



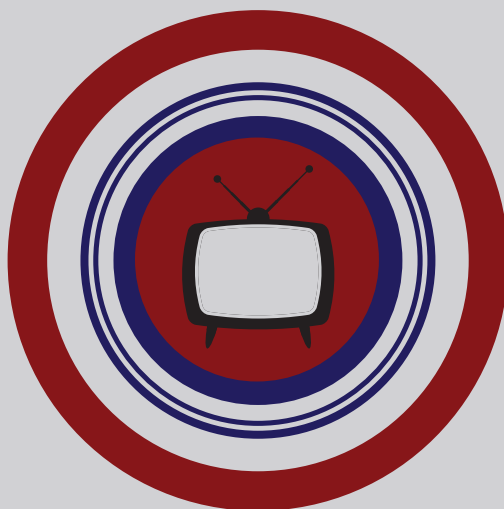
USAID PROJECT FOR MEDIA
LEGAL REFORM AND
RESPONSIBLE MEDIA



ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ

АНАЛИЗА

на одлуките на Советот за радиодифузија
(јули 2011 - јуни 2013)



Автор: Неда Здравева

Скопје,
ноември 2013

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

Оваа публикација/извештај е подготвен/а од страна на Центарот за развој на медиуми со великодушна поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за Меѓународен Развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација му припаѓаат на Центарот за развој на медиуми и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за Меѓународен Развој или на владата на Соединетите Американски Држави.

АНАЛИЗА НА ОДЛУКИ НА СОВЕТОТ ЗА РАДИОДИФУЗИЈА

(Јули 2011 – Јануари 2013)

Вовед	2
1. Краток преглед на нормативната рамка на радиодифузната дејност во Република Македонија	4
2. Совет за радиодифузија.....	6
• Статус, состав и работење на СРД.....	6
• Надлежност на Советот	7
• Работењето на Советот во практиката	8
Препорака	9
3. Мерките што ги изрекува СРД и начинот на нивно извршување во согласност со ЗРД.....	10
• Видови мерки и кога се изрекуваат	12
• Како се изрекуваат мерките.....	15
Препорака	15
• Определување начин на кој треба да се извршуваат мерките	16
Препорака	16
• Прекршочна одговорност на радиодифузните друштва	17
• Практиката на СРД во поглед на изрекување мерки и укажувања поради непочитување на одредбите од ЗРД и на подзаконските акти.....	17
• Практиката на СРД во поглед на поведувањето прекршочни постапки поради непочитување на одредбите од ЗРД и на подзаконските акти.....	29
4. Мерки во случај на повреда на правилата за медиумско покривање на изборите.....	29
• Видови мерки и кога се изрекуваат	29
Препорака	30
Практиката на СРД	31
• Анализа на преземените дејства и постапки по прекршоци за повредите на ИЗ и Правилникот за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнување на изборната кампања	32
• Анализа на преземените дејства и постапки по прекршоци за повредите на ИЗ и Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања	34
5. Заклучоци и препораки.....	38

Вовед

Целта на анализата на работењето на Советот за радиодифузија (во натамошниот текст: СРД или Советот) во поглед на спроведувањето на правилата за дејствување во македонскиот медиумски простор е да се дадат насоки за можно подобрување. Ова произлегува од потребата и заложбата за доследно остварување на целта на Законот за радиодифузната дејност (во натамошниот текст: ЗРД), онака како што е определена во член 2 од овој закон.¹

Анализата се фокусира, пред сè, на постапувањето на СРД во поглед на повредите на одредбите од Законот што се прават од страна на радиодифузерите, како и на некои внатрешни правила на Советот.

Анализата е направена за периодот од 1 јули 2011 до 30 јуни 2013 година, односно за период од 24 месеци. Во овој период, СРД спроведува редовни мониторинзи на радиодифузерите (според неговата програма и по претставки). Заради согледување на постапувањето на СРД во поглед на надзорот врз почитувањето на изборните правила, направена е и анализа на постапувањето во врска со спроведувањето на предвремените парламентарни избори во април 2011 година и на локалните избори во март 2013 година. Во подготовката на анализата се користени следните материјали:

- o Закони и подзаконски акти.
- o Закон за радиодифузната дејност „Службен весник на Република Македонија“ бр. 100/2005; 19/2007; 103/2008; 152/2008; 6/2010; 145/2010; 97/2011; 13/2012 и 72/2013).
- o Закон за електронските комуникации („Службен весник на Република Македонија“ бр.13/2005; 14/2007; 55/2007; 98/2008; 83/2010; 13/2012; 59/2012; 123/2012 и 23/2013)
- o Изборен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 142/2012; 31/2013 и 34/2013)
- o Закон за авторското право и сродните права („Службен весник на Република Македонија“ бр.115/2010; 140/2010 и 51/2011)
- o Закон за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2006; 69/2006 и 51/2011)
- o Правилник за заштита на малолетната публика од програми што можат штетно да влијаат врз нејзиниот физички, психички и морален развој („Службен весник на Република Македонија“ бр.21/2007)
- o Правилник за европски аудиовизуелни дела („Службен весник на Република Македонија“ бр.133/2006)
- o Правилник за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборната кампања („Службен весник на Република Македонија“ бр.60/2011)
- o Правилник за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборната кампања („Службен весник на Република Македонија“ бр.60/2011)

1 Законот за радиодифузната дејност, во членот 2, определува дека неговата цел е: „да обезбеди: - слобода на изразувањето во радиодифузната дејност во согласност со Уставот на Република Македонија и со меѓународните договори што ги ратификувала и кон кои пристапила Република Македонија; - заштита на интересите на корисниците; - поттикнување, унапредување и заштита на културниот идентитет, образовниот и научниот развој. Поттикнување на развој на творештвото, јазикот и традициите во радиодифузната дејност; - унапредување и поттикнување на конкуренцијата и развој на радиодифузната дејност; - транспарентност, независност и недискриминација во регулаторните процеси и - независен и ефикасен јавен радиодифузен сервис“.

- o Деловник за работа на СРД (Пречистен текст од 31.01.2012² со измени и дополнувања од 25.07.2012³)
- o Записници од седници на СРД во периодот од 01.07.2011 до 30.06.2013, при што се земаат предвид записниците кои се јавно достапни на интернет-страницата на Советот⁴
- o Анализи и извештаи на СРД
- o Анализа на сите спроведени мерки и упатени укажувања од страна на СРД против радиодифузерите и најчести прекршувања од страна на радиодифузерите во периодот од 1 јануари до 30 јуни 2013 година⁵
- o Анализа на сите спроведени мерки, известувања и упатени укажувања од страна на СРД против радиодифузерите и најчести прекршувања од страна на радиодифузерите во периодот од 1 јули до 31 декември 2012 година⁶
- o Анализа на сите спроведени мерки, известувања и упатени укажувања од страна на СРД против радиодифузерите и најчести прекршувања од страна на радиодифузерите во периодот од 1 јануари до 30 јуни 2012 година⁷
- o Извештај од мониторингот на медиумското покривање на предвремените избори за пратеници во Собранието на Република Македонија во 2011 година⁸
- o Извештај од медиумското покривање на изборната кампања за локалните избори 2013⁹
- o Извештај за работата на СРД за периодот од 01.01.2012 до 31.12.2012¹⁰
- o Извештај за работата на СРД за периодот од 01.1.2011 до 31.12.2011¹¹

Во анализата се прави приказ на нормативната и функционалната рамка со која се уредува позицијата на СРД и правилата за работа и постапување на СРД, при што предвид се земаат основниот Закон за радиодифузната дејност и подзаконските акти кои произлегуваат од него, како и специфичните правила кои произлегуваат од Изборниот законик, а кои се јавуваат како правила *lex specialis*. Паралелно се анализира и соодветно се заклучува за постапувањето на СРД во поглед на неговата обврска за надзор на почитувањето на правата и обврските на радиодифузерите, поставени со ЗРД и Изборниот законик.

Според поставената методологија, овој документ го анализира постапувањето на СРД во поглед на тоа какви видови прекршувања имало и какви се одлуките на СРД за различните радиодифузери што ја сториле повредата, односно за ист радиодифузер кога

2 Достапен на <http://www.srd.org.mk/images/stories/pod-zakonski-akti/Delovnik%20za%20rabotata%20na%20Sovetot%20za%20radiodifuzija%20na%20RM.pdf>

3 Достапен на <http://www.srd.org.mk/images/Delovnik%20za%20izmenuvanje%20na%20delovnikot%20-%2029%20sednica.pdf>

4 Записникот од седницата бр.18 од 10.04.2013 и записникот од седницата бр.17 од 05.04.2013 не се достапни, записниците од седниците бр.32 (август, 2012) и бр. 47, 48 и 49 (втора половина на октомври 2012) не се достапни на интернет-страницата на Советот.

5 Достапна на http://www.srd.org.mk/images/Analiza___merki_jan-juni_2013_12_%D1%98uli_2013_docx_kopescna_17_juli.pdf; во понатамошниот текст Анализа 3.

6 Достапна на http://www.srd.org.mk/images/Analiza___merki_juli-dekem_2012_docx_t_iv_doc_docx_finalna.docx_po_sednica.pdf; во понатамошниот текст Анализа 2.

7 Достапна на http://www.srd.org.mk/images/stories/Analiza_merki_januari_juni_2012_final.pdf, во понатамошниот текст Анализа 1.

8 Достапен на http://www.srd.org.mk/images/stories/26082011_lzvestaj_zalborite_vo_2011_WEB.pdf

9 Достапен на <http://www.srd.org.mk/images/izvestaj-lokalni-izbori-2013-finalen.pdf>

10 Достапен на http://www.srd.org.mk/images/izvestaj_zalborite_na_srd_za_2012_-_ZA_VO_SOBRANIE_NA_RM.pdf; во понатамошниот текст Извештај/2012.

11 Достапен на http://www.srd.org.mk/images/izvestaj_zalborite_na_srd_za_2011.pdf

повредата ја повторува. Постапувајќи на овој начин, ќе се утврди каква е тенденцијата на постапување на СРД спрема различни радиодифузери за повреда што е од ист карактер, односно како постапува кога еден радиодифузер ќе ја повтори повредата. Воедно, треба да се има предвид дека информациите се извлекуваат во најголем дел од записниците на седниците, а поради ограничениот обем на информации во нив, определени квалитативни елементи, како аргументација и став за определени прашања, не се достапни секогаш во обемот кој е потребен за целосно да се расветли определен случај. Описот на констатираната ситуација и називите на радиодифузерите се изоставуваат, зашто за оваа анализа не е важно како се однесува СРД спрема некој конкретен субјект, туку важни се практиките и начините на работа на Советот. Онаму каде што е потребно заради појаснување на описот на радиодифузерите, тие ќе се означуваат со бројки.

Истовремено, се даваат определени препораки за унапредување на состојбите. Тие произлегуваат од констатираната ситуација и нејзината споредба со правната рамка со која е уредено постапувањето. Препораките имаат за цел да укажат на можностите за подобрување на работата на регулаторното тело, како и на потребите за измена и дополнување на законодавството што произлегува од практиката и реалноста на функционирањето на радиодифузерите.

1. Краток преглед на нормативната рамка за радиодифузната дејност во Република Македонија

Радифузната дејност во Република Македонија¹² е уредена, пред сè, со Законот за радиодифузната дејност¹³. ЗРД, во својата прва верзија, е донесен во 2005 година, а со неговото донесување се става надвор од сила Законот за радиодифузната дејност од 1997 година,¹⁴ освен одредбите кои се однесуваат на финансирањето, односно наплата на радиодифузната такса. Законот од 2005 година, би рекле, ги поставува, а подоцна со измени и дополнувања и ги развива основите на модерен радиодифузен систем, кој особено го има предвид развојот на технологијата и техниката во оваа област.

Со ЗРД се уредуваат условите и начинот на вршење на радиодифузната дејност и работите од јавен интерес во областа на радиодифузијата. Законот, најнапред, дава јасни дефиниции на целите кои со него треба да се остварат, основните поими од радиодифузната дејност, како и обемот на примена на законот. Во втората глава на Законот се уредуваат прашањата на радиодифузерите, нивниот статус и случаите на ликвидација и стечај. Во третата глава се дефинираат мерките за заштита на плурализмот, разновидноста и јавноста на работата на радиодифузерите. Четвртата глава го уредува СРД од аспект на статусни прашања, надлежности и постапување. Во петтата глава на ЗРД, се уредуваат прашањата на дозволата за радиодифузна дејност, на условите и на начинот на нејзино доделување, односно одземање. Во главите VI и VII се уредуваат специфични

12 Согласно член 3 став 1 од ЗРД, радиодифузна дејност е емитување и пренос на радио и/или телевизиски програмски сервиси независно од техничките средства за пренесување, во кодиран или не кодиран облик, наменети за прием од страна на јавноста.

13 Закон за радиодифузната дејност „Службен весник на Република Македонија“ бр. 100/2005; 19/2007; 103/2008; 152/2008; 6/2010; 145/2010; 97/2011; 13/2012 и 72/2013).

14 Закон за радиодифузната дејност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/1997 и 70/2003); во понатамошниот текст ЗРД/97. Согласно член 179 од ЗРД, со денот на влегувањето во сила на овој закон престануваат да важат Законот за радиодифузна дејност („Службен весник на Република Македонија“ број 20/97 и 70/2003), освен одредбите кои се однесуваат на финансирањето, односно наплата на радиодифузната такса, и Законот за основање на Јавно претпријатие Македонска радиотелевизија („Службен весник на Република Македонија“ број 6/98, 98/2000 и 78/2004).

обврски на радиодифузерите во поглед на програмските стандарди и во поглед на рекламирањето, телешопингот и спонзорствата. Овие се особено важни, бидејќи нивното прекршување претставува основа за одговорност на радиодифузерите, односно основа по која СРД изрекува мерки со кои радиодифузерите се санкционираат.

