3, the Electoral Code lists the obligations of the public broadcasting service to secure access to the government and the opposition to its news and information programmes, and instructions for distribution of air time in public broadcasting service’s newscasts.



Article 76a:

Paragraph 2. During the election campaign, the Public Broadcasting Service shall secure equal access to its news and information programmes by allocating one third of the total duration of the news to daily events in the country and abroad, one third of the time to the campaign activities of the ruling parties, and one third for the campaign activities of the opposition parties.

Paragraph 3. The available airtime for reporting on campaign activities of political parties in government and the opposition shall be allocated in accordance with the results of the last Parliamentary Elections.

The provisions above *de facto* exclude the smaller political parties that are not represented in the Parliament, as well as the parties and other entities established in the period after the last Parliamentary Elections. A narrow interpretation of the Electoral Code means that they are exempted from the obligations for media presentation imposed on the Public Broadcasting Service.

The way political parties are treated by the Electoral Form could mean, in most cases, that the current political scene in the country could be artificially settled, having in mind the importance of media presentation has for their ratings among voters. At the same time, it could prevent the smaller political parties that didn't win any seats in the Parliament or the newly-created political parties and movements that have worked to increase their visibility, ratings and approval rates among the voters in the period between two elections, to reap the rewards for their efforts in elections.

The majority of the experts we consulted for this document believe that changes in the definitions of terms "government" and "opposition" in the Electoral Code are necessary.

Recommendation: To ensure equal treatment for the smaller political parties, those not represented in the Parliament, in the media presentation of election campaigns, the Glossary of Article 2 of the Electoral Code should add a definition, in a separate paragraph, for "Non-parliamentary opposition", a term to cover all political parties and entities that didn't win seats in the Parliament of the Republic of Macedonia. Alternatively, the non-parliamentary opposition should be added to the definition of "opposition of Paragraph 10 of Article 2 of the Electoral Code. All references to "previous elections" in the definitions listed in the Glossary of Article 2 of the Electoral Code should be deleted, to provide for equal treatment for all parties and political entities. We also believe that the Law should replace the term "position" that it uses to denote the parties in power with the term "government", to align it with the accepted political terminology used in Macedonia.

Article 76a, paragraph 2, should also secure an allotment of airtime in the daily newscasts of the Public Broadcasting Service for the "non-parliamentary opposition). (In that regard, we have the solution offered by the Agency for Audio and Audiovisual Media Services, in its recommendation issued before the 2014 Presidential and Early Parliamentary Elections, in which it suggested to the Public Broadcasting Service to reserve five minutes in its daily newscasts, outside off the quotas allocated to the government and the opposition, for the activities of the political parties not represented in the Parliament.



03

AVMS NEEDS TO PREPARE QUALITATIVE ANALYSIS OF MEDIA PRESENTATION AND ELECTION COVERAGE

The Electoral Code, in Article 76c, obligates the Agency for Audio and Audiovisual Media Services “to follow the electoral media presentation and the programming services of broadcasters in the Republic of Macedonia from the day elections are called to the conclusion of voting on Election Day”. The provisions of the other paragraphs of Article 76c indicate that the whole article regulates the Agency’s actions in cases of noted violations of the Electoral Code’s provisions on media presentation.

Although the Electoral Code doesn’t contain a provision explicitly imposing an obligation on the Agency to prepare reports from its monitoring of the media presentation, the Agency (and the former Broadcasting Council it replaced) regularly publishes such reports. The Report from the Monitoring of Media Coverage of Election Process, released by the Agency after the 2014 Presidential Elections and the Early Parliamentary Elections, was mentioned in the Preliminary Report of the OSCE/ODIHR Election Observation Mission which noted that “the results (*of the monitoring*) contained quantitative findings, largely omitting qualitative monitoring results”.

Qualitative findings are important because of the fact that the quantitative results, on their own, can’t provide a full picture of the media presentation. Namely, although two parties or candidates participating in an election may have received approximately or absolutely equal time of media coverage, the overall effect will largely depend on the



tone and manner of coverage - whether they were positive or negative on the given political entity.

Recommendation: It is positive that the Agency publishes the results of its monitoring of electoral media presentation without being explicitly ordered by Law to publish such reports. We do believe, however, that the Electoral Code should include such explicit obligation in the chapter on "Media Presentation", to avoid a situation in which the publication of monitoring reports, which are of great importance for a proper assessment of the whole electoral process, would be seen as a matter of good will of the Agency.

Also, the Electoral Code should include a provision that will order the Agency to dedicate due attention to the qualitative findings of the monitoring in those reports.

Alternatively, the Electoral Code should obligate the Agency (or the State Electoral Commission as the competent body) to commission a monitoring to be conducted by an independent domestic or international body and organisation – with the related quantitative and qualitative reports.



04

TELEVISED LEADERS' DEBATE

In the contemporary world, in growing number of countries elections are unimaginable without some form of debate between the participants in electoral contests, the leading political parties or their leaders. Because of television's capacity and ability to reach the greatest numbers of homes and voters, such debates are usually televised.

In Europe, televised debates were long resisted as an "innovation" imported from U.S. Presidential Elections, for its tendency to "reduce the political contest to a show for the masses", for being best suited to two-party systems, etc. As a result, in France, debate is held only for presidential elections, after the first round of elections, when only two candidates are left in the contest. The UK, on the other hand, has waited until 2010 Elections to hold the first leaders' debate.

The manner of organization of debates differs from one country to the next. In some countries, the task to organize the leaders debates is given to an independent organization (usually a CSO); in some countries it is a matter of pre-election agreement by the political parties that run in the elections; in some countries, that task is left to the media. In Macedonia, the deep political divisions in the society make it difficult to identify an organization that could gather in one place the representatives of both the government and the opposition. Traditionally, it is the incumbent parties and candidates that avoid debates. In the last elections, in spite of the fact that it was the U.S. organization NDI (National Democratic Institute) that took upon itself the task to organize the debates, the ruling VMRO-DPMNE and its candidates refused to take part.

The debates are usually held in front of a live audience that is allowed to ask questions or comment on the debate; the questions are asked by a panel (made of journalists or



experts in the given topic of discussion) representing different organisations; there are no exclusive broadcasting rights for one broadcaster and the lead broadcaster is obligated, in one way or another, to allow a simulcast or delayed broadcast feed to the other broadcasters that want to air it, or to ensure the greatest possible coverage of the population. In Germany, for instance, the debates are simultaneously broadcast, live, on several national TV broadcasters.

There are several common problems faced by all organizers of election and leaders' debates: how to ensure fair representation of all participants in the election process, especially in countries in which a large number of political parties and independent candidates contest the elections; The political parties are free to choose to not take part in election debate, that is, the organization of leaders debates depends on the will of political parties to take part in debates.

Recommendation: The Electoral Code, in the chapter on media presentation of election campaigns, should prescribe an obligation for election authority to hold, parallel to the draw on placing and position on the ballots, to hold talks that will focus on leaders debates, how many debates will be organized, the manner of their organization, who shall represent the political parties, and who and how shall broadcast them.

