



ЗАКОНИТЕ ВО МЕДИУМСКАТА СФЕРА

# ПРЕДИЗВИК ЗА СЛОБОДАТА НА МЕДИУМИ

Центар за развој на медиуми

**ЗАКОНИТЕ ВО МЕДИУМСКАТА СФЕРА  
ПРЕДИЗВИК ЗА СЛОБОДАТА  
НА МЕДИУМИ**

Подготвиле:

Центар за развој на медиуми

Саше Димовски

Скопје, март 2015



## Содржина

1. Вовед и методологија.....	5
2. Извештај на ЕК за Македонија во 2014 – државна контрола врз медиумите .....	6
3. Закон за медиуми – спорни решенија.....	6
3.1 Член 24 – водење постапка против одговорен уредник.....	7
3.2. Дефиниција - слободен новинар и други спорни решенија.....	9
4. Закон за аудио и аудиовизуелни медиуми – зголемено влијание на власта 12	
4.1.1 Нетранспарентна Меѓуресорска комисија за домашна продукција .....	12
5. Медиумска концентрација и сопственост на медиумите .....	14
6. Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ).....	17
6.1 Совет, директор, финансии, (не)транспарентност .....	17
6.2 АВМУ и Изборите 2014.....	18
6.3. АВМУ наспроти менаџирањето и уредувачката политика во медиумите .....	19
7. Владиното рекламирање и мерењето на рејтингот на медиумите .....	21
8. Реemitување странски канали – различно читање на одредбите .....	23
9. Македонска радиотелевизија (МРТ) .....	26
9.1 Финансирање на МРТ – зголемено учество на средства од државниот буџет.....	26
9.2 Раководство на МРТ – доминација на политичкото влијание .....	27
9.3 Програмата на МРТ – продолжена рака на власта.....	28
10. Заклучок .....	29



## Content

<b>1. Introduction and Methodology</b> .....	<b>33</b>
<b>2. European Commission’s Progress Report on Macedonia 2014 - State Control over the Media</b> .....	<b>34</b>
<b>3. Law on Media – Questionable Solutions</b> .....	<b>34</b>
3.1 Article 24 – Action against the editor-in-chief.....	35
3.2. Definition of freelance journalists and other questionable solutions.....	36
<b>4. Law on Audio and Audiovisual Media Services – Government Increases Influence</b> .....	<b>39</b>
4.1. Non-transparent Inter-Ministerial Commission on Domestic Production of Feature and Documentary Programmes .....	40
<b>5. Transparency of Media Ownership and Media Concentration</b> .....	<b>42</b>
<b>6. Agency of Audio and Audiovisual Media Services</b> .....	<b>44</b>
6.1 Council, Director, Finances, Transparency (and lack thereof).....	44
6.2 AVMS and 2014 Elections .....	46
6.3. AVMS and Management and Editorial Policies of the Media .....	46
<b>7. Government Ads and Media Ratings Measurement</b> .....	<b>48</b>
<b>8. Retransmission of Foreign Channels – Differences in Interpretation of Legal Provisions</b> .....	<b>49</b>
<b>9. Macedonian Radio and Television (MRT)</b> .....	<b>52</b>
9.1 Financing of MRT – Increased Participation of Funds from the State Budget.....	53
9.2 MRT’s Management - Domination of Political Interests.....	54
9.3 MRT Programmes – Extended Arm of the Government .....	54
<b>10. Conclusion</b> .....	<b>56</b>

## 1. Вовед и методологија

Центарот за развој на медиуми (ЦРМ), со финансиска поддршка на Фондацијата Отворено општество Македонија (ФООМ), подготви документ за ефектите од новата законска регулатива во сферата на медиумите во Република Македонија, една година по стапувањето во сила на новите закони.

Со овој документ ЦРМ сака да поттикне јавна дискусија за квалитетот на медиумските закони, за нивното влијание врз слободата на медиумите, но уште повеќе, за тоа каков медиумски систем ѝ е потребен на Република Македонија, кој ќе обезбеди слобода на медиумите и слобода на информирањето.

Документот претставува пресек на клучните прашања што произлегуваат од Законот за медиуми (ЗМ) и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААМУ), кои беа донесени на 25 декември 2013 година, како и на четирите измени и дополнувања во текот на 2014 година.