Преносот на програмски сервиси на домашни и странски радиодифузери преку јавна комуникациска мрежа е уреден со осмата глава на Законот. Во неа се содржани одредби за обврските на субјектите кои реемитуваат програмски сервиси преку јавна комуникациска мрежа, како и условите под кои ова реемитување се врши. Во следната, деветтата глава на ЗРД се уредени прашањата за јавен радиодифузен сервис во Република Македонија, чии функции ги извршува Македонската радиотелевизија, односно нејзиното финансирање и програмски сервиси. Во десеттата глава, сосема накратко се објаснува дека функциите на јавен оператор за пренос на радио и телевизиски програми во Република Македонија ги остварува Јавното претпријатие „Македонска радиодифузија - Скопје“, при што во поглед на дејноста, начинот на организирање и функционирање на ова јавно претпријатие се упатува на посебниот Закон за основање „ЈП Македонска радиодифузија - Скопје“. Прашањата за финансирање на трошоците за создавање и емитување на програмите и за техничко-технолошки развој на јавниот радиодифузен сервис, за одржување, употреба и развој на јавната радиодифузна мрежа, за регулирање и развој на радиодифузната дејност во Република Македонија се уредени со XI глава од Законот. Постапувањето на радиодифузерите при остварувањето на правото на исправка, односно одговор на емитуваната неточна, односно нецелосна информација со која се повредува легитимното право или интерес на лицето, особено на неговото достоинство, чест или углед, е уредено со дванаесеттата глава од Законот. Правото на радиодифузерите на пристап до информации и заштитата на изворот на информациите се уредени, иако не особено детално, во тринаесеттата и четирнаесеттата глава на Законот. Во XV глава се уредува прашањето на надзорот врз спроведувањето на Законот, при што како надлежни за различни аспекти се определуваат СРД, Агенцијата за електронски комуникации и Министерството за транспорт и врски, како и Министерството за култура. Во претпоследната, шеснаесетта глава на Законот, детално се уредуваат прекршочните санкции за повредите на Законот.

Како извори на правото, со кои се уредуваат прашања од радиодифузната дејност, се појавуваат и низа посебни закони. Законот за електронските комуникации¹⁵, согласно член 3 став 2 од ЗРД, ги уредува техничките услови за поставување и работа на радиостаниците, односно условите под кои се врши изградбата, одржувањето и употребата на мрежите и средствата за емитување на програмите и условите за пренос преку јавни комуникациски мрежи.

Изборниот законик¹⁶ го уредува постапувањето на радиодифузерите во медиумското претставување на кандидатите при изборите во Република Македонија, а на што ќе се осврнеме подолу во анализата.

Со Законот за авторското право и сродните права¹⁷ се уредуваат условите под кои може да се врши радиодифузно емитување, односно реемитување, како компоненти на правото на јавно соопштување, кое е овластување што исклучиво му припаѓа на носителот на правото.

15 Закон за електронските комуникации („Службен весник на Република Македонија“ бр.13/2005; 14/2007; 55/2007; 98/2008; 83/2010; 13/2012; 59/2012; 123/2012 и 23/2013).

16 Изборен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 142/2012; 31/2013 и 34/2013)

17 Закон за авторското право и сродните права („Службен весник на Република Македонија“ бр.115/2010; 140/2010 и 51/2011).

Во рамки на нормативната рамка влегуваат и подзаконските акти кои се донесени врз основа на ЗРД и на Изборниот законик, а со кои посебно се уредуваат определени прашања од делокругот на работата на СРД, односно остварувањето на радиодифузната дејност.

2. Совет за радиодифузија

Статус, состав и работење на СРД

СРД е независно, регулаторно, непрофитно тело со јавни овластувања во радиодифузната дејност, утврдени во ЗРД. Негова примарна задача при остварувањето на своите надлежности, како што е определено во член 21, став 3 од ЗРД, е да се грижи за обезбедување на слободата и плурализмот на изразувањето, за постоење разновидни, независни и самостојни медиуми, економски и технолошки развој на дејноста, како и за заштита на интересите на граѓаните во радиодифузната дејност.

СРД е составен од петнаесет члена, кои ги избира и разрешува Собранието на Република Македонија¹⁸, а кои својата функција ја извршуваат професионално. Со ЗРД е определен и нивниот мандат, како и постапката за предлагање членови (членови 28 и 29).

СРД работи, односно одлучува на седници, при што, согласно член 31, должен е да одржи најмалку една седница во месецот. Со седниците претседава претседателот¹⁹ на СРД, односно неговиот / нејзиниот заменик во случај на спреченост. ЗРД, во член 33, изречно определува дека работата на СРД е јавна, односно дека тој работи и одлучува на јавни седници. Јавноста може да биде исклучена во случаи кога се изнесуваат информации кои имаат доверлив карактер. СРД е обврзан редовно да објавува податоци за своите активности (конкурси, број на пријавени кандидати, одлуки, записници, предложени дневни редови на седниците) преку медиумите и интернет-страницата на СРД, при што е должен да ја известува и јавноста за својата работа преку медиумите најмалку на секои три месеци. ЗРД, истовремено, во член 33, став 4, определува дека СРД организира јавни седници најмалку еднаш на три месеци со сите заинтересирани лица, со цел да им овозможи да бидат запознаени со работата на Советот и да им даде можност да ги изразат своите ставови и мислења за унапредување на состојбите во радиодифузната дејност.²⁰

Работата на СРД, согласно член 34, став 1 од ЗРД, поблиску се уредува со Деловник за

18 Согласно член 24 од ЗРД, Собранието на Република Македонија ги избира членовите на СРД на предлог на овластени предлагачи. Притоа, како овластени предлагачи, според член 26, а во врска со член 27 од ЗРД, се јавуваат: - Македонската академија на науките и уметностите која предлага еден член; Интеруниверзитетската конференција која предлага три члена; Мнозинското здружение на новинарите на Република Македонија кое предлага два члена; Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија која предлага три члена; Претседателот на Република Македонија кој предлага два члена; Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија која предлага два члена; Државната комисија за спречување на корупцијата која предлага еден член на СРД. ЗРД во член 25, став 2 и 3, а во врска со член 26, ги определува условите за избор на лице за член на СРД.

19 Согласно член 31, став 1 и 2, СРД од редот на своите членови избира претседател и заменик на претседателот. Претседателот и заменикот на претседателот се избираат за време за кое се избрани за членови на СРД. Претседателот, односно неговиот/нејзиниот заменик во случај на отсуство, освен што претседава со седниците на Советот, уште и го претставува и застапува (член 31, став 2).

20 Ова не треба да се доведе во колизија со одредбата од ставот 1 на истиот член кој определува дека работата на советот е јавна. Јавните седници овозможуваат активно учество на заинтересираните лица во работата на Советот.

работа. Со Деловникот²¹ поблиску се уредува начинот на работа, постапката за донесување одлуки и други работи од значење за работата на СРД (член 1). Од аспект на начинот на работа на СРД, во Деловникот се прецизира начинот на кој може да присуствуваат медиумите и јавноста на седниците на Советот (член 4).

Надлежност на СРД

Надлежноста на регулаторното тело е определена во член 37 од ЗРД.²² Меѓу другото, СРД е надлежно да доделува и одзема дозволи за вршење радиодифузна дејност, да врши надзор на работата на радиодифузерите, да презема мерки против радиодифузерите кои не ги извршуваат своите законски обврски, доделените дозволи и актите на СРД, да го информира органот надлежен за заштита на авторските и сродните права²³ кога се сомнева дека е сторена повреда на овие права и др.

Во поглед на надлежноста за вршење надзор врз работата на субјектите кои вршат радиодифузна дејност, од аспект на почитувањето на одредбите на ЗРД, дозволата за вршење радиодифузна дејност и актите на СРД што се однесуваат на програмските содржини, ЗРД содржи и посебни одредби со кои се определуваат мерките во случај на повреда, како и одредби со кои посебно и подетално се уредува надзорот. Во член 163 од Законот се прецизира дека СРД го надгледува спроведувањето на одредбите од овој

-
- 21 Деловник за работа на СРД (пречистен текст од јануари 2012), достапен на: <http://www.srd.org.mk/images/stories/pod-zakonski-akti/Delovnik%20za%20rabotata%20na%20Sovetot%20za%20radiodifuzija%20na%20RM.pdf> и измени на истиот од јули 2012 година, достапни на: <http://www.srd.org.mk/images/Delovnik%20za%20izmenuvanje%20na%20delovnikot%20-%202029%20sednica.pdf>
- 22 Членот 37 од ЗРД определува дека: „Советот за радиодифузија ги врши следниве работи:
- 1) ја спроведува стратегијата за развој на радиодифузната дејност во Република Македонија;
 - 2) одлучува за доделување, одземање и обновување на дозволите за вршење радиодифузна дејност;
 - 3) ги координира активностите со Агенцијата за електронски комуникации при донесување на Планот за доделување и користење радиофреквенции во делот што се однесува на радиодифузијата;
 - 4) врши надзор врз работата на субјектите кои вршат радиодифузна дејност од аспект на почитувањето на одредбите на овој закон, дозволата за вршење радиодифузна дејност и актите на Советот за радиодифузија, што се однесуваат на програмските содржини;
 - 5) донесува одлуки, правила, заклучоци, упатства, препораки и други акти, утврдува ставови и предлози за спроведување на Законот за радиодифузната дејност;
 - 6) го информира органот надлежен за заштита на авторските и сродните права кога се сомнева дека е сторена повреда на авторски и сродни права за што поседува докази;
 - 7) разгледува претставки од граѓаните во врска со радио и телевизиските програми и програмските сервиси реемитувани преку јавните комуникациски мрежи и во врска со работата на радиодифузерите и редовно ја известува јавноста во врска со преземените мерки;
 - 8) презема мерки пропишани со закон против радиодифузерите што не ги извршуваат своите обврски утврдени со закон, дозволата за вршење радиодифузна дејност и актите на Советот за радиодифузија;
 - 9) дава мислење и учествува при подготвувањето закони, прописи и други акти што се однесуваат на радиодифузната дејност, како и при склучувањето, односно пристапувањето на Република Македонија кон меѓународни договори од областа на радиодифузијата и го обезбедува нивното спроведување;
 - 10) одобрува листа на настани од посебен интерес за јавноста на Република Македонија и презема мерки за заштита на правото на пристап на јавноста до овие настани, за да се оневозможи некој радиодифузер, со добивањето исклучиво право на пренос на настанот, да лиши значителен дел од населението од можноста да го следи тој настан;
 - 11) донесува акти за организација и систематизација на работите и задачите на стручната служба;
 - 12) издава потврди за извршена регистрација на радио и телевизиски програмски сервиси што се реемитуваат преку јавна комуникациска мрежа;
 - 13) донесува и спроведува мерки утврдени со овој закон, поднесува прекршочни и кривични пријави и врши други работи предвидени со овој или друг закон; и
 - 14) врши други работи утврдени со овој закон.
- 23 Точниот термин е „авторското и сродните права“, па се сугерира во некоја следна измена да се направи и оваа техничка корекција.

Закон во поглед на почитувањето на програмските принципи, програмските барања и ограничувања, како и условите во дозволата. Повредите на обврските на радиодифузерите претставуваат прекршок, при што Законот ги дефинира прекршочните санкции (Глава XVI). СРД го врши надзорот преку мониторинг на програмските сервиси на радиодифузерите, што се прави според утврдената Програма за работа на СРД, но и по претставки на граѓани, како и по барање на надлежни органи, тела и институции.²⁴

За вршење на работите од надлежноста на СРД, органите на државната управа, државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа, институциите основани со закон и радиодифузерите се должни, на барање на СРД, да му доставуваат потребни документи, податоци и информации. Од своја страна, СРД, при извршувањето на своите функции, соработува со други државни органи и тела за прашања кои се во врска со радиодифузната дејност. ЗРД предвидува заемна обврска на СРД, Агенцијата за електронски комуникации и Комисијата за заштита на конкуренцијата, за размена на податоци и информации што им се потребни за вршење на нивните надлежности, при што тој обем на размена на информации е ограничен на податоци и информации соодветни и пропорционални на целите за кои што се разменуваат (член 39).

Работењето на СРД во практиката

Во периодот кој е предмет на оваа анализа, Советот одржал вкупно 99 седници, што значи, во просек, по 4 седници месечно.²⁵ Притоа се забележува дека бројот на седници кои се одржуваат во 2012 година е речиси три пати поголем во однос на оној во 2011²⁶, а тенденцијата на зголемување на бројот на седници и зачестено заседавање и одлучување на Советот е забележителна и во 2013 година (до 30.06.2013 година се одржани 31 седница).

Од овие седници, според достапните записници, 7 се јавни, и тоа: 17. седница од 30.09.2011 година,²⁷ 21. седница од 27.12.2011 година, 7. седница од 06.04.2012 година, 20. седница од 07.06.2012 година, 33. седница од 22.08.2012 година, 48. седница од 24.10.2012 година и 2. седница од 09.01.2013 година²⁸. Јавните седници се посветени на тековното работење на Советот (6 од 7), а една на презентација на студија. Од записниците се забележува учество на јавноста во дискусиите на Советот.

Од анализата на записниците, исто така, произлегува дека сите членови на Советот не учествуваат еднакво активно во дискусиите, иако сите (присутни) учествуваат во донесувањето на одлуките.

24 Види член 31 и 32 од Деловникот.

25 Записници од седниците 47, 48 и 49 од 2012 година не се достапни.

26 Во 2011 година се одржани вкупно 21 седница, од кои предвид земаме 9, во 2012 година се одржани 59 седници, а во 2013 до 30.06.2013 се одржани 31 седница

27 На интернет-страницата на СРД (кај седници-дневен ред) стои дека 17. седница е јавна, иако сè уште не се достапни записниците .