Because of the special position the public broadcasting service MRT holds (or should hold) in our media system, the legislators should consider the possibility for introduction of explicit legal obligation for MRT to organize one or more leaders debates, as well as representatives of political parties, on various topics – economy, human

rights, environment, agriculture, education, health, etc.

Also, the organizers of the leaders debates – broadcasters or civil society organizations – should be legally obligated to secure feed to all interested TV stations for simultaneous live broadcasts of the debate. Alternatively, all national “free-to-air” broadcasters that use limited resources in the DVB-T spectrum should be obligated to broadcast the leaders' debates, regardless of whether they organize them or not, to ensure the maximum coverage of the population and potential voters.



05

CAMPAIGN SILENCE AND NEW TECHNOLOGIES

The provisions of Article 76b of the Electoral Code that regulate the election (campaign) silence period - both in the period from the moment of announcement of elections to the start of the election campaign and in the period immediately before the election day, are subject to serious review and reconsideration. The Media Development Center believes that the provisions that regulate the campaign silence cover, above all, the organizers of election campaigns.

The interviews we conducted with representatives of the media, the academic community and former members of the former Broadcasting Council, indicate that there are several outstanding issues resulting from the tendency to deviate from and find loopholes in the legal provisions that regulate the campaign silence.

The Council of Europe, in its publication "Media and Elections" written by Yasha Lange, in the chapter titled "Election Silence - Sense or Nonsense?"⁴, notes that the enforcement of the campaign silence grows increasingly difficult, for several reasons. The first is that election campaigns are growing longer and electioneering far exceeds the prescribed "official election campaign" periods. The second is that it is difficult to precisely define which activities shall be considered a part of an election campaign. The third is that the campaign silence gives advantage to incumbent governments, allowing their representatives to implement "regular activities" that would be reported by the media. Ultimately, one can't hold the media responsible for reporting on an activity of a campaign that constitutes a violation of campaign silence. The media's task is to report to

⁴ "Media and Elections", Yasha Lange, Council of Europe Publishing, 1999, достапна на линкот http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Media&Elections_en.pdf



the public and not to determine if an activity constituted a violation of the campaign silence or not.

This document deals primarily with the positioning of the media in electoral legislation and with the role and obligations of the media imposed by the provisions on campaign silence. Majority of consulted experts believe that the existing provisions of Article 76b violate the freedom of information, especially when covering events of public interest. Their suggestions range from the position that the media should be left to “restrain themselves from biased reporting” to the need for “liberalisation of the provision with precise definitions of matters that may or may not be reported by the media during elections”.

The new technologies and the proliferation of internet-native news sites, as well as the emergence and growth of social media, have had huge influence on the concept of campaign silence and the legal provision that regulate the matter. As a result of online domain's influence, especially the social media that are by nature open, among other things, to political agitation regardless whether it took place during a campaign silence period, we find ourselves in a situation in which the provisions on the election campaign silence are applied primarily on the media and their reporting and not on the organizers of election campaigns.

Recommendation: The Media Development Center believes that the provisions that regulate the campaign silence cover, above all, the organizers of election campaigns. As far as the media are concerned, the Electoral Code should allow the media to report freely during a campaign silence period, especially reporting on matters of public interest.

During the period from announcement of elections to the official start of the election campaign, only the paid political advertising should be prohibited.

On the other hand, the Electoral Code should define the types of contents which, if published or aired, shall be considered in violation of the campaign silence, including: Editorials and op-ed columns that openly support a given participant in the Elections; endorsement editorials or columns; paid or free political advertising.

The Electoral Code should also offer a definition for the public interest in relation to the media coverage during a campaign silence period. We recommend that the definition should result from a wider public debate in order to reach a solution that would be acceptable to the widest possible range of people and entities.



06

INTERNET MEDIA – TO REGULATE OR NOT

As we already noted in the section on the campaign silence, the Internet and the new communication technologies (including the mobile telephony), and above all the emergence of social networks, have huge influence on the manner in which campaign activities are pursued, but also on the media presentation of campaigns and actors involved in campaign activities.

The Internet, in general, proves to be difficult to regulate, especially on local or national levels. Because of its global nature, the only efforts to regulate the Internet take place on international level, in a limited number of areas, such as copyrights and intellectual property. The efforts to regulate the Internet on national level are usually reduced to attempt to filter or close access to certain services which are paramount to censorship - real or attempted - and are met with protests and condemnation of the wider international community.

Furthermore, it is difficult to discern between news media from all other media that use online platforms to present information. What shall be done, for example, with the websites of political parties that are used simultaneously for promotion of a given party's positions and platforms, but during an election campaign also report about their activities in the field, transforming themselves, partially and at that particular time, into information and news media. The Internet also allows for information from platforms that have physical components (servers and data-bases) located outside the country covered in the reporting.

On the other hand, in Macedonia, the online news platforms remain almost the only space open to media pluralism (in terms of presentation of different political views and



opinions), having in mind the strong government's control over the majority of the traditional, print and broadcast media. Therefore, the preferred situation would be for the reporting on the Internet to be left to self-regulation instrument and adherence to journalistic standards and ethics by the reporters.

Also, there is the assumption that the online media that carry paid political advertising accept the obligations on that segment of media presentation, as well as the legal restrictions and obligations in the other segments – reporting and covering election campaigns, the conduct during the campaign silence period, etc.

Recommendation: The Media Development Center believes that no special regulation for the media presentation on the online media is necessary. Rather, the self-regulatory instruments and established professional standards, as well as the existing regulation, should suffice.



07

SANCTIONS

The sanctions, that is, their implementation, were mentioned in the Final Report of the OSCE/ODIHR International Observation Mission for the Presidential and Early Parliamentary Elections 2014. The Report states that AVMS “decided not to impose sanctions until the publication of its final report”, noting that it was against Agency’s legal obligations under the Electoral Code within three days of establishing a violation. The Report notes that AVMS identified 29 violations by 17 media outlets, as well as that most violations were settled through imposing fines.

The second issue related to the sanctions refers to the amounts of the prescribed fines, i.e. the need to replace the existing sanctions for violations of provisions on media presentation of election campaigns, set in absolute amounts, with proportionate or scaled sanctions.

There are two reasons for that: the first is that there are huge differences in the economic status and capacities of media in Macedonia, knowing that TV broadcasters with national coverage control at least 90 percent of the available advertising revenue. On the other hand, the regional and local broadcasters have very limited funds at their disposal and are constantly on the brink of their survival.

Second, the existing regulation doesn’t grade the violations in terms of their gravity and treats all violations the same. OSCE/ODIHR report recommends that “sanctions should be clearly defined and commensurate with the gravity of the violation committed”.

The experts consulted in the preparation of this document presented different view and opinions on the manner. However, with one exception, they all agreed that scaled sanctions are necessary. Another shared view is that the fines, instead of absolute amounts,



should be defined and prescribed as a percentage of the annual reported income of a media outlet. As far as the amounts of prescribed fines are concerned, their expressed opinions differ, with one group of consulted experts holding the position that the fines are set too high, while others believe that fines are set low and need to be increased.