Законот за медиуми беше усвоен и покрај противењето на поголемиот дел од медиумската заедница. ЦРМ, како еден од противниците на носењето на закон за медиуми, сметаше и сè уште смета дека таквиот закон е непотребен и дека некои прашања што треба да се регулираат, можеа да се вградат во постојната законска регулатива. Токму затоа, делот посветен на Законот за медиуми, нуди подетален правен осврт на некои одредби кои не само што се спорни, туку можат да бидат и штетни за слободата на медиумите и слободата на информирање во земјата.

За потребите на овој документ беа користени подзаконските акти и правилниците, донесени од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ), оние кои се однесуваат на нејзината работа и инженерции, како и на работата на медиумите во државата. Едновремено, беа користени и други документи, анализи и извештаи на домашни и странски граѓански организации кои се занимаваат со

мерење на перцепцијата на слобода на медиумите, безбедноста на новинарите, слободниот проток на информации, пристапот до информации од јавен карактер, регулирањето на радиодифузниот простор, улогата и задачата на регулаторните тела преку изборот на членовите во тие тела, нивните овластувања и нивниот придонес кон плуралистичкиот амбиент во земјата.

Исто така, беа направени и интервјуа со сопственици на медиуми, уредници, новинари и други медиумски работници, како и претставници на рекламни агенции и медиумски експерти. Нивните ставови и мислења ги пренесуваме без посочување имињата.

## 2. Извештај на ЕК за Македонија во 2014 – државна контрола врз медиумите

Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 година<sup>1</sup>, кој беше оценет како еден од најкритичните досега, констатира напредок во донесување на медиумското законодавство, но во исто време, потенцира дека слободата на медиумите продолжува да опаѓа: „Состојбата со слободата на изразување останува крајно проблематична, и покрај усвојувањето на сеопфатното ново медиумско законодавство кон крајот на 2013-та година, по продолжена јавна расправа, и по добиените совети и мислења од меѓународните организации“.

Комисијата го нотираше и проблемот со државната контрола врз медиумите: „Постои индиректна државна контрола врз извесувањето на медиумите што се врши преку владините реклами и медиумите кон кои владата е наклонета (и оние што се наклонети кон владата). Јавниот радиодифузер не ја исполнува целосно својата улога на обезбедувач на балансиран и информативни медиумски содржини, а неговата политичка пристрасност беше забележана и од страна на ОБСЕ/ОДИХР и во годишните и во изборните одржани минатата година. Тоа резултира со недостиг на вистински независно извесување како и недостиг на точни и објективни информации што јавноста би ги добила од мејнстрим медиумите“.

## 3. Закон за медиуми – спорни решенија

Законот за медиуми кој беше донесен во 2013 година, (Службен весник на РМ.бр.184/2013) и изменет во 2014 година (Сл. весник бр.13/2014), ги регулира прашањата за тоа што е новинар, што е одговорен уредник, како се избира или разрешува одговорниот уредник, што треба да содржи импресумот, како се доставуваат податоци за сопственичката структура и во најголем дел го уреду-

1 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

ва прашањето за објавување на одговор или исправка на објавена информација.

Тука се вметнати и санкции за непочитување на одредбите на овој закон, кои за медиумите се движат до 5 илјади евра. Надзорот за почитување на овие законски одредби го врши Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ), што претставува нова надлежност.

И покрај донесувањето на овој закон, за медиумската заедница остана отворено прашањето дали беше потребно да се донесе ваков закон, кој на пример, во дури 40-тина членови, ги објаснува или пренагласува дејствијата што треба да ги преземат медиумите околу доставување и објавување демант/исправка на објавена информација.

Вакви решенија можат да се најдат и во ЗААМУ и во Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, што во суштина, создава море од закони кои регулираат иста правна ситуација, но и море од контрадикторности.

ЗМ не дава целосни решенија за конкретната област, за да може да се користи како „лекс-специјалис“ ако тоа била намерата на законодавецот, туку, напротив, само внесува дополнителна конфузија бидејќи утврдил решенија кои не се компатибилни со веќе утврдени решенија во другите закони или пак, се целосно спротивни со Уставот и со процесните закони.

Пример за ова е прашањето кој може да биде одговорен уредник во медиумот и за што и дали сторувањето на одреден прекршок се врзува за функција, позиција или работен однос.

Законот за медиуми препознава само одговорен уредник, лице во медиумот одговорно за сè што се објавува, кое пак, Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, не го препознава.