28 Од седниците 17 и 18 од 2013 година, како што е кажано, недостигаат записници. Имајќи ги предвид датумите, се претпоставува дека некоја од овие седници е јавна, бидејќи Советот главно доследно ги запазува роковите за нивно закажување, една во 3 месеци (мало отстапување има меѓу седниците од крајот на 2011 и почеток на 2012 година, кога меѓу две јавни седници има растојание од 3 месеци и 10 дена).

При анализата, на неколку наврати беше забележано дека определени прашања претходно се разгледани или се упатуваат на разгледување на **т.н. координација**²⁹. Подетални податоци за тоа што претставува „координацијата“, како се одржува и како се донесуваат, ако се донесуваат, одлуки за определени прашања од надлежноста на Советот, во нормативните акти со кои се уредува прашањето на работењето на Советот не беа најдени. Оттука, се поставува прашањето каква е улогата и значењето на „координацијата“ во процесот на донесување одлуки на Советот. Од наводите во записниците се заклучува дека „координацијата“ е затворена консултација на Советот (на неа не присуствува јавноста, ниту за неа јавноста се известува) каде се дискутира за определени прашања кои се од различна природа за работи од надлежност на Советот, за кои подоцна практично и нема дискусија во Советот, туку веднаш се донесува одлука. Ваквото постапување сметаме дека не е до крај во согласност со Законот и со Деловникот, затоа што и двата акта инсистираат на јавност во работењето на Советот. Јавноста, особено засегнатите страни и стручната јавност, не е заинтересирана само за бројот на гласови со кои се донесува некоја одлука, туку и за аргументацијата (ставовите и вредностите со кои се поткрепува) на таквата одлука. Затоа, оваа практика на Советот сметаме дека треба или да се напушти или прецизно да се уреди во актите.

Препорака

Прецизно уредување во актите на СРД, на координацијата како форма на работење на СРД. Треба јасно да се определи за кои прашања и како членовите на Советот ги координираат своите ставови за определени прашања. Координацијата во ниту еден случај не смее да се појави како форма или форум за одлучување на СРД.

29 На пример, за илустрација на наводите, на 13. седница од 22.07.2011 година се упатува на дискусија за определено прашање на координација, при што од член на СРД се истакнува дека „досега членовите на Советот имале претходни координации, а не вака директно на седница, особено и пред медиумите да се расправа“ (види стр. 2 од Записникот од 13. седница од 2011 година). На 18. седница во 2011 година, на пример, според наводите во Записникот од седницата, се носи одлука за повлекување прекршочна пријава против еден радиодифузер (види стр. 8 од Записникот), на 19. седница, на пример, член на Советот наведува дека „предлогот за измена и дополнување на Деловникот за работа на СРД, треба првично да помине на координација, заеднички членовите на Советот да го разгледаат, и да дискутираат на таа тема“ (види стр. 2 од Записникот). Во 2012 година, оваа практика, исто така, продолжува и се забележува дека определени прашања се упатуваат на координација. На пример, на 2. седница се упатува на координација да се разгледаат забелешките на Конкурсот за доделување дозволи за вршење радиодифузна дејност за емитување и пренос на телевизиски програмски сервиси на државно ниво преку јавни комуникациски мрежи (види стр. 14 од Записникот). На 4. седница, на пример, се посочува дека на претходна координација е договорено одлагање на точка од дневниот ред (види стр. 1 од Записникот). Од записникот од 5. седница во 2012 година (види стр. 26) произлегува дека не е исклучено на координација членовите на Советот да имаат еден став за некое прашање, додека на седницата тој став да го променат. Во 2013 година, на 19. седница на Советот, одржана на 17.04.2013 година, се упатува на координација, која би се одржала што поскоро, со цел да се разгледаат, од стручните служби и од членовите на Советот, забелешките за Нацрт-законот за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги (види стр. 8 од Записникот).

3. Мерки кои СРД ги изрекува и начин на нивно извршување во согласност со ЗРД

СРД согласно член 37, став 1 точка 5 од ЗРД, донесува одлуки, правила, заклучоци, упатства, препораки и други акти, утврдува ставови и предлози за спроведување на Законот за радиодифузната дејност. Согласно член 38 од ЗРД, доколку СРД во вршењето на работите од својата надлежност констатира непочитување на одредбите на Законот и на прописите донесени врз негова основа, како и на условите утврдени со дозволата за вршење радиодифузна дејност, на радиодифузерот може да му изрече една од следниве мерки:

- писмена опомена;
- писмена опомена со барање за објавување;
- временна забрана за рекламирање и телешопинг од еден до седум дена; и
- временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од најмногу три месеца.

Изрекувањето и извршувањето на мерките спрема радиодифузерите поради непочитување на одредбите од ЗРД, подзаконските акти и дозволата за вршење радиодифузна дејност, попрецизно беше уредено со Правилник за изрекување и извршување на мерките спрема радиодифузерите поради непочитување на одредбите од Законот за радиодифузната дејност, подзаконските акти и дозволата за вршење радиодифузна дејност,³⁰ но овој акт со Одлука на Советот од 2011 година е ставен надвор од сила.³¹

Во ноември 2012 година, СРД донесува Прирачник за изрекување и за извршување мерки според Законот за радиодифузната дејност.³² Прирачникот „претставува техничко помагало за Советот за радиодифузија на Република Македонија, радиодифузерите и операторите на јавните комуникациски мрежи, во поглед на изрекувањето и извршувањето на мерките. Неговата цел е да обезбеди насоки за успешна имплементација на одредбите од Законот за радиодифузната дејност, а особено на член 11, член 17, член 38 и членовите од 109 до 113 од Законот“.³³

Иако во воведниот текст на Прирачникот се вели дека тој служи само за да даде насоки, сепак **со него се уредени и прашања кои по својата природа посоодветно би било да се уредат со општ акт на СРД. Такви се, на пример, прашањата за другите активности кои СРД може да ги преземе во случај на повреда, како и прашања со кои се определува начинот на кој се изрекуваат мерките.**

30 „Службен весник на РМ“, бр. 53/2008

31 Одлука бр. 02-87/1 од 17 јануари 2011 година („Службен весник на република Македонија“, бр. 6/2011). Одлуката не содржи информации за причините за ставање надвор од сила на Правилникот. Од дискусијата, пренесена во Записникот од седницата на Советот од 13.01.2013 година, произлегува дека причините за ставањето надвор од сила на овој правилник е што тој има слабости со кои се ограничува Советот при донесување одлуки за изрекување мерки спрема радиодифузерите. Истовремено, во дискусијата се изразуваат ставови дека е потребно подетално уредување на оваа материја во Законот или, пак, донесување нов правилник. Но таа активност сè уште не е спроведена.

32 Прирачникот за изрекување и за извршување мерки според законот за радиодифузната дејност (во понатамошниот текст: Прирачник за мерки) е донесен во ноември 2012 година од страна на СРД, а објавен на http://www.srd.org.mk/images/USVOEN_NA_SEDNICA_-_Priracnik_2_Praven.pdf [последен пристап 20.08.2013].

33 Види повеќе во Прирачник, стр. 2.

Видови мерки и кога се изрекуваат

Мерката **писмена опомена**, согласно член 38, став 2 од ЗРД, а и како што е наведено во точка 4.2, алинеја 1, од Прирачникот за мерките, се изрекува во случај на која било сторена повреда на одредбите на Законот и подзаконските акти, донесени врз основа на овој Закон, како и на условите утврдени со дозволата за вршење радиодифузна дејност на радиодифузерот.

Мерката **писмена опомена со барање за објавување**, согласно член 38, став 3, од ЗРД, а и според точка 4.2., алинеја 2, од Прирачникот за мерките, се изрекува во случај кога радиодифузерот, и покрај писмената опомена, продолжува со вршење на истата повреда за која му е изречена писмената опомена.

Мора да се истакне дека изрекувањето на мерките писмена опомена и писмена опомена со барање за објавување го исклучува поведувањето прекршочна постапка во случај на отстранување на повредите поради кои се изречени (член 37, став 9, од ЗРД).

Мерката **времена забрана за рекламирање и телешопинг од еден до седум дена**, согласно член 38, став 4, од ЗРД, а и според точка 4.2., алинеја 3, се изрекува во случај на повреда на одредбите од главата VI (програмски стандарди)³⁴ или VII (рекламирање, телешопинг и спонзорство).

Мерката за **времена забрана за емитување на програмскиот сервис за период од најмногу три месеци**, согласно член 38, став 5, од ЗРД и според точка 4.2., алинеја 4, од Прирачникот за мерките, се изрекува во случај кога радиодифузерот, и покрај времената забрана за рекламирање и телешопинг, продолжува со вршење на истата повреда за

34 Главата VI (програмски стандарди) ги предвидува следните забрани, односно обврски за радиодифузерите: - забрана во програмите на радиодифузерите, како и во програмите што се реемитуваат преку јавна комуникациска мрежа да се емитуваат програми што се насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на РМ или кон поттикнување или повикување на воена агресија или на разгорување на национална, расна, полова или верска омраза и нетрпеливост (член 69); забрана програмите на радиодифузерите да содржат порнографија, прекумерно насилство, или други програми кои можат сериозно да го загорзат физичкиот, психичкиот и моралниот развој на децата и младите (член 70); придржување до категоризација, облиците на акустично и визуелно прикажување, како и временските периоди, а прикажување на програмските содржини што можат да го загорзат физичкиот, психичкиот и моралниот развој на децата и младите (член 71); должност за емитување програма во минимален временски период (член 72); обврска за обезбедување застапеност на европски аудиовизуелни дела (член 73); обврска за дневно емитување минимален процент програма изворно создадена на македонски јазик или на јазиците на немнозинските заедници кои живеат во Република Македонија, како и минимална застапеност на вокално-инструментална музика на македонски јазик или на јазикот на етничките заедници кои не се мнозинство во Република Македонија (член 74); забрана за користење телефонски услуги со посебна тарифа во програмите на јавниот радиодифузен сервис и непрофитните радиодифузни установи (член 75); забрана за емитување игри на среќа, освен оние кои ги приредува Република Македонија или се организирани од субјект кој има лиценца од надлежен орган за организирање игри на среќа; како и забрана за организирање и емитување игри на среќа со обложување на спортски натпревари (член 76); обврска за создавање и емитување програми со уредено авторско права и сродни права, како и доставување, на барање на СРД и на други надлежни органи, документи со кои го докажуваат уредувањето на авторското и сродните права (член 77); забрана за реемитување или одложено емитување настани од големо значење, од земјата или од странство, врз основа на ексклузивно (исклучиво) право, ако реемитувањето или одложеното емитување на настанот го ограничува правото на поголем дел од населението да го следи тој настан (член 78); забрана радиодифузерите што вршат дејност на локално ниво да се поврзуваат во единствен систем за емитување заедничка програма, без претходно известување до СРД, и подолго од 4 часа во текот на 24 часа, и под услови определени со Законот (член 79); обврски во поглед на следење и покривање избори и изборни кампањи (член 80); обврски во врска со истакнување на називите, заштитните знаци или скратените идентификациски знаци на радиодифузерите (член 81); обврски во поглед на емитување програма преведена на македонски јазик, односно на јазикот на немнозинските заедници (член 82 и член 83); обврска за поставување одговорен уредник/-ници и назначување на нивното име/-иња (член 84); обврска за водење дневна евиденција на емитуваната програма и снимање и чување на излезниот сигнал на својата програма (член 85).

која му е изречена времената забрана за рекламирање и телешопинг. Со член 38, став 6, од ЗРД е предвидено оваа мерка да може да се изрече како прва мерка на повреда од членот 20, ставови 1 и 2,³⁵ членот 69 и членот 70 на ЗРД.³⁶

СРД, согласно Прирачникот за мерките (точка 4.2, алинеја б) спрема радиодифузерите, може да ги преземе и следниве други активности: да упатува укажувања, да доставува известувања и да врши едукација.

35 Член 20, став 1 и 2: „Радифузерите се должни, еднаш годишно, а најдоцна до 31 март, да ги објават податоците што се однесуваат на нивното работење во претходната година, и тоа за: - промените во сопственичката структура; - статусните промени на радиодифузерот; - промените во органите на управување и раководење; и - изворите на финансирање. Радифузерите се должни податоците од ставот 1 на овој член да ги објават во најмалку еден дневен весник и на сопствената програма најмалку три пати годишно, во ударни термини“.

36 Членот 69 од ЗРД предвидува: „Во програмите на радиодифузерите, како и во програмите што се реемитуваат преку јавните комуникациски мрежи не се дозволени програми што се насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на Република Македонија или кон поттикнување или повикување на воена агресија или на разгорување на национална, расна, полова или верска омраза и нетрпеливост“. Членот 70 од ЗРД предвидува: „Програмите на радиодифузерите не смеат да содржат порнографија, прекумерно насилство, или други програми кои можат сериозно да го загорзат физичкиот, психичкиот и моралниот развој на децата и младите. Прекумерно насилство претставува ширење текстурални, вербални и визуелни пораки со кои, во термини од програмата што им се достапни на малолетниците, се глорифицираат физички, вербални или психолошки облици на садизам или слични видови насилство кое е цел самото за себе и на ниту еден начин не може да се оправда ниту преку контекстот на жанрот, ниту преку мотивите на драмското дејствие на прикажаната програма. Програмските сервиси со порнографски содржини, јавните комуникациски мрежи можат да ги пренесуваат само во кодиран облик“.

Како се изрекуваат мерките

Законот за радиодифузната дејност не предвидува посебни правила за тоа како (по кој редослед) се изрекуваат мерките. Правилникот за мерките (надвор од сила) предвидуваше редоследно изрекување на мерките.³⁷ Се предвидуваше претходното однесување на сторителот на повредата да се зема предвид и да игра улога во определувањето на мерката, што сè уште генерално е задржано како практика.