Recommendation: The Media Development Center believes that the provisions on sanctions for violations of the articles of the Electoral Code that regulate the media presentation of election campaigns (Article 75, 75a, 75b, 75c, 75d, 75e, 75f, 76, 76a, 76b, 76c, 76d, and 76e of the Electoral Code) need to be changed and amended to introduce scaled sanctions commensurate to the gravity of violations and actual economic status and capacity of the media, taking into consideration their share of the available national advertising revenue.



MEDIA AS CAMPAIGN DONORS

Some civil society organizations have raised the issue if the media should be allowed to donate to election campaigns of political parties⁵. The need to intervene in this area arises from several open issues and situations that dictate the conduct of the media and their relations with political entities, especially at times of elections.

First, the ownership structure of Macedonian media is such that, in majority of cases, the media are de facto owned by companies or businesspeople for whom media or publishing is only an auxiliary, not the core activity. That is especially the case with the broadcasting media as dominant segment of the media market, both in terms of their share in the market and their influence on the audiences and the general public. The owners often use the media as support for their core activities, in particular those that fight for the lucrative deals with the state. One proven measure to maintain good relations with the state, especially with the ruling parties fighting for a new mandate, is to donate to their election campaigns.

We actually saw that before the 2014 Presidential Elections and Early Parliamentary Elections, broadcast media cut the prices of airtime dedicated to paid political advertising from about €4.5 to less than €1.5 per second. One accepted interpretation of that decision – which is strange in the current context of shrinking available advertising revenue in which the media wait for elections as an opportunity to earn much over a

5 The Civic Association MOST, in its final report "Domestic Observation of 2013 Local Elections" of July 2013, recommends to reconsider the possibility for media to donate to political parties because "it circumvents the right of the participants in elections to equal access to paid political advertising", in: MOST, Final Report Domestic Observation of 2013 Local Elections, July 2013, available at URL http://www.most.org.mk/images/MOST/Final%20Report_Local%20Elections%202013_MKD.PDF



short period of time – was that it was motivated by the wish to cram as many seconds of advertising airtime in the legal limit for campaign donations by legal entities set at €50,000.

The Electoral Code, in Article 75f, sets the limits for paid political advertising to 12 minutes of every real hour of programming, and further limits the amount of advertising time that can be sold to a single participant in the campaign to eight minutes per real hour of programmes. Such a provision could potentially lead to unequal and unfair treatment of organizers of election campaigns, especially if the opportunity for media to appear as donors of election campaigns is not eliminated.

We should bear in mind the practice of several EU member-states that have introduced bans on paid political advertising. In Great Britain, for instance, paid political advertising is prohibited in the broadcast media, and political parties have the opportunity to present themselves on television in so-called “party political programmes”, applicable in a limited number of cases – such as party conferences – and for a limited period before the elections. In France, paid political advertising is prohibited in both broadcast and print media, but all political parties have access to free-of-charge political advertising in national radio and TV stations, on equal terms for all participants in the electoral process.

The provisions on paid political advertising are important because of the opportunity they offer, through preferential treatment of one or more contestants in elections, to lead to unequal electoral competition with serious consequences for the outcome of elections.

Recommendation: The possibility for the media to donate to election campaigns seriously undermines the market competition and the possibilities for equal access to the paid political advertising for all participants in the elections. Therefore, the Media Development Center believes that the Electoral Code needs to be changed to prevent the media from donating to political parties’ campaigns.

Also, any future legislative solutions should ensure that the quota of eight minutes of paid political advertising per real hour of programming that can be sold to a single participant/organizer of election campaign (two thirds of the total of 12 minutes per real hour of programming that can be dedicated to paid political advertising) is reduced to at most 50% (6 minutes) of the total airtime that can be dedicated to paid political advertising.

Alternatively, we should seriously consider the possibility for a total ban on paid political advertising in broadcast media and, following the French example, allow free political advertising to all participants/organizers of election campaign, in the programmes of national broadcasters, especially in the public broadcasting service.



CONCLUSION

The Media Development Center holds the position that most provisions in the chapter “Media Presentation” of the Electoral Code are not clear and concise enough, opening the space for different interpretations.

The Electoral Code, with the existing provisions on media presentation of election campaigns, to great extent discriminates the smaller, non-parliamentary political parties and independent candidates, as well as the political entities (parties and coalitions) that may have been created between two elections.

In the process of writing of this document, and especially the series of structured interviews with representatives of media, civil sector, journalistic and academic community, former members of the broadcasting regulatory authority, several other issues emerged that are important for the goal to achieve fair and equal media presentation of election campaigns.

Those matters, such as the greater editorial and financial independence of the public broadcasting service or the independence of the audiovisual regulatory authority, are subject to other laws and the Media Development Center intends to address those matters in other policy documents.



ANNEX 1: FINDINGS OF THE INTERVIEWS WITH STAKEHOLDERS

INTRODUCTION

The Media Development Center published the report “Election 2014 – Implementation of Electoral Code’s Provisions on Media Electoral Coverage”⁶ in May 2014. The report presents the findings of the monitoring of the work of the Agency for Audio and Audiovisual Media Services (AVMS) and the State Election Commission (SEC) during the Presidential and Early Parliamentary Elections held in April 2014. The report offered a number of conclusions and recommendations that aim to improve the election legislation’s provisions on media coverage of election campaigns. It also aims to contribute to improved work and operations of AVMS and SEC in future electoral processes in the Republic of Macedonia.

The Media Development Center conducted an in-depth survey of different aspects of the election process and the work and conduct of the media during elections, with the goal to prepare solutions for improvement of the electoral legislation in the segment of media coverage of election campaigns. For the purposes of this survey, we collected the opinions and recommendations of a number of experts in the areas of media and electoral systems.

⁶ The report is available at the URL <http://mdc.org.mk/en/monitoring-izbori-2014-primena-na-mediumskite-odredbi-od-izborniot-zakonik>

The survey was conducted under the auspices of the USAID Programme for Strengthening of Independent Media in the Republic of Macedonia and the Project for Media Legal Reform and Responsible Media, implemented by MDC.

METHODOLOGY

In the period June-August 2014, MDC's team conducted ten interviews with experts that work on a variety of theoretical and practical aspects of the media system and electoral processes in the Republic of Macedonia. We interviewed three former members of the former Broadcasting Council (it was replaced by the Agency for Audio and Audiovisual Media Services, in accordance with the new Law on Audio and Audiovisual Media Services in January 2014); one owner/manager of a commercial broadcaster; one editor/journalist of a daily newspaper; two representatives of non-governmental organisations that cover, within their scope of activities, issues and questions related to the media and elections; and one journalist/consultant for new and digital media. Having in mind that some of the persons interviewed for the purposes of this survey insisted on their anonymity, and to provide equal treatment to all participants, MDC decided to preserve anonymity of all interviewed experts. The interviews were conducted in *tete-a-tete* meetings, following a standard questionnaire prepared by MDC's team.