### 3.1 Член 24 – водење постапка против одговорен уредник

ЗМ содржи една крајно спорна одредба за водење судска постапка против одговорен уредник, која се коси со Уставот и со постојната законска регулатива.

Членот 24 вели: „Доколку ѝ оиднесувањеио на шужбаиа за објава на исправкаиа, се смени одгворниош уредник на издавачош на медиум, шужишелош може до крајош на главнаш расирава да го измени шужбенош барање и намесио прешходниош шужен да го шужи новиош одгворен уредник. За шаква измена на шужбенош барање не е иошребна согласносш од првобиишош шужен, нишш од новиош одгворен уредник.“

Ваквиот принцип е спротивен на начелото на утврдување вина на лице кое е сторител, на дефиницијата тужен или на принципот за активна и пасивна легитимација (учество) во предметниот настан. На ваков начин, законодавецот дозволил да се утврдува одговорност за лице/лица кои немаат активна легитимација во предметниот спор. Првата работа што ја утврдува секој суд е легитимацијата (улогата) на тужениот во предметната работа (настан, тужба).

Со вакви решенија, Законот за медиуми, е ставен над процесните закони во



судството: Законот за парнична постапка (ЗПП) и Законот за кривична постапка (ЗКП), кои ја утврдуваат улогата на тужениот/обвинетиот во граѓанска или кривична постапка.

Немањето правен легитимитет е основа за водење односно не водење судска постапка. Сакајќи да го заштити граѓанинот кому не му била објавена исправката, законодавецот се втурнал во апсолутно непотребна авантура повредувајќи други лични права, несодржани во процесните закони по кои се водат судските постапки.

Следејќи ја логиката на законодавецот во конкретната ситуација - граѓанинот да ја насочи тужбата кон новиот одговорен уредник без за тоа да бара согласност од претходно тужениот или од новиот одговорен уредник, неизбежна е дилемата дали истиот принцип може да се предвиди и кај клеветата и навредата за кои, исто така, се применуваат одредбите од Законот за парнична постапка (ЗПП)?

Дали за сторена клевета, ако новинарот кој е тужен го напушти медиумот, граѓанинот ќе продолжи да го тужи новинарот кој дошол во медиумот на местото на оној кој ја сторил клеветата бидејќи првотужениот во меѓувреме го напуштил медиумот или ќе продолжи да ја води постапката против новинарот кој ја сторил клевета независно од неговиот моментен статус? Одговорот е јасен – постапката се води против оној новинар кој ја направил клеветата.

При водење парнична постапка, тоа што судот го цени од процесен аспект се следниве прашања: (1) овластување за водење конкретна парница, (2) одраз на конкретниот правен однос на странката спрема предметот во конкретниот спор, (3) постоење правен интерес да се води парница, (4) видови процесна легитимација: активна и пасивна, (5) материјално-правна врска меѓу парничниот предмет и секое од лицата кои во тужбата се означени како парнични странки.

При непостоење активна легитимација, судот не ја отфрла тужбата, туку, мериторно одлучува по тужбеното барање (ја запира постапката).

Затоа, во вака дефиниран простор, останува правната дилема: кој би сакал да биде назначен за одговорен уредник на медиум, ако знае, дека со денот на стапување на функцијата „во наследство“ ќе ги добие и тужбите кои ги имал претходниот уредник, независно од мотивите и околностите под кои заминал (сопствено барање, разрешен, поради болест, смрт и др.)?

Законодавецот, доколку сакал да ги заштити граѓаните во случај на необјавување исправка/демант, континуираната одговорност можел да ја врзе само за медиумот, а личната одговорност на поединците да ја носи секој за себе и за времето поминато во медиумот, т.е. времето на сторување на прекршокот. Во никој случај не може да одговара некој што немал допирна точка со суштината на тужбата.

## 3.2. Дефиниција - слободен новинар и други спорни решенија

Законот за медиуми заглави и кај дефиницијата – новинар или поточно слободен новинар. Основната дилема што се јавува при анализирање на Законот е: како да се стекне статусот слободен новинар и како да се легитимира новинарот пона-таму? Дали е доволно само членувањето во еснафско здружение на новинари, во новинарски синдикат, или во меѓународна организација за да се стекне статусот слободен новинар? Ставот 5 на членот 2 дефинира дека надлежно регулаторно тело е Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, но никаде не е пропишана процедура, ниту пак, Законот упатува на подзаконски акт кој би требало да биде донесен од страна на Агенцијата.