Од друга страна, согласно Прирачникот за мерките, Законот не определува посебни правила за редоследност на мерките ниту, пак, инсистира на тоа. Така како што е наведено во точка 4.2, алинеја 4, во случај на повторување иста/истородна повреда или извршување нова неистородна повреда, не е задолжително изрекување временна забрана за рекламирање и телешопинг што е временски подолга од претходно изречената.

Препорака

Преценка на старите правила за изрекување мерки vis-à-vis насоките содржани во Прирачникот за мерките и согледаните практики на Советот, па соодветно донесување подзаконски акт со кој попрецизно ќе се уреди материјата.

Определување начин на кој треба да се извршуваат мерките

Законот определува (член 38, став 7) рокот во кој треба да се отстранат сторените повреди да се утврди со одлуката со која се изрекуваат мерките. Притоа, овој рок не може да биде пократок од седум и не подолг од десет дена. Дополнителни насоки за тоа како мерките, сите освен писмената опомена, треба да се извршат од страна на радиодифузерите, законот не определува.

37 Така Правилникот за мерките, во член 4, освен во случаите кога со закон е поинаку определено, го предвидуваше следниот редослед на мерките:

1. Писмена опомена;
2. Писмена опомена со барање за објавување;
3. Времена забрана за рекламирање и телешопинг од еден до седум дена, и тоа:
 - временна забрана за рекламирање и телешопинг од еден ден;
 - временна забрана за рекламирање и телешопинг од три дена;
 - временна забрана за рекламирање и телешопинг од пет дена;
 - временна забрана за рекламирање и телешопинг од седум дена;
4. временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од најмногу три месеца, и тоа:
 - временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од осум дена;
 - временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од шеснаесет дена;
 - временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од триесет дена;
 - временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од шеесет дена;
 - временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од деведесет дена.

Согласно член 10, став 1, од Правилникот за мерките, мерките „временна забрана за рекламирање и телешопинг од еден до седум дена“ и „временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од најмногу три месеца“, на еден радиодифузер, за ист прекршок, можеа да му бидат изречени повеќе пати, со различно времетраење. Притоа се потенцираше, во став 2 на истиот член, дека времетраењето на овие мерки мора да биде подолго со секое наредно изрекување.

Во поглед на мерката „временна забрана за рекламирање и телешопинг од еден до седум дена“, согласно член 11, став 2, од Правилникот за мерките, кога радиодифузерот прв пат ја врши истата повреда за која му е изречена мерката „писмена опомена со барање за објавување“, му се изрекува мерката „временна забрана за рекламирање и телешопинг од еден ден“, а за секое наредно вршење на истата повреда, последователно му се изрекува мерката „временна забрана за рекламирање и телешопинг од три, пет, односно седум дена“. Кога радиодифузерот прв пат ја врши истата повреда за која му е изречена мерката „временна забрана за рекламирање и телешопинг од седум дена“, согласно член 12, став 1, од Правилникот за мерките, му се изрекува мерката „временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од осум дена“, а за секое наредно вршење на истата повреда му се изрекува мерката „временна забрана за емитување на програмскиот сервис за период од шеснаесет, триесет, шеесет, односно деведесет дена“.

Прирачникот дава насока за извршувањето на мерката „писмена опомена со барање за објавување“, определувајќи дека радиодифузерот е должен да ја изврши на следниот начин: за телевизиските програмски сервиси, текстот на „писмената опомена“ треба да се испише на телоп на целиот екран и истовремено со емитувањето на телопот, текстот на „писмената опомена“ да го прочита спикер, а за радио програмските сервиси текстот на „писмената опомена“ да го прочита спикер; при објавата на „писмената опомена“ задолжително да бидат наведени следните елементи: органот кој ја изрекол мерката, називот на мерката која се изрекува; датумот и часот на прекршокот поради кој се изрекува мерката; описот на прекршокот (на кој програмски сервис бил направен, во рамките на која емисија, начинот/опис/ на кој е сторен прекршокот и др.), бројот на членот од Законот, подзаконските акти и дозволата за вршење радиодифузна дејност кој е прекршен, текстот/опис/ на членот кој е прекршен, налогот кој му е изречен на радиодифузерот за отстранување на сторените повреди со непочитувањето на одредбите од Законот, подзаконските акти и дозволата за вршење радиодифузна дејност; објавувањето да се изврши во периодот од 17.00 до 20.00 часот, за телевизиските програмски сервиси, и меѓу 08.00 и 10.00 часот за радио програмските сервиси. Притоа, на објавената „писмена опомена со барање за објавување“ не е дозволено да се емитува коментар“. Ова и се појавува во одлуките на Советот, како начин на кој одлуката треба да се изврши. **Насоки за определување, од страна на Советот, на начините на кои треба да се извршат другите мерки - нема.** Во одлуките, Советот остава можност во рок од 3 дена радиодифузерот самостојно да го избере денот/деновите кога нема да емитува реклами и телешопинг и за тоа да го известува Советот. Советот подоцна го проверува спроведувањето на мерката на денот определен од лицето кое ја сторило повредата. Податоци (информации за причините) за тоа зошто Советот со одлуката со која се изрекува мерката не го определува и начинот на кој таа треба да се изврши - нема. Оттука, се поставува прашањето дали и во која мера се остваруваат целите на санкционирањето ако радиодифузерот го приспособи своето работење (особено маркетинг-плановите) на извршувањето на мерката, па и не почувствува особени последици.

Прекршочна одговорност на радиодифузните друштва

За повредите на законските обврски на радиодифузните Советот може да поведе прекршочна постапка. Законот во членовите 166 и 167 ги определува глобите кои ќе се изречат за определена повреда, при што за едни се изрекува глоба во висина од 4.000 до 5.000 евра во денарска противвредност, а за други, глоба во висина од 1.500 до 3.000 евра во денарска противвредност.

Во голем број случаи, повредите што се основа за изрекување мерки се и основа за поведување прекршочна постапка. Притоа, ако за повредата Советот ги изрече мерките „писмена опомена“ и „писмена опомена со барање за објавување“, согласно член 38, став 9, од ЗРД, со тоа се исклучува поведувањето прекршочна постапка, но под услов радиодифузерот да ги отстрани повредите поради кои се изречени овие мерки.

Препорака

Преиспитување на политиката на Советот да го остава начинот на извршување на санкциите (мерките) на дискреција на радиодифузните, односно со одлуката задолжително да се утврдува и начинот на кој ќе се извршува мерката.

Во Прирачникот за мерките се определува дека Советот може да поднесе барање за поведување прекршочна постапка во случај на: неизвршување на изречените мерки „вре-

мена забрана за рекламирање и телешопинг од еден до седум дена“ и „времена забрана за емитување на програмскиот сервис за период од најмногу три месеци“ од страна на радиодифузерот, како и правење ист/истороден прекршок од страна на радиодифузерот за кој претходно Советот изрекол мерки „времена забрана за рекламирање и телешопинг од еден до седум дена“ и „времена забрана за емитување на програмскиот сервис за период од најмногу три месеци“.

Практиката на СРД во поглед на изрекување мерки и укажувања поради непочитување на одредбите од ЗРД и подзаконските акти

Според нашата анализа, во периодот од 1 јули 2011 до 30 јуни 2013 година, Советот за радиодифузија на РМ им изрекол на радиодифузерите вкупно 476 мерки и укажувања поради повреди по 44 основи од ЗРД и подзаконските акти.

Структурата на вкупно изречените мерки и укажувања е следна:

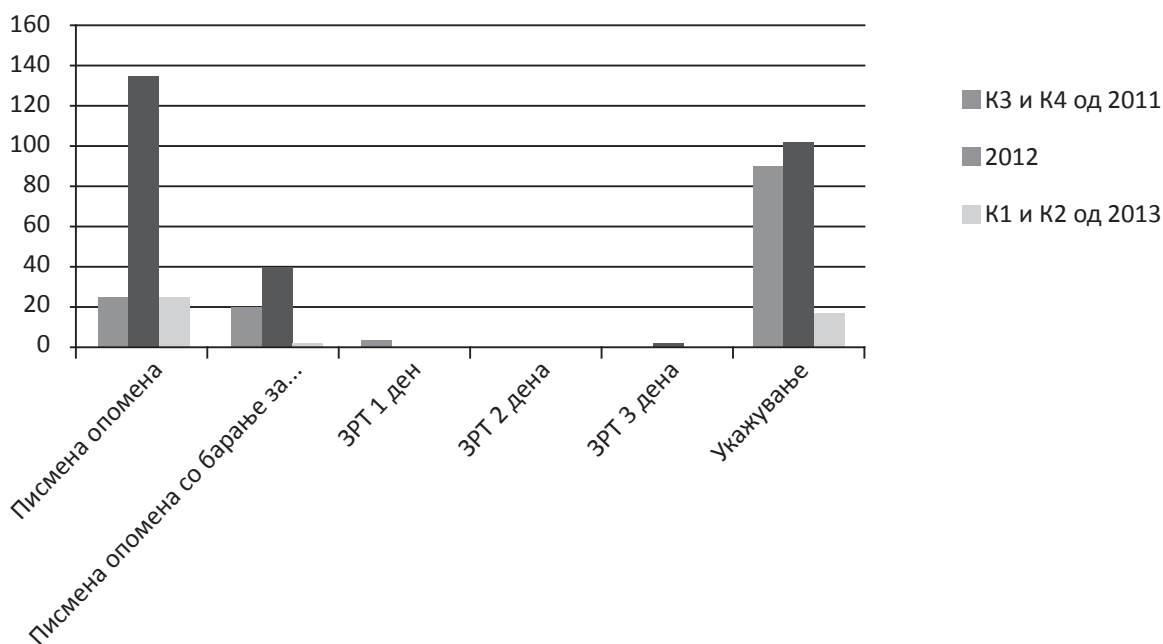
Мерка	01.07– 31.12.2011	01.01. – 31.12.2012	01.01. – 30.06.2013	Вкупно по мерка
Писмена опомена	25	135	25 ³⁸	185
Писмена опомена со барање за објавување	19	40	12	71
Забрана за рекламирање и телешопинг од 1 ден	3	1	3	7
Забрана за рекламирање и телешопинг од 2 ден	1	/	/	1
Забрана за рекламирање и телешопинг од 3 дена	/	3	/	3
Укажување	90 ³⁹	102 ⁴⁰	17 ⁴¹	209
Вкупно				476

38 Ке се забележи отстапување од прегледите кои се вклучени во Анализа 3 (2013 година) на СРД. Имено, одлуката 03-80 од 26.04.2013 е заведена два пати, и кај писмени опомени (под ред. бр. 16) и кај писмени опомени со барање за објавување (под ред. бр. 7). По увид во Записникот од седницата се констатира дека вистинска одлука е писмената опомена со барање за објавување. Заради тоа од наша страна утврдениот број писмени опомени е 25, а не 26 како што е наведено во анализата.

39 Ке се забележи отстапување од прегледите кои се вклучени во Извештајот за работата на СРД во 2011 година. Имено, во прегледот на изречените укажувања вклучен како Прилог 1 кон Извештајот, наводот за одлуката за писмена опомена за еден радиодифузер со ист архивски број и за иста повреда се повторува два пати (како реден број 109 и реден број 112), па поради тоа вкупниот број изречени мерки во односниот период е намален за 1.

40 Ке се забележи отстапување од прегледите кои се вклучени во Анализа 2 (втора половина на 2012). Имено, во Анализа 2 е забележано повторување (два пати наведување иста мерка [укажување] упатена по еден основ до еден радиодифузер), па така во овој период од нашата пресметка произлегуваат 24, а не 25 укажувања како што се наведува во Анализата. Со 78-те укажувања упатени во првата половина на 2012 (наведени во анализа 1), вкупниот број на укажувања е 102, а не 103 како што произлегува од текстот на двете анализи за 2012 година (Анализа 1 и Анализа 2).

41 Во Анализа 3 (2013 година) е наведен податок за упатено укажување со наведување на бројот на одлуката, но за истото не можевме да најдеме податок во записниците од периодот на изрекување на упатувањето, па истото е оставено од оваа анализа.



Најчести повреди за кои се изречени мерки и укажувања (повеќе од 50) се оние со кои се прекршува член 97, став 1, од Законот за радиодифузната дејност (постапување спротивно на обврската за јасно издвојување со оптички или акустички средства на рекламните и телешопингот од другите делови на програмата). Втори по бројност, повеќе од 40 изречени мерки и укажувања, се повредите на член 71, став 3, од ЗРД и член 7 од Правилникот за заштита на малолетната публика (несоодветен термин за малолетна публика), како и на член 71, став 3, од ЗРД и член 12 од истиот Правилник (означување на програмата со сигнализација за заштита на малолетната публика).

Со повеќе од 30 мерки и укажувања се издвојуваат повредите на обврската за објавување на податоците од финансиското работење (член 20, став 1 и 2), односно повредата на обврската за доставување податоци за економското и финансиското работење во претходната година (член 20, став 3 и 4). Неисполнување на обврската за обезбедување најмалку 30 проценти од емитираната вокално-инструментална музика да биде на македонски јазик (член 74, став 2 на ЗРД) е забележана во повеќе од 30 случаи.

Во поглед на видот на мерките кои се изрекуваат за определена повреда, генерално, тенденцијата на Советот е по иста основа да изрекува иста мерка за сите радиодифузери, при што се забележува заострување на казнената политика во случаите кога повредата се повторува. Забележани се некои случаи каде има отстапувања од ваквата практика.

Поради големиот обем на изречени мерки и укажувања, во анализата се задржуваме на најчестите повреди на Законот и на подзаконските акти, односно онаму каде постапувањето на Советот е карактеристично по определени обележја.