The questionnaire asked the following questions: (1) Do you find it necessary to revise the provisions of the Electoral Code that provide definitions for the terms "government" and "opposition"⁷? If you think that changes are necessary, please explain in which directions the changes should move. If you think that no changes are necessary, please explain why;(2) Do you think it is necessary to further specify the provisions in Article 76a, paragraphs 2 and 3, of the Electoral Code⁸, on the presentation of participants in the electoral process in the information programmes of the public broadcasting service, to introduce legal guarantees for presentation of smaller political parties and independent candidates? If you think that changes are necessary, please explain in which directions the changes should move. If you think that no changes are necessary, please explain why;(3) Do you think it is necessary to amend the electoral and media legislation to integrate obligations for the electoral authorities to conduct qualitative monitoring of broadcasters' election coverage? If you think that changes are necessary, please explain in which directions the changes should move. If you think that no changes are necessary, please explain why;(4) Do you think it is necessary to prescribe a greater control and oversight of the work and activities of the Agency for Audio and Audiovisual Media Services during elections? If you think that changes are necessary, please explain in which directions the changes should move. If you think that no changes are necessary, please explain why;(5) Can you propose some additional legislative interventions that would strengthen the independence of the public broadcasting service during elections?(6)

7 "Ruling Parties" are political parties in power that in the last election for Members of Parliament have won the largest number of votes; "The opposition" is composed of the political parties in opposition that in the last election for Members of Parliament have won the largest number of votes; Article 9, paragraph 9 and 10 of the Electoral Code

8 During the election campaign, the Public Broadcasting Service shall be obligated to provide equal access in its information and news programmes securing one third of the airtime dedicated to newscasts to the daily news from the country and abroad, one third to the campaign activities of the political parties in government and one third to the campaign activities of the political parties in opposition – Article 76a, paragraph 2; The time dedicated to the coverage of campaign activities of the political parties in government and in opposition shall be distributed in accordance with the results of the previous Parliamentary Elections - Article 76a, paragraph 3 of the Electoral Code



Do you think it is necessary to revise the prescribed limitations and restrictions of media coverage during campaign silence period, provided in Article 76b, paragraph 3⁹ of the Electoral Code, to allow the media to freely inform the citizens about matters of public interest during the campaign silence period? If you think that changes are necessary, please explain in which directions the changes should move. If you think that no changes are necessary, please explain why;(7) How would you assess the impact of electoral legislation on the work of media and freedom of information? If you think that changes are necessary, please explain in which directions the changes should move. If you think that no changes are necessary, please explain why;(8) One issues that emerged during the last elections was the online presentation of electoral campaigns and the online media campaign coverage. Do you think it is necessary to legally define the online presentation of election campaigns and how?(9) Do you think it is necessary to change the provisions of Article 181a, paragraph 1, indent 1¹⁰ of the Electoral Code, to introduce a gradual sanctions for violations of Article 75, paragraph 1¹¹ of the Electoral Code? If you think that changes are necessary, please explain in which directions the changes should move. If you think that no changes are necessary, please explain why.

This document lists the compiled and systemized responses for each individual question, as well as conclusions and recommendations for improvement of electoral legislation in the segment of media coverage of election campaigns.

1. DO YOU FIND IT NECESSARY TO REVISE THE PROVISIONS OF THE ELECTORAL CODE THAT PROVIDE DEFINITIONS FOR THE TERMS “GOVERNMENT” AND “OPPOSITION”? IF YOU THINK THAT CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN IN WHICH DIRECTIONS THE CHANGES SHOULD MOVE. IF YOU THINK THAT NO CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN WHY.

The majority of the consulted experts believe that changes in the definitions of terms “government” and “opposition” in the Electoral Code are necessary.

One former member of the Broadcasting Council believes that, as a matter of general principle, the law should not operate with terms such as “government” and “opposition”, adding that in a country like Macedonia, with weak and almost inexistent democratic ambience, everything needs to be legally defined. On the other hand, he raised the question what would happen if a new political movement (like the Greek movement SYRIZA) emerged in Macedonia? What guarantees will there be for media presentation of such movements? He finds it necessary to introduce changes that

9 The reporting during the election silence period shall be considered a violation of the election silence by the media if they air, that is, publish any information, photographs, audio and audiovisual materials related to or in which candidates running in elections participate; any forms of media coverage that openly, or surreptitiously, function as extension of one entity’s campaign and may influence the voters’ decisions; information that disclose the identity of political entities and/or individuals involved in incidents and other irregularities on the day of elections or statements by candidates running in the elections, participants in an election campaign, representatives of political parties and holders of offices in government bodies; - Article 76b, paragraph 3 of the Electoral Code

10 A fine of €3,000 to €5,000, payable in Denars, shall be imposed to a broadcaster if it: - fails to ensure coverage of elections in a fair, balanced and impartial manner (Article 75, paragraph 1) – Article 181a, paragraph 1, indent 1 of the Electoral Code.

11 Broadcasters, i.e. the Public Broadcasting Service and the commercial broadcasting companies that chose to cover the elections shall be obligated to perform that coverage in a fair, balanced and impartial manner, in all of their programmes – Article 75, paragraph 1 of the Electoral Code



will depart from the black and white “government v. opposition” viewpoint, while allowing for greater inclusion of new political subject, and introducing new terms such as “out-of-parliament opposition”.

A former member of the Broadcasting Council believes that the Electoral Code needs to define the media presentation of independent candidates (nominated by a group of voters), as well as the parties that emerged and were formed only after the last parliamentary elections. In his view, those issues need to be regulated having in mind the fact that the media presentation greatly influences the outcome of the elections. The changes will have to imply, by nature, changes in the existing legal definition for the “government” and the “opposition”.

One university professor, on the other hand, believes that any change in the definitions should make a clear distinction between different opposition parties. She believes that major opposition parties can't be given the same treatment as the, conditionally speaking, the parties “created by the government” to artificially fill in and crowd the space available to the opposition. To prevent that process, she proposed that the law needs to define two distinct categories of opposition parties.

The owner of the private broadcasting company and one of the two consulted representatives of NGOs held similar positions. The other NGO representative noted that the current definitions for “government” and “opposition” should be replaced by the term “registered political parties that participate in elections”. She believes that the existing definitions cover only the political parties that managed to win seats in the Parliament in the previous elections and excludes all other political parties.

Similarly, the new media consultant finds the current terminology confusing and *de facto* discriminating against the smaller political parties. He noted that the Electoral Code takes into account the results of the previous Parliamentary Elections, while four years are a long period and may not be appropriate to measure their ratings and public approval.