ЦРМ постојано укажува дека новинарството е т.н. отворена професија која е дефинирана преку нејзината мисија – да се известува јавноста за прашања од нејзин интерес. Комбинирајќи го ова со правото на слободен пристап до јавните информации, како и со технолошкиот напредок, сите дефиниции стануваат непотребни и застарени. Затоа дефиницијата за новинар треба да биде заснована на мисијата на новинарството, а не на некаков формално признаен статус.

Посебните забрани, пак, кои се наброени во членот 4, се кривични дела и како такви тие се дефинирани во Кривичниот законик, па оттука, нивното набројување во овој контекст е беспредметно.

Карактеристично е што на многу места Законот за медиуми наведува области кои се регулирани во ЗААМУ или во некој друг закон, без притоа да го прецизира законот. На пример, во член 5 став 3 наведено е дека емитувањето на радио или телевизиски програми како и издавањето на дозволата, подетално се уредува со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Вакво решение е наведено и во членот 6, кој се однесува на заштитата на малолетничката публика од радио и телевизиски програми кои се регулирани со ЗААМУ. Ако идејата на Законот за медиуми била да биде водич и да упатува во кој закон што е регулирано од сферата на медиумите и радиодифузијата, тогаш таквата цел е постигната! Но, прашањето е, дали тоа била целата на законот?

Непрецизен и недоречен е и членот 8, каде што се утврдува кој е одговорниот уредник, како и постапката за негово именување. Што ќе се случи доколку уредништвото на медиумот даде негативно мислење до издавачот на медиум кој е должен да го побара тоа од нив и не го прифати предложениот одговорен уредник?

Ставот 3 на член 8, пак, утврдува дека „одговорниот уредник ја води реализацијата на содржините кои се објавуваат, односно емитуваат и одговара за секоја објавена информација во медиумот согласно со закон“. Повторно останува отворено прашањето: во согласно со кој закон?

Во член 11 став 2, Законот за медиуми утврдил дека новинарот има право да одбие да учествува во создавање на прилог кој е против професионалните стан-

дарди и дека за тоа му доставува писмена изјава на одговорниот уредник. И во оваа ситуација законот не пропишува постапка за доставување на изјавата и која би била смислата на изјавата доколку нејзиното доставување не ја исклучува одговорноста на новинарот пропишана во Законот за работни односи, според кој може да биде санкциониран за неизвршување на доверени задачи.

Обврската на новинарот да го запознае одговорниот уредник дека ќе објави информација во која не го открива изворот, содржана во член 12, став 3, е материја која не треба се регулира со закон, туку исклучиво со професионален етички кодекс. Ако Уставот пропишува дека новинарот има право да не го открие изворот, а тоа, понатаму според процесните закони не може да се земе како отежitelна околност при водење судска постапка, тогаш која е смислата на законското решение, одговорниот уредник да биде известен за тоа? Уредникот на редакција, одговорниот или главниот уредник тоа можат да го воочат од понудениот текст. Ова е дел од секојдневната професионална работа и начин на комуникација во редакцијата и затоа, не може да се најде оправдување зашто ова прашање се регулира со закон и која е целта: дали тоа треба да из земе некого од одговорност? И кого: новинарот или уредникот?

Целта на ставот 2 од член 13 е да ги заштити новинарите од неовластен упад и промена на нивните текстови, да не бидат објавени со нивно име, без нивна согласност доколку е интервенирано во содржината на материјалот со што се менува неговиот контекст. И во овој член постои непрецизност. Наведено е дека одговара одговорниот уредник без притоа да биде назначено според кој закон и кои се предвидените санкции.

Законот за медиуми прави непотребна конфузија и во членот 20, став 4 во кој се вели дека доколку издавачот на медиум не ја зачувал објавената информација за која се бара да се изврши исправка, ќе се смета дека издавачот на медиумот ја има објавено информацијата. Овој закон, или Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, треба стриктно да го регулираат времето во кое издавачот на медиумот е должен да ги чува објавените информации, а во тој рок, заинтересираното лице да побара копија и да достави, одговор или исправка. Вака, Законот остава простор секој да може да бара исправка на информација без да има точни сознанија што било објавено и во кој термин.