Член 68, ЗРД (принципи на радио и телевизиските програми)

Во февруари 2013 година, Советот изрекол една забрана за рекламирање и телешопинг во траење од еден ден, и тоа на локална телевизија поради емитувана содржина која може да поттикне верска омраза и нетрпеливост. Повредата не е подведена под еден од посебните принципи на ЗРД (алинеи на став 2).

Член 68, став 2, алинеја 2 (негување и развој на хуманите и морални вредности на човекот и заштита на приватноста и достоинството на личноста)

За непочитување на овој принцип на радио и телевизиските програми, Советот изрекол едно укажување во април 2012 година, а во јули истата година изрекол две писмени опомени на ист радиодифузер (национална телевизија) за две различни повреди (непочитување на идентитетот и достоинството на жртва на сообраќајна незгода со прикажување експлицитни слики и дискриминација поради сексуална ориентација преку стигматизација на хомосексуалноста) констатирани во ист мониторинг.

Член 68, став 2, алинеја 3 (забрана за дискриминација)

Во јули 2012 година, Советот изрекол писмена опомена на истиот радиодифузер од претходната точка поради емитување прилог со кој се дискриминира врз основа на сексуална ориентација.

Забелешка и препорака

Иако, формално, секоја повреда може да се разгледува засебно, во случајот на повредите на член 68, ставови 2 и 3, направени од ист радиодифузер, се покажува дека радиодифузерот прави 3 повреди со кои се загрозуваат уставно загарантирани права и се подриваат принципите на кои мора да се темелат радио и телевизиските програми. Во оваа смисла, се препорачува Советот да заземе став во поглед на ситуациите кога постои стек на повредите, односно продолжен прекршок во смисла на член 27 од Законот за прекршоците. Дополнително се забележува дека, 8 месеци подоцна, на друг радиодифузер изрекол значително построга мерка за повреда од овој вид. Нема податоци дали тој радиодифузер во претходниот период извршил повреда од ист вид, па во насока на репресија и превенција сега се изрекува построга мерка.

Член 71, став 3, од ЗРД и член 7 од Правилникот за заштита на малолетната публика (емитување програма во несоодветен термин)

Во периодот кој се анализира, една од најчестите повреди е повредата на обврските во поглед на временското емитување на определени категории програми. Мерките кои се изречени се разнородни, но во најголема мера тоа се должи на запазување определен редослед во изрекувањето на мерките, имајќи го предвид претходното постапување на радиодифузерот во поглед на почитување на нормите. Советот постапува во повеќе од 45 случаи и изрекува укажувања, писмени опомени, писмени опомени со барање за објавување и една забрана за рекламирање и телешопинг во траење од еден ден, при што најбројни се укажувањата. Редоследноста во изрекувањето се гледа во постапувањето на СРД во однос на прекршувањата сторени од повеќе радиодифузери. При изрекување на мерката, Советот ја има предвид претходната мерка за повреда на истата норма, па постепено изрекува построги мерки. Сепак, Советот има предвид дека радиодифузерите преземаат активности со кои се прави повреда на овие правила, но тие се со различен обем и времетраење, па поради тоа и стратификацијата е различна. За ова особено се води сметка при упатувањето укажувања, при што Советот, што се гледа од дискусиите содржани во записниците, како причина најчесто го истакнува фактот дека радиодифузерот претходно не направил повреда од ваков вид или, пак, повредата која е констатирана е од таков обем што не бара мерка за да се постигнат целите на санкционирањето, кои треба да бидат и превентивни покрај нивниот репресивен елемент. Сепак, во еден случај, од дискусијата се забележува дека Советот упатува укажување, иако и претходно е постапено на ист начин (упатено е укажување во август 2011 и во јули 2012), при што, како причина за ваквиот поблаг однос, во подоцнежното укажување се истакнува дека тој радиодифузер претходно не направил повреда.

Член 7, став 3, од ЗРД и член 12 од Правилникот за заштита на малолетната публика (емитување сигнализација за предупредување на малолетната публика)

Поради направени повреди на овие одредби, СРД упатил повеќе од 40 укажувања и мерки, при што забележително е дека околу 1/3 од нив се изречени во 2011 година. Од видот на санкциите благо предничат укажувањата. Изразена редоследност во изрекувањето на мерките не може да се забележи, а во неколку случаи се забележува повторување на укажувањето иако истото и претходно е упатено, односно изрекување писмена опомена ако претходно (во периодот на анализата) не е упатено укажување. Јасни знаци за причините за изрекување укажување или писмена опомена (построги мерки не се изречени) во записниците не може да се идентификуваат (мерките се изрекуваат без дискусија).

Член 71, став 3, од ЗРД и член 13, став 1, од Правилникот за заштита на малолетната публика (содржина на најави и форшпани и нивно означување)

Во анализираниот период, констатирани се повеќе од 20 повреди на овие одредби, при што најмногу се упатени укажувања и писмени опомени. Во два случаи е изречена писмена опомена со барање за објавување, а во еден, забрана за рекламирање и телешопинг од еден ден. Јасна тенденција на редоследност не може да се забележи. Специфично е што во еден случај, Советот, иако претходно изрекува писмена опомена (еднаш) и писмена опомена со барање за објавување (два пати), за хронолошки, последната повреда во анализираниот период упатува укажување.

Забелешка и препорака	<p>Ако се земат предвид вкупниот број упатени укажувања поради повреда на член 71, став 3, од Законот, всушност ќе се види дека најголемиот број повреди на ЗРД се по оваа основа, односно со повеќе од 110 укажувања и мерки тие сочинуваат речиси 1/4 од вкупниот број изречени укажувања и мерки.</p> <p>Советот релативно доследно се држи до практиката за редоследност во изрекувањето на мерките, иако од записниците не може јасно да се видат причините за изрекувањето една или друга мерка, како ни обемот на повредата кој, всушност, е содржан во извештајот за мониторинг на дадениот радиодифузер, кој пак, од друга страна, не е јавно достапен. Иако хронолошки се гледа дека зачестеноста на овие повреди има тенденција на опаѓање, сепак, бројот на сторени повреди упатува на јасна потреба од зголемена едукација на радиодифузерите со цел да се дејствува превентивно, бидејќи алтернативата на тоа е зголемена репресивност во изрекувањето на мерките.</p>
-----------------------	--

Член 73 од ЗРД и членовите 5 и 6 од Правилникот за европски аудиовизуелни дела (застапеност на европски аудиовизуелни дела и известување за тоа)

Иако по бројност на повредите на правилата во поглед на застапеноста на европските аудиовизуелни дела во програмата на радиодифузерите не се специфични, специфично е постапувањето на Советот по нив. Имено, во констатираните повеќе од 10 повреди на овие правила содржани во ЗРД и во подзаконскиот акт, Советот во ниту еден случај не упатува укажување, туку строго се држи до санкциите предвидени со Законот и изрекува писмени опомени, односно писмени опомени со барање за објавување. Исто така, во случај на повторување на повредата (од три радиодифузери) се изрекува построгата мерка. Причините за ваквата, би рекле, заострена казнена политика за овие повреди во споредба со другите не се гледаат од записниците.

Член 74, став 1, од ЗРД (обврска за минимум програма изворно создадена на јазикот за кој е издадена дозволата)

Поради непочитување на обврската за минимално емитување изворно создадена програма на јазикот за кој е издадена дозволата, во анализираниот период се изречени 30 укажувања, писмени опомени и писмени опомени со барање за објавување, од кои најголем број се писмени опомени. Советот, децидно во случаи на повторена повреда од страна на еден радиодифузер, ја изрекува построгата мерка. Во случаите кога се упатуваат укажувањата, а според анализираните податоци, Советот го има предвид степенот на отстапување од минимумот, па така, кога тој е мал, соодветно се упатува и укажување. Во другите случаи, според записниците, кога се работи за поголеми отстапувања, Советот изрекува соодветна мерка. Од овој случај особено се гледа дека одлучувањето на Советот и изрекувањето различни мерки во рамките на дозволените зависи во обемот на повредата која ја прави радиодифузерот.

Член 74, став 2, од ЗРД (минимум емитувана вокално-инструментална музика на јазикот за кој е доделена дозволата)

Поради повредата на оваа обврска, изречени се повеќе од 30 укажувања и мерки, при што најголем дел од нив се писмени опомена. Мерките во најголем дел (повеќе од една половина) се изрекуваат на радија. Од записниците на седниците кога се донесени одлуките не се гледаат податоци колкав е степенот на отстапување од законскиот минимум, за да се оцени дали Советот при изрекување мерки ја следи истата логика како кај изрекувањето на мерките поради повреда на член 74, став 1, од ЗРД. Од друга страна, се забележуваат определени отстапувања од редоследноста, но поради фактот што нема податоци за степенот на отстапувањето, останува претпоставката дека тоа не е условено од обемот на отстапувањето. Во примената на овие правила се забележува една пречка, констатирана и од членовите на Советот при изрекување мерки, дека е особено тешко да се оствари овој минимум кај радијата кои емитуваат претежно инструментална музика, како, на пример, оние кои емитуваат класична или џез-музика. Така, на пример, тие може да емитуваат инструментална музика која е стопроцентно создадена од автори од Република Македонија, а да не го исполнат законскиот минимум.

Забелешка и препорака

При измени на законодавството со кое се уредува оваа област, се препорачува да се има предвид состојбата со примена на член 74, став 2, од Законот, односно пречката за исполнување на барањата од оние радиодифузери кои емитуваат претежно инструментална музика, а која произлегува од формулацијата на членот 74, став 2, на Законот.

Член 83, став 1 (задолжителен превод на странски програми)

Иако по бројност овие повреди не предничат, сепак, во анализата ги издвојуваме поради спецификата при одлучувањето во изрекувањето мерки. Од анализираниите повреди (вкупно нотирани 9) во дадениот период, два радиодифузери ја повторуваат повредата. Во едниот случај, прво се упатува укажување, а при повторувањето – писмена опомена. Кај другиот, првата мерка која е изречена во дадениот период на нашата анализа (01.07.2011 до 30.06.2013) е писмена опомена со објавување, а таа се повторува и како мерка при повторната повреда (2 месеци подоцна). Карактеристичен во овој поглед е дел од дискусијата на членовите на Советот за (повторен) избор на истата мерка. Во дискусијата се истакнува дека кај определениот радиодифузер, кој има висока гледаност, членовите на Советот забележале дека вакви повреди се честа појава во секојдневието, а не само настан што се случил на денот на спроведениот мониторинг. Повторувањето два пати, во рок од две месеца, на иста повреда е секако поткрепа на оваа опсервација на однесувањето на радиодифузертот од страна на Советот, но останува дилемата дали Советот може мерките кои ги изрекува да ги темели на опсервации на членовите на Советот кои не се однесуваат само на спроведен (редовен, вонреден или ад-хок) мониторинг.

Забелешка и препорака	СРД, несомнено, има дискреционо право, за една констатирана повреда да изрече една од законски предвидените мерки, со почитување на правилата за изрекување мерки. Но, имајќи ја предвид константната заложба на Советот за правично постапување кон сите радиодифузери во еднакви ситуации, од една страна, како и неможноста постојано да се мониторираат сите радиодифузери, од друга страна, се препорачува Советот да избегнува ситуации, одлуките во дискусијата да ги образложува со опсервации на неговите членови за кои нема поткрепа во спроведен мониторинг. Во вакви ситуации на забележано отстапување од правилата, Советот, во рамките на своите надлежности, може да преземе активности со кои ќе го засили и зачести мониторингот врз радиодифузерот кај кој е тоа забележано.
-----------------------	--

Член 93, став 3, од ЗРД (ограничување на времетраењето на маркетинг-програми)

Поради повредата на правилата за максимално дозволеното време за рекламирање во сите форми, Советот, во анализираниот период, изрекол повеќе од 40 мерки и укажувања. Притоа, од записниците не може секогаш да се види во кој обем се сторените повреди, бидејќи тие се составен дел на извештаите за мониторинг кои не се јавно достапни. Во дискусијата на Советот најчесто се наведува повредата која е од особено голем обем или, пак, е незначителна. Карактеристично за постапувањето на Советот во овие случаи е тоа што изрекува голем број писмени опомена со барање за објавување, во споредба со повредите на ЗРД и подзаконските акти по други основи. Дополнително, специфично е тоа што постапувањето во случај на повторена повреда не е исто кај сите радиодифузери. Така, на пример, кај еден радиодифузер повредата се повторува три пати во анализираниот период (еднаш во 2011 и два пати во 2012 година), и во сите случаи Советот изрекува писмена опомена со барање за објавување. Кај друг (национален) радиодифузер, пак, повредата во овој период се повторува 4 пати, и тоа еднаш во 2011 за што е изречена забрана за рекламирање и телешопинг во траење од 1 ден, два пати во 2012 кога два пати се изрекува писмена опомена со барање за објавување и еднаш во 2013 кога се изрекува писмена опомена. Се чини, во недостиг на прецизни податоци за обемот на повредите во овој случај, Советот ги имал предвид само постапувањата во тековната година. Од друга страна, при изрекувањето мерка забрана за рекламирање и телешопинг од еден ден на еден локален радиодифузер, таа се поткрепува со фактот дека е од многу голем обем, како што се наведува во записникот, но и, дополнително, имајќи предвид дека за истиот радиодифузер претходно е изречена мерка писмена опомена.