2. DO YOU THINK IT IS NECESSARY TO FURTHER SPECIFY THE PROVISIONS IN ARTICLE 76A, PARAGRAPHS 2 AND 3, OF THE ELECTORAL CODE, ON THE PRESENTATION OF PARTICIPANTS IN THE ELECTORAL PROCESS IN THE INFORMATION PROGRAMMES OF THE PUBLIC BROADCASTING SERVICE, TO INTRODUCE LEGAL GUARANTEES FOR PRESENTATION OF SMALLER POLITICAL PARTIES AND INDEPENDENT CANDIDATES? IF YOU THINK THAT CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN IN WHICH DIRECTIONS THE CHANGES SHOULD MOVE. IF YOU THINK THAT NO CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN WHY.

As far as the presentation of smaller political parties and independent candidates running in the elections in the news and information programmes of the public broadcasting service, all interviewees believe that changes are needed to secure legal guarantees for their presentation.



One former member of the Broadcasting Council believes that essential and true change is necessary, primarily because of the fact that a new entity may emerge on the political scene that didn't participate in the last parliamentary elections, while opinion polls show that it has high ratings with the voters. He thinks that, in the 2014 Parliamentary and Presidential Elections, the public broadcasting service didn't pay any attention to the issue of distribution of contents in its information programmes. In his view, the government absolutely dominated the reporting in two thirds of the newscasts, while the reporting in the third reserved for the campaign of the opposition was mostly unprofessional to the extent that it was, again, the government that profited the most. He believes that greatest urgency and priority should be given to the changes of the legal provisions that regulate the work of the public broadcasting service so that MRT can finally become a public service, not state or government service.

One former member of the Broadcasting Council believes that legal changes were necessary, above all, to limit the abuses of newscasts constantly committed by the public broadcasting service. In his view, it was evident during the last elections in 2014, when newscasts were abused to promote the government, news were cut short, pseudo-events were invented, etc. As a possible solution, he proposed a legal provision that would prescribe the minimum length of newscasts during elections, for example, to at least 30 minutes.

Another former member of the Broadcasting Council said that the law should certainly ensure representation for smaller political parties and independent candidates in the newscasts of the public broadcasting service. He proposed a change of the existing solution, i.e. division of available airtime of the newscasts into quarters, not thirds. The first quarter would be reserved for the daily national and foreign news, the second would be dedicated to the campaign of the ruling parties, the third quarter would be given to the parties of the opposition, and the last quarter would be reserved for smaller political parties and independent candidates.

One university professor said that the provisions need to be more detailed and precise, but that they shouldn't provide equal space to all entities. She proposed two ways in which changes may be implemented: The first is to distribute the available airtime in the newscasts to individual political parties (government or opposition, regardless) to ensure that each party will get equal coverage (for example: X minutes/seconds per real hour of airtime); and the second approach would be to keep the current format and distribute the airtime proportional to the number of seats in the parliament won in the last Parliamentary Elections, with legally prescribed amount of airtime for the political parties not represented in the Parliament.

Her colleague from the university believes that the division of the news and information programmes into three equal parts was questionable from the very beginning. She agrees that legal changes are necessary to ensure proper media presentation for smaller political parties. She does add that, parallel to those legal changes, the whole media scene in Macedonia has to be reformed to restore normalcy.

The media owner said that legal provisions need to be more precise, but emphasized the importance of consistent adherence to those provisions by the public broadcasting service.

The daily newspaper editor said that what Macedonia needs is a guarantee for equal and fair access to the public broadcasting service, the way it was regulated in the 1990s. In his view, that access back then was much more equal and fair than today. In his view, the free, fair and equal access should be regulated in the way it was at the first elec-



tions in independent Macedonia - with special programmes and formatted debates. He believes that free political advertising should be secured for all participants in the elections, in a manner and a format currently employed for the paid political advertising on the programmes of commercial broadcasters, but fully free of charge and aired in the public broadcasting service.

One NGO representative commented that the provisions should be more precise. If unchanged, she fears, there is a possibility for different interpretations, which would leave space for unequal treatment of all participants in the elections. She finds it unacceptable for the smaller political parties and independent candidates to be left at the mercy of the by-laws adopted by the Agency for audio and audiovisual media services.

The other NGO representative believes that changes need to be introduced to define a precise and equal time of presentation for all political parties, regardless of their size or status as ruling party or party in opposition. She also proposes that the law should prescribe at least one mandatory televised debate between the candidates running for office, regardless of which elections are being contested - parliamentary, presidential or local. The televised debate has to be mandatory by law in order to promote communication, active debate and exchange of information, opinions and ideas, to overcome the lack of communications between political opponents, and to limit the possibilities for manipulation of the voters through restrictions of the freedom of expression that implies receiving and imparting objective information.

The journalist/new media consultant thinks that, judging from past experience, it is not only important who will be presented and in what length of time, but the sequence of presentation of candidates is equally important. Commonly, that sequence is - the government, the opposition, the smaller political entities in the end. Often, it is the smallest parties that present interesting, even revolutionary ideas. It is those exact reasons that warrant changes of provisions of the Electoral Code. In his view, the Electoral Code exhibits one general problem - not being detailed and precise enough, thus opening the space for different interpretations of a single provision or issue. He does hold the opinion, on the other hand, that not all matters should be regulated by law. Far more important, in his opinion, is that the laws are implemented in an ethical and responsible manner.

3. DO YOU THINK IT IS NECESSARY TO AMEND THE ELECTORAL AND MEDIA LEGISLATION TO INTEGRATE OBLIGATIONS FOR QUALITATIVE MONITORING OF BROADCASTERS' ELECTION COVERAGE? IF YOU THINK THAT CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN IN WHICH DIRECTIONS THE CHANGES SHOULD MOVE. IF YOU THINK THAT NO CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN WHY.

The consulted experts' opinions on whether the law needs to incorporate instructions for qualitative monitoring of media presentation are divided.

One former member of the Broadcasting Council believes that no changes are needed in the methodology for monitoring of broadcasters, rather, the independence of the Agency for Audio and Audiovisual Media Services needs to be



reaffirmed. He believes that it can be done only by lifting the political cover from the Agency that was thrown over it in 2011, and was only enhanced by the new media legislation. He proposes that changes of the Law on audio and audiovisual media services are implemented to increase the independence of the regulatory body.

One former member of the Broadcasting Council thinks there is a definitive need for changes in this area and proposes two alternative solutions. The first would be to restore the former system with the election coverage rulebooks adopted by the former Broadcasting Council, to be proposed by the Agency to the Parliament to be adopted. The second solution is for all details of the monitoring to be regulated by the Electoral Code, which would be the more complicated of the two. Whichever solution is applied, it should be preceded by a comprehensive public debate with involvement of the whole media community. The process should incorporate all possibilities for self-regulation and co-regulation of broadcasters.

One consulted university professor says that, for starters, the composition of the AVMS staff needs to change and persons with proper expertise and personal integrity should be appointed to the Agency's Council. She adds that the Law should include more precise parameters for what exactly the Agency should monitor.