Законот за медиуми уредува дека за спорови поведени за необјавување на демант или исправка, судската постапка е итна, но повторно не е во согласност со Законот за судови и Судскиот деловник, во кој се пропишани итните постапки и роковите за нив.

Членот 26 од ЗМ може да создаде дополнителна конфузија во пракса бидејќи со него се предвидува без надомест да му се даде право на физичко или правно лице да објави негов одговор на објавена информација, доколку физичкото или правното лице има поврзаност со наведените факти во информацијата или доколку има легитимен интерес. Практично, доколку некој медиум пишува за одржување акционерско собрание каде што има илјада мали акционери кои би имале

легитимен интерес за темата, може да дојде до ситуација, во која до медиумот можат да бидат доставени илјада верзии на објавената информација. Медиумот, според интенцијата на Законот, треба да обезбеди соодветен простор за сите. На овој начин, се задира во професионалните стандарди, бидејќи новинарот според Етичкиот кодекс е должен да ја слушне втората страна и да им даде соодветен простор на лицата кои се засегнати со објавената информација.

Посебен сегмент од Законот за медиуми се санкциите за правното лице, издавачот на медиумот, во висина од 4 до 5 илјади евра, доколку не именува одговорен уредник. Никаде во Законот не е наведено што ќе се случи доколку уредништвото не го прифати предложениот одговорен уредник или доколку, никој не се пријави за оваа позиција.

Глобите од 500 до 5.000 евра за сторени прекршоци односно за необјавување импресум, недоставување задолжителен примерок во Народната и универзитетска библиотека (НУБ), необезбедување копија од објавена информација, може да бидат сериозна финансиска закана врз медиумот и може да доведат до негово згаснување.

АВМУ кон крајот на октомври 2014 година, изврши контрола во печатените медиуми (дневни и неделни весници, кои се издаваат на македонски и на албански јазик - Вечер, Фокус, Капитал, Коха, Дневник, Вест, Теа Модерна, Капитал, Слободен печат, и др.) и кај сите констатира определени прекршувања. Агенцијата подготви записници и им испрати опомена на медиумите, со задолжување во рок од 30 дена да ги исправат недостатоците.

За овој прекршок, како прва мерка предвидена е опомена, но доколку на следната контрола се констатира неправилност, тогаш Агенцијата ќе оди со парични санкции. Во првите контроли, речиси во сите медиуми недостасувал бројот на отпечатени примероци, адреса, уредништво или комплетни податоци за издавачот.

Еден од елементите кои го потенцираат уредниците на печатените медиуми во анкетата за потребите на оваа анализа, е токму бројот на отпечатени примероци. Колку тој број е реален и кој ќе ја контролира вистинската бројка? Дури и да е отпечатено некое издание во 20.000 примероци, прашање е во колку примероци се продава.

На ваков начин, со истакнувањето само на бројот на наводно отпечатени примероци, определени печатени медиуми може да учествуваат на тендери, но тоа ни оддалеку не ја отсликува реалната ситуација односно не претставува валиден податок. Бројот на отпечатени примероци кој е составен дел на импресумот може да биде валиден податок само доколку УЈП секојдневно врши контрола на бројот на испечатени и продадени примероци, што е секако невозможно. Оттаму, останува нејасно зошто ЗМ инсистира на тираж, па дури и предвидува санкции за негово необјавување.

## 4. Закон за аудио и аудиовизуелни медиуми – зголемено влијание на власта

Од денот на донесување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААМУ), 25 декември 2013 година, Собранието на Република Македонија, за само осум месеци, усвои дури четири измени и дополнувања. Сите измени беа донесени по скратена постапка и нетранспарентно односно на измените не им претходеше никаква јавна расправа. Исто така, измените се главно во насока на зголемување на влијанието на извршната власт врз медиумите односно на стеснување на слободата на медиумите и слободата на информирање.

Со усвоените законски измени, меѓу другото, спорно е тоа што на радиодифузерите им се ограничи правото на опомена пред да биде поведена прекршочна постапка за непочитување на одредбите кои се однесуваат на производството и емитувањето домашна документарна и играна програма.

### 4.1.1 Нетранспарентна Меѓуресорска комисија за домашна продукција

Исто така, со измените на Законот, на Владата ѝ се дава последниот збор во определувањето на максималниот износ за исплата на надоместокот на радиодифузерите за создавање домашна документарна и играна програма. Наметнати се паушални критериуми според кои ќе се оценува дали радиодифузерите имаат право на надоместок на трошоците во висина од 50%. Понатаму, преку идни подзаконски акти, Владата ќе може да ги доразработува критериумите, и со тоа, директно да влијае врз приватните радиодифузери и јавниот сервис.