Забелешка и препорака	<p>Од анализата на постапувањето и дискусиите при изрекување на мерките поради повреда на правилата за времетраење на маркетинг-блоковите, произлегува дека СРД се залага истовремено да применува два принципа при санкционирањето, и тоа: санкцијата да одговара на тежината на сторената повреда и при нејзиното утврдување да се има предвид и постапувањето на сторителот на повредата. Но, Советот не успева секогаш да постигне баланс и доследно да ги запази двата принципа. Оттука, се наметнува потребата Советот да им посвети поголемо внимание на прашањата на казнената политика која ја гради. Исто така, врз основа на анализа на законските права и обврски на Советот, соодветните документи на Советот со кои се уредуваат прашањата на изрекувањето санкции и особено на неговите практики, наша препорака е Советот да заземе јасен став за определени прашања, со цел санкционирањето да даде максимален учинок. Се препорачува прецизирање на тоа за каков обем на повреда каква санкција ќе се одреди.</p>
-----------------------	---

Член 94, став 4, од ЗРД (забрана за рекламирање во телешопинг-прозорци)

Во анализираниот период, донесени се десетина одлуки за повреда на овие правила. Повторување на повредата се забележува кај еден од радиодифузерите - во рок од речиси 4 месеци, два пати, за што во двата случаја е изречена писмена опомена.

Член 97, став 1, од ЗРД (обврска за јасно означување и издвојување на рекламирање и телешопинг)

Неиздвојувањето на маркетинг-сегментите од другата програма е најчестата повреда на одредбите од ЗРД. Во анализираниот период, констатирани се повеќе од 50 повреди сторени од 39 радиодифузери. Повторување на повредите се забележува кај шест радиодифузери на кои им се изрекуваат мерки: писмена опомена и писмена опомена со барање за објавување. На РД1⁴², за повреда сторена во август 2011 година, изречена му е писмена опомена, во февруари 2012 писмена опомена, во мај 2012 писмена опомена со барање за објавување, во август 2012 писмена опомена и во јануари 2013 писмена опомена. На РД2, за повреда во септември 2011 година, изречена му е писмена опомена со барање за објавување, во февруари и во мај 2012 писмена опомена со барање за објавување, во август и ноември 2012 писмена опомена и во јуни 2013 писмена опомена со барање за објавување. На РД3, за двата случаја на повреда во септември 2011 и во март 2013, му се изрекува писмена опомена со барање за објавување. На РД4, за повреда сторена во јуни 2012, му се изрекува писмена опомена со барање за објавување, а за следната во септември 2012, му се изрекува писмена опомена. На РД5, за повреди сторени во септември 2012 и во јуни 2013, му се изрекува по една писмена опомена. Исто и на РД6, за повреди сторени во септември и во ноември 2012, му се изрекува по една писмена опомена. Образложенијата во дискусијата на Советот не се со ист обем за сите постапувања, па не може, за секој случај, да се види причината за задржување на истото ниво на санкционирање, односно заострувањето на санкционирањето. Во определени случаи, кога се изрекува построгата мерка, се наведува дека е тоа од причина што обемот на повредата е зголемен.

Дополнително треба да се забележи дека во непочитувањето на овие правила значително предничат радијата, со речиси 2/3 од вкупниот број на радиодифузери кои прават повреда по оваа основа.

Член 98, став 1, од ЗРД (забрана за прикриено рекламирање и прикриен телешопинг)

За повреда на оваа забрана, изречени се речиси 30 санкции (во нив се вклучени и укажувања). Од 20-те санкционирани радиодифузери, кај 5 повредата се извршувала повеќе пати. На РД1, за повреда сторена во септември 2011, му се упатува укажување, а за повреди сторени во февруари и во мај 2012, му се изрекуваат писмени опомени. РД2 постапува спротивно на забраната во септември 2011 и во февруари 2012, и двата пати му е изречена писмена опомена. На РД3, за повреда сторена во мај 2012, му се изрекува писмена опомена, а при повторната повреда во јули 2012 - укажување. На РД4, за повреди направени во јули и во октомври 2012, му се изрекуваат писмени опомени. На РД5 прво му се упатува укажување за повреда сторена во март 2012, а при повторната повреда се изрекува писмена опомена. Во записниците нема детали за аргументацијата на Советот при одлучувањето за тоа која санкција ќе ја изрече.

Член 99, став 1, алинеја 4, од ЗРД (минимален временски период меѓу рекламни блокови)

Во десетината мерки кои се изречени поради непочитување на правилата за распоредот на рекламните блокови, повторена повреда се забележува кај 3 радиодифузери. На РД1 му е упатена писмена опомена за две последователни повреди сторени во мај и во јули 2012. На РД2, по упатено укажување за сторената повреда во март 2012, при повторната повреда во септември истата година му се изрекува писмена опомена. РД3 добива две укажувања за повреди сторени во април и во јули 2012, за да биде писмено опоменат во јануари 2013. Причината за разликите, според записниците, е во различниот обем и претходното поведење во поглед на почитувањето на правилата.

Член 106, став 1, и член 106, став 2, од ЗРД (идентификување спонзор и забрана за поттикнување купување производи и користење услуги од спонзор)

За повредата на правилата во поглед на форматот и содржината на спонзорираниите програми, изречени се дваесетина мерки, при што повеќе од половината се поради тоа што радиодифузерот поттикнувал користење производи или услуги од спонзорот. Во еден случај на повторувана повреда на член 106, став 1(идентификување на спонзорот), од страна на еден радиодифузер, и тоа во септември 2011 и во февруари и мај 2012, постојано се изрекува истата мерка: писмена опомена со барање за објавување. Во поглед на забраната за поттикнување на потрошувачката кај спонзорот, во еден случај на повторена повреда се изрекува прво укажување (февруари, 2012), па писмена опомена (мај, 2012). Во другиот случај, прво се изрекува писмена опомена (јануари, 2013), па при повторната повреда (мај, 2013) се изрекува мерка писмена опомена со барање за објавување.

Забелешка и препорака	<p>Член 38, став 3, од ЗРД е дециден дека мерката писмена опомена со барање за објавување се изрекува во случај кога радиодифузерот, и покрај писмената опомена, продолжува со вршење на истата повреда за која му е изречена писмената опомена. Во анализираните случаи забележуваме дека СРД не го почитува доследно овој принцип, односно, иако во мал број случаи, и при повторена повреда ја изрекува истата мерка.</p> <p>Во случај на повреда на член 94, став 4, на еден радиодифузер му се изрекува писмена опомена два пати. Во сите случаи на повторена повреда на член 97, став 1, се забележува барем два пати последователно изрекување писмени опомени. Во три од петте случаи на повторна повреда на член 98, став 1, од ист радиодифузер, последователно се изрекуваат писмени опомени. Во случај на повреда на член 99, став 1, алинеја 4, последователно се изрекува писмена опомена.</p> <p>Исто така, може да се забележат случаи и кога претходно е изречена мерката писмена опомена со барање за објавување, при повторната повреда да се изрече, условно кажано, полесната мерка: писмена опомена. Иако во член 38, непочитувањето на полесната мерка е изречен услов за изрекување на построгата, кај писмената опомена со барање за објавување и кај времената забрана за емитување на програмскиот сервис за период од најмногу три месеца (види член 38 став 4) нема пречка Советот, при повторена повреда по изречената мерка писмена опомена со барање за објавување, да ја изрече мерката забрана за рекламирање и телешопинг од еден до седум дена, бидејќи член 38, став 3, дава генерална рамка дека таа се изрекува поради повреда на одредбите од главите VI или VII на ЗРД, во кои влегуваат и одредбите со кои се уредува рекламирањето и спонзорираните програми.</p> <p>Советот секако го цени обемот на секоја индивидуална повреда, но во наведените случаи е обврзан да ја изрече построгата мерка ако повредата се повторува. Заради тоа се препорачува Советот при донесувањето на одлуките да има точни и прецизни информации по која/-и основа/-и претходно изрекувал мерки и кои мерки му биле изречени на радиодифузерот за чие санкционирање одлучува.</p>
-----------------------	--

Член 154, ставови 1 и 3, од ЗРД (објавување исправки, односно одговори)

Непочитување на правилата за објавување исправка, односно одговор на емитуваната неточна, односно нецелосна информација со која се повредува легитимното право или интерес на лицето, особено на неговото достоинство, чест или углед, се забележани кај два радиодифузери, од кои едниот три пати ја повторува повредата. За повредите сторени во 2011 година (во ноември и во декември), Советот најнапред изрекува писмена опомена, а поради тоа што не е отстранета повредата, подоцна изрекува писмена опомена со барање за објавување. Истиот радиодифузер во декември 2012 година прави иста повреда, но за тоа е упатено укажување.

Член 20, ставови 1 и 2, од ЗРД (објавување податоци за работењето во претходната година)

Повредите на барањата на Законот за транспарентност се, исто така, многу чести (36 изречени укажувања и мерки). Во определени случаи јасно се забележува дека Советот претежно ги следи правилата на градација на изречените мерки. По правило, за првата повреда се упатува укажување, па ако таа се повторува, се изрекува писмена опомена. За нејзиното непочитување и за повторување на повредата по трет пат се изрекува писмена опомена со барање за објавување. Четвртата повреда на овие правила повлекува забрана за рекламирање и телешопинг од еден ден, додека нејзиното петто повторување резултира со забрана за рекламирање и телешопинг од три дена (забележано во два случаја).⁴³ Сепак, се забележуваат случаи кога на еден радиодифузер, за повреди сторени во 2012 година (јули, ноември и декември), му се изрекува последователно писмена опомена, иако во претходната му е изречена забрана за рекламирање и телешопинг од три дена.

Член 20, ставови 3 и 4, од ЗРД (должност за доставување завршна сметка и податоци за остварени приходи од рекламирање, телешопинг и спонзорство до СРД)

Советот, поради повреда на овие правила, постапувал против 25 радиодифузери, на кои им биле изречени вкупно 36 укажувања и мерки. Седум од нив ја повторуваат повредата, но тенденцијата на санкционирањето е различна. На РД1, за последователните 3 повреди, му се изрекуваат и последователни санкции: укажување, писмена опомена, писмена опомена со барање за објавување во ноември 2011, јуни и јули 2012. За четвртата повреда во ноември 2011 добива писмена опомена. На РД2, во јуни и во јули 2012, му се изрекуваат писмена опомена и писмена опомена со барање за објавување, но претходно во мај 2012 му е изречена забрана за рекламирање и телешопинг од еден ден. За РД3 и РД4 изрекувањето на мерките е последователно – писмена опомена, па писмена опомена со барање за објавување (во јуни и во јули 2013). За РД5 е карактеристично што повредите се забележани во октомври 2012, па во мај 2013 година, но и во двата случаја овој радиодифузер е писмено опоменат. На РД6, по упатено укажување во ноември 2011, му е изречена писмена опомена во јуни 2012. За РД7 е специфично тоа што по изреченото укажување од декември 2011, во јуни 2012 му се изрекува мерката писмена опомена со барање за објавување.

43 Податокот дека повредата се повторува по петти пат е добиен од Извештај/2011.

Забелешка и препорака	<p>Иако Советот можел да изрече мерка „времена забрана за емитување на програмскиот сервис за период од најмногу три месеца“, затоа што ЗРД во член 38, став 6, овозможува таа да биде изречена како прва мерка на повреда од членот 20, ставови 1 и 2, Советот тоа не го сторил, што секако укажува на интенцијата за превентивно и едукативно дејствување. Од друга страна, и кога кај еден радиодифузер се повторувале повреди на правилата за транспарентност и известување поставени со член 20, Советот останувал на иста, помага мерка. Ова, сепак, ја подрива репресивната функција на казнувањето. Истовремено, без можност за подетална анализа поради немање доволно податоци во записниците, се забележува дека за (претпоставено) исто постапување со кое се прави повреда („неисполнување во целост на обврските“), на повеќе радиодифузери им се изрекуваат различни мерки. Без информација за причините поради кои вака постапува Советот, поради тоа што во записниците не е детално објаснета повредата, не може да се анализираат причините за ваквото постапување, односно единствено би се шпекулирало, што секако не е коректно. Затоа се препорачува, Советот, внатрешно, да ги анализира своите практики и да заземе став како да се овозможи конзистентност во одлучувањето. Од друга страна, со оглед на тоа што записниците служат и за стручни анализи на работењето на СРД од страна на јавноста, би било добро доколку во сите записници се обезбедени повеќе информации за тоа врз што ги темели СРД своите одлуки.</p>
-----------------------	--

Практиката на СРД во поглед на поведување прекршочни постапки поради непочитување на одредбите од Законот за радиодифузната дејност и подзаконските акти

Во поглед на надлежноста за поведување прекршочни постапки поради повреда на Законот за радиодифузната дејност и на подзаконските акти, СРД има скромна практика. Во периодот кој е предмет на оваа анализа, прекршочни постапки се поведени 5 пати, сите во 2011 година.

Од нив, со четири се бара поведување прекршочна постапка против радиодифузери кои повеќекратно ја повредиле одредбата од член 20, став 1 и 2, на ЗРД, односно не ги објавиле податоците за нивното работење претходната година и за тоа не го известиле Советот. Едно барање е за радиодифузер кој во своите програми (5 емисии, сите емитувани во ист ден), спротивно на барањата на член 98, став 1, од ЗРД, дозволил да се врши прикриено рекламирање. Согласно Законот за прекршоците, за овие барања иницирано е спроведување постапка за порамнување, но ниту една не е успешно завршена.

4. Мерки во случај на повреда на правилата за медиумско покривање на изборите

Видови мерки и кога се изрекуваат

Законот за радиодифузната дејност, во член 80, предвидува обврска на јавниот радиодифузен сервис да ги следи изборите и изборните кампањи, а содржи и посебни правила за оние трговски радиодифузни друштва кои ги следат изборите. Како посебни правила во однос на Законот за радиодифузната дејност се јавуваат правилата за медиумското претставување дефинирани со Изборниот законик.⁴⁴

Изборниот законик најнапред предвидува обврска за СРД, по претходно добиено мислење од Државната изборна комисија, да донесе правилник за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнување на изборната кампања и правилник за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборната кампања (член 75, став 1, ИЗ).