The other university professor we consulted thinks that, at this time, the Agency has no capacity to conduct qualitative monitoring of electoral coverage. She explains that, during elections, AVMS engages close to 100 people most of whom, according to her information, were imposed by external actors. That was evident in the last election cycle. She believes that proper qualitative monitoring requires involvement of many highly trained and objective people. Therefore, she believes that the Agency should not conduct qualitative monitoring itself, but should be legally mandated to commission external and independent qualitative monitoring report. Alternatively, both the qualitative and quantitative monitoring should be outsourced to external entities. She proposes another solution, and that is for AVMS to adopt the French practice to measure the political pluralism of the media outside of election campaigns and election cycles, and that would require interventions in the Law on audio and audiovisual media services. That would help achieve better balance in the media presentation of the government and the opposition.

The media owner believes that changes are more than necessary, because of the problems that became evident in the last election cycle, when AVMS's reports were dominated by quantitative, at the expense of qualitative analysis. He comments that some media were being warned and reprimanded arbitrarily, while obvious omissions and violations by other media were overlooked. Of greatest importance is for all future legal changes to be interpreted and applied equally for all.

The daily newspaper editor believes in deregulation, not in hyper-regulation. He doubts AVMS's ability and capacity to prepare an objective qualitative or quantitative monitoring report. One possible solution, in his view, would be to legally obligate AVMS to commission such qualitative and quantitative monitoring from an international independent institutions, which would somewhat restore the trust in the whole electoral process.

One NGO representative noted that the qualitative monitoring needs to be made a legally mandated category. In her opinion, it would be great if it was made possible to have objective, clear and precise insight of which media reported what and to what extent. The other NGO representative agrees that the qualitative monitoring needs to be made into a legal obligation for the Agency.



The journalist/new media consultant believes that the law needs to be the last instance that should be applied only when ethical standards are not applied. In his view, it may be good for the qualitative monitoring to be legally regulated, but it won't resolve the problem completely because qualitative qualifications allow for certain levels of subjective opinion. He notes that the Agency is presenting itself primarily as an active entity that stands to defend certain interests, rather than a body that conducts monitoring in accordance with rules and principles. Even if an obligation to conduct qualitative monitoring was imposed on AVMS, it doesn't ensure the quality of the assessment which will likely be a subjective view of what transpired. Such a legal obligation for AVMS could mean yet another abuse of the position of the regulatory body which is supposed to be independent.

4. DO YOU THINK IT IS NECESSARY TO PRESCRIBE A GREATER CONTROL AND OVERSIGHT OF THE WORK AND ACTIVITIES OF THE AGENCY FOR AUDIO AND AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES DURING ELECTIONS? IF YOU THINK THAT CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN IN WHICH DIRECTIONS THE CHANGES SHOULD MOVE. IF YOU THINK THAT NO CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN WHY.

The consulted experts express diverse opinions on the possible need for increased control of the work and activities of AVMS during elections.

One former member of the Broadcasting Council thinks there is no need for additional control and oversight. It should suffice for the Agency to be relieved from the burden of political pressure and domination.

Another former member of the Broadcasting Council finds the existing control and oversight of AVMS during elections quite sufficient. The media owner believes that there is a definite need for increased control and oversight of the work of the Agency. He doesn't think that the composition of the AVMS Council, as prescribed at the moment, offers guarantees for independence of the Agency, because it is not free of the risk for serious political meddling and influence of its work. He believes that the appointment of the members of the Council should be made with a two-third majority of the total number of MPs in the Parliament. That would enhance, in general terms, the independence of AVMS and would secure a greater level of legitimacy to the elected members of the AVMS Council.

One university professor believes that increased control is necessary, but the real question is, who shall be charged with that control and oversight. In her view, the parliamentary oversight is not a true oversight, knowing how our Parliament works and functions. In view of the fact that it is the government that has the real opportunity to abuse the institutions during elections, she believes that it sounds logical if some control and oversight institutions to be led by the opposition of their composition to be dominated by a majority of representatives of the opposition. That, in her view, would reduce the possibilities for abuses.

The daily newspaper editor believes that, at this moment, Macedonia needs most a consensus on a number of political issues and, therefore, any normative intervention won't bring about any real improvement. In his view, the most important is for the Agency to be transformed from a political into an independent regulatory body.



One NGO representative noted that there is definitely a need for increased control and oversight of AVMS. She would start with a change in the process of election of Council members to ensure that people of quality, integrity and independence would be appointed for a seat in the Council. In her view, the crucial dilemma is who would conduct the enhanced control and oversight during elections. The same dilemma is faced by one of the former members of the Broadcasting Council. In his view, just sitting in and monitoring the sessions of the Council are not sufficient as a solution. The working materials are prepared in advance and distributed to the members.

The other NGO representative agrees that there is a need for increased control and oversight of AVMS during elections. She proposes a system for parallel monitoring of media election coverage that would use the same methodology as the agency, to be conducted by accredited body with representatives of local and international NGOs with the necessary expertise in the area. The report of the parallel monitoring would be compared with AVMS's report and any differences should be approximated through checks of disputed data, in accordance with the competent legislation. She believes that an external control of the Agency could contribute to reduced pro-government bias of this body but that there are no guarantees that external control's remarks will be taken into account, having in mind the past experiences with similar independent bodies and other control mechanisms.

The journalist/new media consultant absolutely agrees that increased control of the Agency during elections is necessary. In his view, the logical solution is for that control to be conducted by the Parliament, the institution that appoints the members of the Council in the first place. Therefore, he proposes that the Agency, after the elections, should present a report to the Parliament that should be reviewed in a plenary session.

5. CAN YOU PROPOSE SOME ADDITIONAL LEGISLATIVE INTERVENTIONS THAT WOULD STRENGTHEN THE INDEPENDENCE OF THE PUBLIC BROADCASTING SERVICE DURING ELECTIONS?

Regarding the normative guarantees for the strengthening of the public broadcasting service, the experts made a number of useful suggestions.

One former member of the Broadcasting Council believes that legal changes are necessary to enhance the parliamentary oversight of the work of the public broadcasting service. He also proposes changes in the list of authorized nominators for members of the Programming Council of MRT, to ensure its independence, as well as changes that will provide for greater financial independence of the public services and positive HR selection policies.

One of the interviewed former members of the Broadcasting Council believes that the public broadcasting service needs to adopt all important internal acts and documents. One of those acts, in his view, should list the rule that no news item can be aired unless it quotes a minimum of two or three sources. Also, he proposes a legal obligation for MRT to organize televised election debates.

The third former member of the Broadcasting Council believes that, before any changes are proposed, a detailed survey of existing practices in the region and wider should be conducted.



One university professor says that the provisions that regulate the impartial reporting need to be more detailed. In her view, past experience and empirical evidence proves that everything needs to be regulated precisely in Macedonia. One of her proposals was that the airtime quota allocated by the Electoral Code to the opposition should be edited by an editor appointed by the opposition.

The daily newspaper editor believes that without political guarantees for fair and democratic elections, any normative interventions to strengthen MRT's independence would prove futile.

One NGO representative believes that the structure of sources of funding of the public broadcasting service needs to change. The existing financing structure ensured huge influence of the government on MRT.