Со измените, Владата си обезбеди уште една нова надлежност – да формира меѓуресорска комисија од седум члена, која ќе ги оценува критериумите според кои ќе им се исплаќа надоместок на радиодифузерите за создавање домашна документарна и играна програма. Дури 5 членови на меѓуресорската комисија се од министерства или други државни органи што се под директна контрола на власта, додека Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) и Агенцијата за филм имаат само по еден член. Ваквото решение претставува директен упад во независноста на медиумскиот систем во Република Македонија и целосно деградирање на АВМУ како независно, самостојно регулаторно тело.

Непосредно по усвојувањето на измените, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), распиша Јавен повик за доставување барање за одобрување проекти за производство на домашна документарна програма и/или домашна играна програма, за кои ќе се изврши исплата на надоместок за покривање на трошоците. МИОА ги повика сите приватни радиодифузери што емитуваат телевизиски програмски сервис од општ формат на државно ниво преку преносен капацитет на дигитален терестријален мултиплекс, како и јавни-

от радиодифузен сервис, во рок од 15 дена, да достават барање за одобрување на проект за производство на домашна документарна програма и/или домашна играна програма, за кои ќе се изврши исплата на надоместок за покривање на трошоците. Министерството од радиодифузерите бараше при доставувањето на предлог- проектите да ги имаат предвид, Уредбата за структурата на трошоците кои се признаваат и посебните критериуми кои што треба да се исполнат при производство на домашна документарна програма и/или домашна играна програма, како и Одлуката за максималниот износ на надоместокот за покривање на трошоците во висина од 50% при производство на домашната документарна програма и на домашната играна програма.

Она што е спорно е фактот дека никаде не можат да се најдат официјални информации за тоа кога се донесени овие два подзаконски акти, во каква процедура и од страна на кој надлежен орган. Едновремено, остана нејасно и тоа, кога е формирана Меѓуресорската комисија, предвидена во членот 92-б од Дополнетиот предлог-закон за изменување и дополнување на законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Се знае само дека Владата, во септември 2014 година, донела одлука со која го определила максималниот износ на кофинансирање. Тајна е и Деловникот за работа на Комисијата.

Бидејќи станува збор за буџетски средства недозволиво е надвор од очите на јавноста особено медиумската, без каква било транспарентност, да се формираат тела како Меѓуресорската комисија, да се усвојуваат значајни подзаконски акти и да се донесуваат одлуки. Ваквите, засега нејасни и нетранспарентни критериуми, само ги зголемуваат сомнежите и ја зголемуваат опасноста за директна финансиска зависност на медиумите од Владата.

Јавноста, транспарентноста и отчетноста се нужност бидејќи само на тој начин, на пример, ќе се отстранат сомневањата дека доделувањето средства се врши врз основа на наклонетоста на медиумите спрема власта или пак, влијанието на други „субјективни“ фактори врз распределбата на субвенциите за производство на домашна играна и документарна програма

Законот ги обврзува националните радиодифузери да произведат најмалку 20 часа играна или документарна програма. Доколку не се исполни овој минимум, предвидени се парични казни од 100 илјади евра. Според членот 92, националните телевизии од општ формат треба да произведат годишно по 10 часа, а јавниот радиодифузен сервис најмалку 30 часа документарна програма што ќе се емитува во периодот од 7 до 19 часот. За играната програма, пак, националните приватни телевизии треба да произведат по 20 часа годишно, а јавниот сервис 30 часа. И играните програми треба да се емитуваат во терминот од 7 до 19 часот.

Ваквите законски решенија претставуваат мешање во уредувачката политика на националните приватни медиуми односно прашањето, колку и каква документарна и играна програма радиодифузерите ќе емитуваат, е прашање на нивната независна уредувачка политика, а не на форматот во кој емитуваат. Овие обврски се единствено примерени за јавниот радиодифузен сервис кој има должност да се

грижи за јазикот, традицијата и културното наследство, како што е веќе уредено со Законот.