Со Правилникот за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнување на изборната кампања⁴⁵ се пропишуваат содржини кои се сметаат за изборно медиумско претставување и кои не се дозволени во периодот пред започнување на изборната кампања, како и начинот на однесување на радиодифузерите од денот на распишување на изборите до денот определен за започнување на изборната кампања.⁴⁶ Со Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборната кампања⁴⁷ се пропишуваат облиците на изборно медиумско претставување за време на изборната кампања, начинот на обезбедување рамноправен пристап во претставувањето на учесниците во изборниот процес во сите облици на изборно медиумско претставување и начинот на известување за време на изборниот молк во програмите на радиодифузерите.⁴⁸ Во согласност со овој Правилник, радиодифузерите се должни, за време на изборната кампања, да им обезбедат на сите учесници во изборниот процес рамноправен пристап во изборното медиумско претставување во нивните програми.

Во поглед на платеното политичко рекламирање, Изборниот законик содржи јасни правила за составувањето и објавувањето на ценовниците, обезбедувањето еднакви можности за сите политички субјекти, како и за начинот на означување на платените политички реклами. Специфично е што во поглед на времето кое се одвојува за платено политичко рекламирање, Изборниот законик, во одредбата на член 75-а, став 1, допушта зголемување на времето на рекламирање од еден час емитувана програма за дополнителни 15 минути, исклучиво наменети за платено политичко рекламирање, од кои за еден учесник во изборната кампања можат да одвојат најмногу 10 минути.

Препорака

Се препорачува изедначување на правилата во поглед на дополнителното време за платено политичко рекламирање содржани во Изборниот законик (член 75-а, став 1) и Законот за радиодифузната дејност (член 95)

44 Изборен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 142/2012; 31/2013 и 34/2013).

45 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2011

46 Види член 75 став 2 од ИЗ и член 1 од Правилникот.

47 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2011

48 Види член 75 став 3 од ИЗ и член 1 од Правилникот.

Слична одредба постои и во член 95 од ЗРД, каде се предвидува дека за време на изборна кампања, со посебна одлука, СРД може да дозволи најмногу 20 проценти дополнително време за платена политичка програма во текот на денот, односно 20 проценти или 12 минути дополнително време за емитување платена политичка програма на еден реален час. Одредбите од ЗРД во оваа смисла се спротивни на одредбите на Изборниот законик, но ќе се применува одредбата од Изборниот законик како посебен закон во однос на радиодифузијата со кој се дерогираат правилата на генералниот закон. Сепак, заради обезбедување правна сигурност се препорачува изедначување на законските решенија за ова прашање.

Надлежноста за надзор на почитувањето на правилата за медиумско претставување определени со Изборниот законик и подзаконските акти, законодавецот ја лоцира кај СРД. Советот, согласно член 76-б, е должен да го следи изборното медиумско претставување и програмскиот сервис на радиодифузерите во Република Македонија, од денот на распишувањето на изборите, до завршувањето на гласањето на денот на одржувањето на изборите. Притоа Советот, во случај да констатира повреда на правилата, е должен да поведе прекршочна постапка пред надлежниот суд против радиодифузерот. Изборниот законик, понатаму, оваа постапка ја дефинира како итна, предвидувајќи особено кратки рокови, и во прв и во втор степен пред надлежните судови.

Истовремено, Изборниот законик (член 181 – 183-а) предвидува ригорозни парични казни – глоба за сторен прекршок, кој произлегува од непочитување на правилата за медиумско претставување, пред и во текот на изборната кампања, како за радиодифузерот така и за одговорниот уредник.⁴⁹

Како што беше спомнато и претходно, Изборниот законик се јавува како посебен закон во однос на ЗРД и ги дерогира неговите правила. Оттука, од зборото на законот произлегува дека единствен начин на санкционирање е поведување прекршочна постапка и соодветно порамнување, односно продолжување на постапката пред надлежниот орган. Други можности кои произлегуваат од кои било акти (формални или не) не се на располагање, бидејќи Изборниот законик ова го поставува како должност на Советот.

49 Изборен законик: „Член 181: (1) Глоба во износ од 1.500 до 3.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на радиодифузерот, ако: - не ги почитува правилата од членот 75 ставови (2) и (3) на овој законик и - кој нема да обезбеди рамноправно претставување на учесниците во изборниот процес (членови 75 став (5) и 75-а став (1)). (2) Глоба во износ од 300 до 1.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на одговорниот уредник за дејствијата од ставот (1) на овој член. Член 182: (1) Глоба во износ од 3.000 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на радиодифузерот и печатениот медиум, ако: - емитува дополнително време за платено политичко рекламирање на реален час спротивно на членот 75-а став (1) од овој законик, - не утврди ценовник за платено политичко рекламирање на изборните програми на учесниците во изборниот процес (член 75-а став (2)), - не го објави ценовникот во периодот од започнувањето до завршувањето на изборната кампања (член 75-а став (3)), - го изменат ценовникот во текот на изборната кампања (член 75-а став (4)), - не ги достават ценовниците до надлежните органи (член 75-а став (5)) и - не обезбедат рамноправно претставување на учесниците во изборниот процес (член 75-а став (6)). (2) Глоба во износ од 500 до 1.500 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на главниот и одговорен уредник за дејствијата од ставот (1) на овој член. Член 183: (1) Глоба во износ од 3.000 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на радиодифузерот, ако: - го објави изборното пропагандно известување без наведување дека се работи за платено политичко рекламирање и ако не го одвои од другите содржини на медиумите (член 76 став (1)), - јасно не го означи нарачателот на платеното политичко рекламирање (член 76 став (2)), - го објави изборното пропагандно известување со учество на малолетници во платено политичко рекламирање (член 76 став (3)) и - емитува платено политичко рекламирање во вестии, информативни, образовни и програми за деца, во преноси од верски, спортски, културни и други настани (член 76 став (4)). (2) Глоба во износ од 500 до 1.500 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на главниот и одговорен уредник за дејствијата од ставот (1) на овој член. Член 183-а: Глоба во износ од 1.500 до 3.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на главниот и одговорен уредник на јавното згласило, ако: - ги објави резултатите од испитувањето на јавното мислење спротивно на членот 77 став (1) од овој законик и - ги објави резултатите од испитување на јавното мислење, а не ги наведе податоците утврдени во членот 77 став (2) на овој законик“.

Практиката на СРД

Анализата на записниците од седниците на СРД и на Извештајот за медиумското покривање на изборната кампања за предвремените парламентарни избори, во април 2011 и локалните избори 2013, укажува најнапред на една квалитативна разлика која мора да се земе предвид. Подзаконските акти донесени врз основа на измените на Изборниот законик во 2011 година стапуваат на сила во текот на изборните активности. Оттука, и со право може да се очекува радиодифузерите да немаат ист степен на познавање на материјата и правилата за однесување, како што е тоа случај речиси две години подоцна, за време на локалните избори во 2013 година. Иако непознавањето на правото не се оправдува, сепак, во поглед на предвремените парламентарни избори во 2011 година, можело да се очекуваат поголем број повреди направени од радиодифузерите, од една страна, и поголемо разбирање на Советот, од друга страна. Ваквото постапување, пак, во 2013 година, нема основа ниту кај едните ниту кај другите.

Анализирајќи ја работата на Советот и во двете изборни години, се забележува конзистентност во неговото постапувањето спрема радиодифузерите кога од повеќе радиодифузери е направена повреда по една иста основа. **Но, она што е забележливо е фактот што СРД, во определени случаи на повреда, упатува укажувања кои како мерка не се предвидени со Изборниот законик или со подзаконските акти кои произлегуваат од него, ниту пак се предвидени од ЗРД, без разлика на тоа што во конкретниот случај овој закон не се применува.**

Како што беше наведено претходно, Изборниот законик е дециден дека Советот е должен да поведе прекршочна постапка кога се повредени одредбите од Изборниот законик. Изборниот законик, од една страна, определува начин на однесување и, истовремено, упатува на должноста за постапување согласно правилата на подзаконските акти кои се донесени во согласност со него. Ова се гледа и од прекршочните одредби каде што е предвидена глоба за непостапување, во согласност со член 73, ставови 2 и 3, кои упатуваат на правилниците.

Определбата на Советот да дејствува едукативно и превентивно е за поздравување, но кога се во прашање изборите, се поставува прашањето колку ваквото постапување е целесходно. Ова особено затоа што некои радиодифузери и во неколку наврати прават прекршувања на правилата, а за тоа не се санкционирани. Од дискусиите на Советот при анализа на извештаите од спроведените мониторинзи може да се заклучи дека отсуствува образложение зошто е одлучено да се упати укажување, а не да се поведе прекршочна постапка.

Анализа на преземени дејствија и постапки по прекршоци за повредите на ИЗ и Правилникот за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнување на изборната кампања

Упатени укажувања

Поради повреди на Изборниот законик и Правилникот за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнување на изборната кампања, СРД, во 2011 година, упатил 4 укажувања на 4 радиодифузери за повреди сторени по една основа, а во 2013 година упатил 25 укажувања на 24 радиодифузери за повреди сторени по 5 основи. За повреди сторени на членот 84-а од Изборниот законик, односно поради емитување реклами на државни органи и на Градот Скопје, финансирани од буџетот на РМ и на

Градот Скопје, во предизборието на предвремените парламентарни избори, упатени се укажувања до 4 радиодифузери.

На два радиодифузера им се упатени укажувања за повреда на член 75, став 2, од Изборниот законик и член 4, став 1, од Правилникот (радиодифузерите пред почетокот на изборната кампања не смеат да емитуваат изборно медиумско претставување) за локалните избори во 2013 година.

За повреда на член 75, став 2, од Изборниот законик и член 5 од Правилникот (уредници, новинари, водители на програма и презентери, ангажирани во подготвување програми на радиодифузерите, не смеат да учествуваат во предизборни активности на организатори на изборна кампања), во периодот пред изборната кампања за локалните избори во 2013 година, упатено е едно укажување.

Поради повреда на член 75, став 2, од Изборниот законик и член 7 од Правилникот (на програмските сервиси на радиодифузерите не им е дозволено емитување огласи и реклами на државните органи, органите на општините и на Градот Скопје, финансирани од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на општините и на Градот Скопје, од денот на распишување на изборите до нивното завршување), пред локалните избори во 2013 година, упатени се 12 укажувања на радиодифузери, односно програмски сервиси.

Во 2013 година, за повреда на член 75, став 2, од Изборниот законик и член 12 од Правилникот (известувањето за редовните активности на државните органи, органите на општините и на Градот Скопје, на државните институции и организации, како и за активностите на правни и на други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања, во програмите на радиодифузерите, во периодот од денот на распишување на изборите до денот определен за започнување на изборната кампања, не смее да биде во функција на изборно медиумско претставување на ниту еден политички субјект), упатени се 6 укажувања на 5 радиодифузери. Еден од радиодифузерите, два пати (во рок од 10 дена од првото упатено укажување) го повторува прекршокот.

Спротивно на член 75, став 2, од Изборниот законик и член 14, став 3, од Правилникот (во посебните информативни емисии не смеат да учествуваат потврдени кандидати од страна на надлежните изборни органи), пред изборната кампања во 2013 година, постапиле 4 радиодифузери.

При ова, треба да се забележи дека основата врз која се упатени укажувањата во 2011 година (член 84-а од Изборниот законик), по својата содржина соодветствува на член 7 од Правилникот, по која основа, а во врска со член 75, став 2, од Изборниот законик, се упатени 12 укажувања. По двете основи заедно, кои во суштина укажуваат на исто поведење – емитување реклами на државни органи финансирани од средства на буџет, направени се 16 повреди.

Спроведени постапки за порамнување и поведени прекршочни постапки

Поради повреди на Изборниот законик и Правилникот за однесувањето на радиодифузерите, во периодот пред започнување на изборната кампања, СРД во 2011 година повел 13 постапки, против 12 радиодифузери, за повреди сторени по 4 основи. Во 11 случаи постапката е успешно завршена со порамнување, додека во два е поведена прекршочна постапка. Во 2013 година не се поведени постапки поради прекршок на правилата за однесување на медиумите пред почетокот на кампањата.

За повреда на член 75, став 2, од Изборниот законик и член 13 од Правилникот (објавување резултати од испитување на јавното мислење, без радиодифузерот да обезбеди доволно информации врз чија основа јавноста ќе може да ја процени веродостојноста на испитувањето), поведена е постапка против еден радиодифузер, која не е успешно завршена со порамнување.

Со објавување во вестите резултати од ненаучни и нерепрезентативни испитувања на јавното мислење, како што се гласање на гледачи или на слушатели преку телефон (телевоутинг), анкети спроведени на интернет и слично, еден радиодифузер го повредил член 75, став 2, од Изборниот законик и член 13, став 2, од Правилникот за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнувањето на изборната кампања, за што навремено ја платил глобата.

Спротивно на член 75, став 2, од ИЗ и член 15, став 1, од Правилникот (емитување платено политичко рекламирање во период пред започнување изборна кампања), постапуваат два радиодифузери. Постапката за порамнување е успешно завршена во еден од случаите, а во вториот е поведена прекршочна постапка.

За повреда на член 75-а, став 5, од Изборниот законик и член 18, став 4, од Правилникот (недоставување ценовник за платено политичко рекламирање на изборните програми и на кандидатите на учесниците во изборниот процес), поведена е постапка против 8 радиодифузери.

Анализа на преземени дејствија и постапки по прекршоци за повредите на ИЗ и Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања

Поради повреди на Изборниот законик и Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања за предвремениот парламентарни избори во 2011 и за локалните избори во 2013 година, Советот упатува укажувања и спроведува постапки за порамнување, односно поведува прекршочни постапки против радиодифузерите и одговорните уредници.

Упатени укажувања

Поради постапување спротивно на нормативната рамка по 8 основи, за време на изборната кампања и изборниот молк во 2011 година, упатени им се 22 укажувања на 16 радиодифузери. Од вкупниот број радиодифузери, 4 радиодифузери повеќепати сториле повреда.