The other NGO representative thinks that a legally prescribed precise and equal length of airtime should be reserved for each political party represented in the programmes of the public broadcasting service. The airtime should be distributed in such a way to allow for presentation of campaign platform of each individual political party. Otherwise, she comments, we would have one political party dominate the coverage, a form of direct influence on the voters.

The journalist/new media consultant believes an analysis of adherence to ethics in the work of the public broadcasting services is necessary. In his view, it would be prudent to establish an internal council of ethics within MRT. That body should deal with issues such as the fair representation of political entities and ethical reporting. It would be important for the body to hold competence to clearly locate the responsibility for any transgression. The ethical council could be obligated to present regular reports to the competent Parliamentary committee. While such a body should function within MRT's system, it should be composed of external persons that won't be politically appointed. Its decisions should be published and its mandate should be longer than four years, to avoid overlapping with regular election cycles.

6. DO YOU THINK IT IS NECESSARY TO REVISE THE PRESCRIBED LIMITATIONS AND RESTRICTIONS OF MEDIA COVERAGE DURING CAMPAIGN SILENCE PERIOD, PROVIDED IN ARTICLE 76B, PARAGRAPH 3 OF THE ELECTORAL CODE, TO ALLOW THE MEDIA TO FREELY INFORM THE CITIZENS ABOUT MATTERS OF PUBLIC INTEREST DURING THE CAMPAIGN SILENCE PERIOD? IF YOU THINK THAT CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN IN WHICH DIRECTIONS THE CHANGES SHOULD MOVE. IF YOU THINK THAT NO CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN WHY.

The issue of possible review of provisions that regulate the election silence (campaign silence) period was one of the most interesting issues covered by this analysis. The opinions of the consulted experts differ greatly.

One university professor says that no review of the campaign silence provisions should be made. In her opinion, once the space opens to report on issues of public interest, someone will find a way to abuse it. For that reason, she thinks



that the provisions on campaign silence should remain as they are.

The other university professor prefers to see the provisions liberalized, but she would not eliminate the campaign silence under no circumstances.

The broadcast media owner believes that the existing legal provisions pose restrictions on the freedom of information and the principle of timely and objective reporting. In his view, during the campaign silence period, the citizens are denied the possibility to be informed on events of public interest. He believes that the provisions need to be made more precise in terms of the cases and the manner of reporting on events involving holders of public office who don't run as candidates in the elections. The case of the Mayor of Kumanovo, noted during the last elections, sets off the alarm that something needs to change.

The daily newspaper editor believes that no intervention is necessary, knowing that the campaign silence period has been regulated in the same way since Macedonia declared independence in the early 1990s. The media, in his view, should restrain from biased reporting during the campaign silence period.

One NGO representative believes that the provisions need to be liberalized and to explicitly list what can or can't be reported in election campaign coverage. In her view, the solution may be a more detailed regulation of the whole area.

The other NGO representative believes that the provisions dedicated to the campaign silence limit the freedom of information and the principle of timely and objective reporting. That is the very root of the need to review the provisions of the Electoral Code to provide a more precise definition of the campaign silence period, and will allow the media to inform the citizens, during the campaign silence period, of all matters and issues of public interest. The problem, in her view, is how to define the issues of public interest and who will then assess if some issue is of public interest or not.

One of the former members of the Broadcasting Council is opposed to the idea of campaign silence as a matter of general principle. In his view, if one candidate attacked another candidate running in the elections on ballot day, the names of the candidates that participated in the incident should be published and it should have influence on the electoral process. He prefers the American model that allows electioneering and campaigning on ballot day, too. In his view, should legislators move to change the provisions on the campaign silence period, it will also have to provide a legal definition of public interest.

According to the journalist/new media consultant, the sanctioning of campaign silence period is often biased and tendentious. In his view, the very idea of campaign silence loses its *raison d'être* in the 21st Century. The campaign silence, in reality, functions only for the media, not for all involved stakeholders. That puts the media in unequal position. It often happens that we have issues that need to be reported since they constitute a public interest, and campaign silence rules prohibit it. For that reason, he believes that the campaign silence is unnecessary.



7. HOW WOULD YOU ASSESS THE IMPACT OF ELECTORAL LEGISLATION ON THE WORK OF MEDIA AND FREEDOM OF INFORMATION? IF YOU THINK THAT CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN IN WHICH DIRECTIONS THE CHANGES SHOULD MOVE. IF YOU THINK THAT NO CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN WHY.

We received many interesting suggestions and proposals to this generally phrased question.

One former member of the Broadcasting Council proposed the termination of paid political programming. That would, in his view, cut the chapter of the Electoral Code dedicated to media presentation in half. He proposes free political advertising on the public broadcasting service for all parties and candidates running in an election. Examples of such practice are found in a number of European countries. In his opinion, the paid political advertising is a major source of corruption and abuses of law. If paid political advertising is prohibited, private broadcasters will pay greater attention to their own work and affairs.

The other former member of the Broadcasting Council thinks that electoral legislation has a definite restricting influence on the freedom of media and freedom of information. In his view, there has to be a balance between professional standards, provisions of the Criminal Code and public interest. For that reason, he believes that greater attention needs to be paid to self-regulation. In his view, all future changes in the media sector need to first go through a SWAT analysis, to project the results of their practical implementation. Regarding the elections, he believes that we need to find a way to break the links between big business and media. Only then can we secure normal conditions for fair and democratic elections. He proposes that prices of paid political advertising should be defined in advance, well ahead of the start of election campaign. While it may be opposed to the rules and principles of free market economy, it could have serious positive and relaxing effect on election process. A more radical proposal would entail a ban on paid political advertising in commercial broadcasters, and allow only for free political advertising on the public broadcasting service.

One university professor believes that guarantees regarding the paid political advertising should be put in place to impose on the broadcasters an obligation to dedicate certain amount of airtime to all interested parties, in accordance with some sort of criteria of proportionality. She would find it useful to cut the maximum amount of airtime that could be sold to a single political party, which would help achieve more balanced media presentation. She proposes that, after the release of broadcasters' price-lists, a period of time should be secured for parties and candidates running in the election to inform the broadcasters about the intent to purchase airtime. That would give chance to all to have access to paid political advertising. Another proposal, going in the opposite direction, is to eliminate the paid political advertising on commercial broadcasters altogether, a solution already employed in several countries to achieve greater balance and equality in media presentation of political entities and reduce the financial influence on the media, resulting in greater freedom of information.

The other university professor believes that the situation of media freedoms is a cause of alarm. In her view, we have a government that uses all available instruments for continuous corruption of privately owned, commercial broad-



casters and does everything in its power to exert influence on the public broadcasting service. She believes changes are need in the media system and, essentially, in the political system of the country in general. That is the only way for us to “liberate” the media and improve the situation in the media sector.

One NGO representative commented that, if analyzed nominally, the freedom of information may seem under threat. But, one view at the financing of the media and we shall see a completely different reality. In her view, we can't expect to see free and independent information with such quantities of government advertising paid from the state Budget.

The other NGO representative believes that the existing election legislation influences the media and freedom of information in favour of ruling parties and incumbent candidates that run in elections. In her view, setting precise airtime quotas, equal for all political parties running in elections, regardless of their size and ratings, which will be mandatory for the public broadcasting service and all commercial broadcasters, should allow for transparent and fair elections. She believes that an external control and oversight by accredited body or institution (in accordance with criteria set in advance) that would monitor the work of AVMS and the media that carry paid political advertising, and participation of that body in the preparation of the final report, comparison of data on media presentation of political parties collecting in accordance with the same methodology, could help protect that freedom of expression. She notes that it would be useful if some rules were applied to the online media, without introducing censorship into the free space on the Internet.

8. ONE ISSUE THAT EMERGED DURING THE LAST ELECTIONS WAS THE ONLINE PRESENTATION OF ELECTORAL CAMPAIGNS AND THE ONLINE MEDIA CAMPAIGN COVERAGE. DO YOU THINK IT IS NECESSARY TO LEGALLY DEFINE THE ONLINE PRESENTATION OF ELECTION CAMPAIGNS AND HOW?

The majority of consulted experts believe that the internet media presentation should remain outside of legal regulation. They did offer a number of interesting proposals and ideas.

One former member of the Broadcasting Council thinks that the internet presentation should remain as is. In his view, the news sites and portals that take active part in election campaign presentation and promotion should adhere to professional and ethical standards.

Another former member of the Broadcasting Council believes that no additional regulation of internet presentation is necessary.

One university professor says that the online domain is difficult to define and regulate. On the other hand, one former member of the Broadcasting Council believes that the internet presentation should be regulated in the same way the media presentation in traditional media is regulated.

The other university professor believes that the Internet shouldn't be regulated at all, although the basic provisions in other laws, sanctioning hate-speech, discrimination, pornography, copyright violations, etc. should apply to the online



domain equally. In her view, any regulation of the internet portals will be used by the government as an instrument against the critical media.

The owner of a private broadcaster believes that, due to the growing influence of the Internet, something has to be done in the future to identify an approach for its regulation.

The daily newspaper editor says that the online space, in general, should not be regulated.

One NGO representative says that any attempt to define and regulate the online presentation would be a double-edged sword. On one hand, it might be good to introduce some order in the online space, but the way the situation in Macedonia is, any eventual attempt at its regulation could result in an information darkness.

The other NGO representative comments that online presentation should be defined only to the extent that it will ensure full respect to the campaign silence restrictions by information and news-sites and portals, especially if they also carry paid political advertising. In her opinion, such online news media should register with the AVMS before the start of the election campaign. That would ensure that they would be equal to the other media covered by the Law on Audio and Audiovisual Media Services in both their legal rights and their obligations. As far as social networks are concerned, the official pages intended for supporters of political parties, candidates and holders of public offices should include, in their administration and editorial policies, active measures to educate their supporters on the issue of prevention of hate-speech over the social networks and social media.

The journalist/new media consultant believes that it is impossible to regulate the internet. In his view, any attempt to regulate the Internet will prove counterproductive, dangerous and will create the impression that the “Big Brother” follows you continuously.

9. DO YOU THINK IT IS NECESSARY TO CHANGE THE PROVISIONS OF ARTICLE 181A, PARAGRAPH 1, INDENT 1¹² OF THE ELECTORAL CODE, TO INTRODUCE A GRADUAL SANCTIONS FOR VIOLATIONS OF ARTICLE 75, PARAGRAPH 1¹³ OF THE ELECTORAL CODE? IF YOU BELIEVE CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN WHAT DIRECTION THEY SHOULD TAKE. IF YOU THINK NO CHANGES ARE NECESSARY, PLEASE EXPLAIN WHY.

The last question that was subject to analysis refers to a possible review of provisions on sanctions for broadcasters found in violation of the law. Majority of consulted experts believe that gradual sanctions for broadcasters should be introduced.

One former member of the Broadcasting Council holds that position with the explanation that all media are not the

12 Fine of €3,000 to €5,000, payable in Denars, shall be imposed on a broadcaster if: - it fails to ensure coverage of elections in a fair, balanced and impartial manner (Article 75, paragraph 1) – Article 181a, paragraph 1, indent 1 of the Electoral Code

13 Broadcasters, i.e. the Public Broadcasting Service and the commercial broadcasting companies that chose to cover the elections shall be obligated to perform that coverage in a fair, balanced and impartial manner, in all of their programmes – Article 75, paragraph 1 of the Electoral Code



same. The situations of a national and a local broadcaster are not the same. Therefore, the sanctions for the same violation can't be same for all.

Another former member of the Broadcasting Council believes that gradual sanctioning has to be introduced, but that of far greater importance is for sanctioning to be objective. In his view, every sanction needs to take into account the public interest.

The third former member of the Broadcasting Council consulted for this survey agrees that there should be gradual sanctioning policy. In his view, the national broadcasters are better equipped and staffed than the regional and local broadcasters and have far greater economic power.

One university professor believes that gradual sanctions are needed. One possible approach would be to introduce fines that would be defined as a percentage of the annual income reported by the broadcasters, having in mind that existing fines of €3-5,000 are really small for broadcasters that report annual earnings of several million Euros. It would be good to increase the percentage, having in mind the fact that the political presentation during elections may contain shady and suspicious activities that are often part of the corruptive processes in the state. In her view, such an approach would make a distinction between the smaller local and regional broadcasters that report meagre earnings compared to the broadcasters that hold national licenses.

The other university professor believes that the sanctions, as they stand, are too high and that the noted provision of the Electoral Code has to be made more precise. In her opinion, a whole scope of sanctions and violations should be defined to be able to make more precise determinations of certain issues.

The daily newspaper editor promotes, in general, reduction of all sanctions in Macedonia. He believes that a large number of Macedonian media are corrupted by the government in many ways and there should be instruments that will ensure they will be sanctioned for such actions.

One of the NGO representatives consulted believes that fines have to be significant. She believes that no gradual sanctioning is needed, i.e. that sanctions should be equal and that the Law needs to apply equally to all broadcasters.

The other NGO representative thinks that provisions of Article 181a of the Electoral Code need to be amended to set up a wider framework for sanctioning of any violations of provisions of Article 75, paragraph 1 of the Electoral Code. As far as the actual changes are concerned, she believes that the sanctions have to be proportional to the financial situation of the broadcasters, how big or small a media outlet is and its audience ratings. In her view, the gradual sanctioning will introduce transparency in the work and operations of AMVS, but will also reduce the influence of the ruling parties that are interested to establish a monopoly and control over the critical information, and censor the media through sanctions that threaten their very survival.

The journalist/new media consultant believes that gradual sanctioning is an absolute need, and that it should include not just the said provisions of the Electoral Code, but also the provisions of the media legislation. In his view, the sanctioning should be defined as a percentage of the total profits (or possibly earnings, to avoid efforts by the media to hide or reduce their profits artificially).