Во периодот на изборната кампања за локалните избори во 2013 година, Советот им упатил 27 укажувања на 21 радиодифузер, односно програмски сервис, поради повреда на правилата на изборната кампања и на изборниот молк, и тоа по 9 основи.

Поради повреда на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 22 од Правилникот (надминат лимит од 15 минути платено политичко рекламирање на еден реален час и издвоени се повеќе од 10 минути за платено политичко рекламирање на реален час за еден организатор на изборна кампања), во 2011 година, упатени се три укажувања на три радиодифузери.

Поради повреда на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 24 од Правилникот (платеното политичко рекламирање треба да биде соодветно и видливо означено како

„платено политичко рекламирање“, во текот на целото времетраење на емитувањето, и со најавна и со одјавна шпица треба да биде јасно издвоено од другиот дел на програмата и од другите рекламни спотови, од телешопинг-спотовите и од другите облици на рекламирање), упатени се едно укажување во 2011 и 6 укажувања на 6 радиодифузери во 2013 година.

Повреда на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 26 од Правилникот (во сите облици платено политичко рекламирање нарачателот мора да биде јасно означен) била сторена од 8 радиодифузери и поради тоа им било упатено укажување.

Поради повреда на забраната да не се користат посебните информативни емисии како облик на платено политичко рекламирање (член 75, став 3, од Изборниот законик и член 29 од Правилникот) во 2011 година, упатени се 8 укажувања до 6 радиодифузери. Два од нив повредата ја повториле во двата изборни круга. Во 2013 година, бројот е неколкукратно намален – упатени се две укажувања до два радиодифузера.

Поради тоа што во 2011 година, при објавувањето резултати од испитувања на јавното мислење не обезбедиле доволно информации врз основа на кои јавноста ќе може да ја процени веродостојноста на испитувањето, па со тоа ги повредиле член 75, став 3, од Изборниот законик и член 30 од Правилникот, СРД упатува укажување до 5 радиодифузери, а во 2013 се испратени укажувања до два радиодифузера.

Поради повреда на одредбата на член 73, став 3, од Изборниот законик и член 34, став 2, точка а, алинеи 1 и 2, од Правилникот, односно поради тоа што на ден на изборен молк за парламентарните избори во 2011 се објавени информации и аудио и аудиовизуелни материјали во врска со кандидати во изборниот процес, односно организатори на изборна кампања, односно претставници на органите на власта чиј медиумски настап е во функција на изборната кампања и може да влијае врз одлуката на гледачите, упатено е укажување до еден радиодифузер.

Три радиодифузери на ден на изборен молк во 2011 година емитувале документарен филм во кој се појавуваат кандидати во изборниот процес и со тоа го повредиле член 75, став 3, од Изборниот законик и член 34, став 2, точка а, алинеја 7. Поради тоа им се упатени укажувања.

Поради повреда на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 31, став 1, од Правилникот кој уредува дека резултати од испитување на јавното мислење се објавуваат најдоцна 5 дена пред денот определен за одржување на изборите, укажувања се упатени до 5 радиодифузери, односно програмски сервиси.

Поради повреди на правилата на изборниот молк определени со член 75, став 3, од Изборниот законик и член 35 од Правилникот во 2011 година, укажување е упатено до еден радиодифузер. Во 2013 година, повредите се лоцираат како повреди на став 1, алинеи 2 и 3 (радиодифузерите можат да известуваат и за неправилности при гласањето, како и за евентуални инциденти направени во или надвор од одредено гласачко место, при што: - Оние елементи на информациите од официјалните извори кои претставуваат прекршување на молкот [на пример: откривање идентитет на политички субјекти и/или на поединци вклучени во изборен инцидент] не смеат да се објавуваат до затворањето на избирачките места, односно до 19.00 часот; - Кандидатите во изборниот процес, односно организаторите на изборна кампања, нивните набљудувачи и нивните штабови не се сметаат за официјални извори;), и им се упатени укажувања на три радиодифузери.

За повреда на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 36, став 1, од Правилникот (на денот на гласањето, пред 19 часот, односно пред затворањето на избирачките мес-

та, радиодифузерите не смеат да емитуваат: - изјави на кандидати во изборниот процес, односно на организатори на изборната кампања, на лидери на политички партии, на носители на функции во органи на власта и на политичари; - изјави на граѓани и на други субјекти во функција на изборна кампања), упатено е укажување до еден радиодифузер.

Спроведени постапки за порамнување и поведени прекршочни постапки

Постапувањето на медиумите за време на кампањата и изборниот молк за време на предвремените парламентарни избори во 2011 година е оценето за спротивно на нормите на Изборниот законик и на Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања, и тоа во 26 случаи по 16 основи. Поведени се исто толку постапки. Притоа, во 3 случаи се поведени постапки за продолжен прекршок. Во 17 случаи постапките за порамнување завршуваат неуспешно, па се поведува прекршочна постапка пред надлежниот суд.

Поради повреда на изборните правила, Советот, во 2013 година, поведува 41 постапка за порамнување (по 5 основи кои го вклучуваат и изборниот молк), од кои 22 се успешни, а во 19 случаи постапувањето по барање за прекршочна постапка го продолжува судот.

Поради повреда на член 75, став 5, од Изборниот законик, односно поради тоа што постапиле спротивно на обврската, на нивните програми да обезбедат рамноправен пристап во изборното медиумско претставување за време на изборната кампања на сите учесници во изборниот процес, во согласност со Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања, констатиран е прекршок кај 8 радиодифузери. Од поведените постапки за порамнување, само две се успешни, додека во другите случаи е иницирана прекршочна постапка пред надлежните судови.

Поради повреда на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 7 од Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања (за време на изборната кампања и во периодот на изборниот молк, радиодифузерите не смеат да емитуваат огласи и реклами финансирани од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на општините и на Градот Скопје и на сите други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања) во 2011 година, поведени се две постапки против радиодифузер и одговорен уредник, при што во двата случаја постапката за порамнување е неуспешна. Во 2013 година се поведени 3 прекршочни постапки против радиодифузер и одговорен уредник. Од нив, во два случаја е спроведено успешно порамнување.

Поради повреда на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 22, став 1, од Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања, односно поради пречекорување на времето за рекламирање, вкупно и она што се издвојува за еден учесник (трговските радиодифузни друштва можат да емитуваат 15 минути платено политичко рекламирање на еден реален час, со тоа што, најмногу две третини од нив, односно 10 минути на еден реален час, можат да одвојат за еден учесник во изборната кампања), во 2011 година, постапка е поведена против 6 радиодифузни друштва, при што успешно се завршени со порамнување 4 случаи. Во 2013 година, најголемиот број прекршоци, вкупно 24, се направени со повреда на овие правила. За 15 од нив порамнувањето е успешно спроведено, додека за другите 9 е поведена прекршочна постапка пред надлежниот суд.

Во 2011 година, спротивно на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 24 од Правилникот за политичкото рекламирање, постапиле 2 радиодифузери и против нив е покрената постапка. Само еден од нив глобата ја платил во предвидениот рок, а за другиот е поведена прекршочна постапка.

Поради постапување спротивно на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 27 од Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања (платено политичко рекламирање не смее да се емитува во: - вести и други дневно-информативни програми; - детски, училишни и образовни програми; - директни преноси од верски, спортски, културни, забавни и други настани; - посебни информативни програми), во 2011 година, поведени се две постапки против радиодифузер и одговорен уредник, и обете се успешно завршени со порамнување. Во 2013 година, пак, се поведени 6 постапки против радиодифузер и одговорен уредник, од кои кај половината успешно се спроведени постапки за порамнување.

Поради непочитување на рокот за објавување резултати од испитување на јавното мислење (најдоцна пет дена пред денот определен за одржување на изборите), односно постапување спротивно на член 75, став 3, од Изборниот законик и член 31, став 1, од Правилникот, во 2011 година, поведена е постапка против еден радиодифузер.

Членот 75, став 3, од Изборниот законик и членот 34, став 2, точка а, од Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања се повредени од страна на четири радиодифузни друштва. Направени се вкупно три повреди со емитување аудиовизуелни материјали во врска со кандидат во изборниот процес, односно организатор на изборна кампања на ден на изборен молк (алинеја 1 од наведената точка а, на член 34, став 2, на Правилникот), и тоа: две повреди преку емитување прикриено медиумско известување во функција на изборната кампања што може да влијае врз одлуката на граѓаните и една повреда преку емитувани програми неповрзани со изборите во кои учествуваат претставници на органите на власта. Од поведените постапки, само една против еден радиодифузер завршува со порамнување, додека за другите се поднесени барања за поведување прекршочна постапка пред надлежните судови.

5. Заклучоци и препораки

1. Советот за радиодифузија има особено значајна улога во обезбедувањето законито и принципиелно функционирање на радиодифузерите. Соочен со широки надлежности, од една страна, и голем број радиодифузери, од друга страна, како и неможноста за 24-часовно следење на работењето на сите медиуми, тој наоѓа механизми преку редовни, вонредни и ад-хок мониторинзи да ја извршува својата функција на надзор. Притоа, надзорот го врши во рамките на своето редовно работење и редовното работење на радиодифузерите, но и согласно Изборниот законик за медиумското покривање на изборните активности.

2. Од аспект на законодавството, правната рамка на работењето на Советот е релативно заокружена. Се согледуваат определени неусогласености на хоризонтално ниво, кои иако се од минорна природа, би било добро да бидат отстранети. Исто така, прашањата во поглед на санкционирањето на радиодифузерите кои не ги почитуваат своите законски обврски, треба да бидат уредени со соодветен подзаконски акт. На овој начин, Советот ќе има јасни правила за дејствување и постапување.

3. И оваа анализа покажа дека СРД практикува, определени прашања, пред да одат на седница, претходно да се разгледуваат или да се упатуваат на разгледување на таканаречената „координација“ на членовите на СРД. Оваа практика не е уредена со ниту еден нормативен акт. Имајќи го предвид ова, СРД треба да ја укине „координацијата“ или, пак, прецизно и детално да ја регулира за таа, во никој случај, да не влијае врз транспарентноста во работењето на СРД.

4. При анализата на постапувањето на Советот, во однос на различни радиодифузери кои прават повреда на една иста норма, констатирано е дека тој има релативно изедначена практика. Во определувањето на мерката, Советот по правило го оценува степенот и обемот на повредата направена од радиодифузерот, како и претходното поведение во почитувањето на дадената норма. Од работата на Советот се согледува неговата постојана интенција да дејствува превентивно, а не репресивно кон радиодифузерите. Во поглед на прашањето на постапувањето кон ист радиодифузер за повторена повреда, се забележуваат определени отстапувања, во смисла на тоа што Советот, во обидот да дејствува едукативно, понекогаш ги повторува истите мерки или се воздржува од изрекување построги мерки. Во определени случаи, изречената санкција нема дејство да превенира повторна повреда.

Препораки:

1. Терминологијата од областа на авторското право користена во Законот за радиодифузната дејност да се усогласи со терминологијата што се користи во Законот за авторското право и сродните права.

2. Укинување или прецизно уредување, во актите на Советот, на т.н. „координација“ како форма на работа на Советот за радиодифузија, на начин со кој нема да биде нарушена транспарентноста во работењето на СРД.

3. Донесување подзаконски акт со кој прецизно ќе се уреди изрекувањето мерки во случаите на повреда и начинот на нивно спроведување. Ова особено ако се има предвид фактот дека Советот во својата практика, покрај мерките, презема и други активности во случај на констатирана повреда, какви што се, на пример, укажувањата. Притоа, треба да се има предвид дека онаму каде што може квантитативно да се измери отстапувањето од некоја зададена норма (на пример, времетраењето на маркетинг-блоковите), тоа може да се изрази како норма која ќе биде основа за оценка на обемот на повредата, а со тоа и на видот на санкцијата.

4. Преиспитување на политиката на Советот, начинот на извршување на изречената мерка (денот/деновите) да му го препушти на сторителот на повредата.

5. Заострување на политиката на санкционирање при повреди на основните принципи врз кои се темелат радио и телевизиските програми, особено кога се емитуваат содржини со кои се повредуваат основните човекови слободи и права.

6. Преземање активности со кои ќе се зајакне свеста и ќе се унапреди постапувањето на радиодифузерите во поглед на заштитата на малолетната публика.

7. Заради дикцијата на член 74, став 2, од ЗРД, отежнато е доследното почитување на

обврската за минимум застапеност на музика на определен јазик од страна на радиодифузерите кои емитуваат претежно инструментална музика. Се препорачува преземање мерки за прецизно разграничување.

8. Преземање мерки за ад-хок мониторинг во случај кога ќе се забележи зачестена повреда на определени правила од страна на некои радиодифузери, со што ќе се избегне опасноста, однесувањето на радиодифузерот кое не е соодветно евидентирано да влијае врз мерките кои се изрекуваат.

9. Доследно спроведување на редоследноста на мерките онаму каде што е определена со Законот за радиодифузната дејност (член 38, став 3 и 4).

10. Да се увиди можноста за објавување на информациите за спроведен мониторинг како составни делови или прилози во записниците од седниците, со оглед на тоа што тие претставуваат значаен извор на информации за стручната и научната јавност.

11. Изедначување на правилата во поглед на дополнителното време за платено политичко рекламирање содржани во Изборниот законик (член 75-а, став 1) и Законот за радиодифузната дејност (член 95).

12. Да се преоцени практиката на Советот за упатување укажувања во случаите на повреда на Изборниот законик и подзаконските акти донесени врз основа на Законикот, имајќи ја предвид неговата изречна одредба, Советот да биде обврзан да поведе прекршочна постапка во случај на констатирани повреди на правилата на медиумското претставување од страна на радиодифузерите.