Со овој модел, во кој даночници и владини службеници одлучуваат кои проекти ќе бидат финансирани, всушност директно се загрозува уредувачката слобода и политиката на медиумите да создаваат програма според потребите на пазарот односно публиката. Или со други зборови, со овој модел, Владата преку нејзините претставници, практично станува креатор на содржините во медиумите и наместо плурализам во медиумските содржини, ќе се добие „тематска“ документарна и играна програма диригирана директно од власта.

Сликата за мешањето на власта во уредувачката политика се надополнува и со фактот дека Владата преку Законот за поддршка на домашната музичка продукција, кој го спроведува јавниот радиодифузен сервис, создава музика „по свој терк“, која потоа се емитува во медиумите кои имаат законска обврска за соодветна процентуална застапеност на домашната народна и забавна музика во својата програма. Всушност и овој Закон е креиран главно за да се спроведуваат и промовираат политиките на власта и на владејачката партија, па затоа, со него се субвенционира и музика од типот: „композиции со кои се афирмираат семејните вредности во општеството или многугодишните семејства“ и композиции со кои се афирмира историјата на Македонија“.

## 5. Медиумска концентрација и сопственост на медиумите

Сопственоста на медиумите е регулирана и со двата медиумски закони. Притоа, Законот за медиуми главно се занимава со прашањата поврзани со транспарентноста на сопственоста и пропишува, во член 12 (импресум) и член 13 (јавност во работата на издавачите на медиуми), обврски за објавување и запознавање на јавноста со сопственичката структура на медиумите.

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, пак, посветува цело поглавје (IV) на заштита на плурализмот и разновидноста на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, на прашањето на сопственоста на радиодифузните медиуми и на спречувањето на медиумската концентрација. Одредбите од ЗАМУ содржат, во таа смисла, и строги ограничувања и критериуми кои имаат за цел да се спречи несаканата медиумска концентрација. Членот 38 (посебна забрана за стекнување сопственост) нуди листа на институции и лица што не можат да основаат или да стекнуваат удел во сопственоста на радиодифузни медиуми: „Политички партии, државни органи, органи на државна управа, јавни институции, единици на локална самоуправа, носители на јавни функции и членовите на нивните семејства не можат да вршат радиодифузна дејност ниту да бидат основачи, соосновачи или да се здобиваат со учество во сопственоста на радиодифузериите“.

Контролата врз сопственичката структура на медиумите е исклучително сериозен проблем, затоа што во Македонија, според истражувачките новинарски стории, седиштата на фирмите на некои од сопствениците на медиуми се оф-шор компании регистрирани во земји „даночни засолништа“ како што се Белизе, Панама, Канарските острови, Сејшелските острови и др.

Во тој поглед, прашањето на спречувањето на медиумска концентрација, но и на сопственоста на медиумите воопшто, би требало да биде одново разгледано преку јавна дебата и консултации со заинтересираните страни. Особено треба да се обрне внимание на прашањето дали одредбите што се однесуваат, пред сè, на радиодифузерите, треба да се прошират и да ги опфатат и другите видови медиуми.

Едновремено, истражувањата<sup>2</sup> на сопственичката структура на медиумите, како и на политичките донации, откриваат имиња на луѓе кои се јавуваат како сопственици на медиуми, а се директно поврзани со владини или бизнис елити. Всушност, овие истражувања покажуваат дека со посредство на заеднички фирми и на бизнис релации, вистинските сопственици на медиумите многу вешто го изиграле законот и ја прикриле сопственоста врз медиумите. Тие, сопственоста ја смениле само на хартија односно ја префрлиле на лица кои биле и се во тесни партнерски бизнис релации со нив или пак, се вработени во медиумите на кои сега, само формално им станале и сопственици.

Постојат сериозни индикации кои укажуваат на тоа дека медиумската концентрација се создава дополнително, по купувањето на првиот медиум, преку капитално поврзани компании, кои не можат да се откријат во прв момент, односно во моментот кога според Законот, Агенцијата утврдува дали постојат законски пречки за купување на определен медиум и дава согласност за продажба. На пример, праксата покажува дека законското решение за давање согласност за впишување на управител на медиум во Централниот регистар од страна на АВМУ не е доволна гаранција, затоа што, најчесто, управителите се вработени во медиумот или во некоја од компаниите капитално поврзани со медиумот и преку нив не може да се открие вистинскиот сопственик.

Ваквата состојба само ја зајакнува потребата за реално и вистинско утврдување на сопственоста на медиумите и постоењето на евентуална недозволена медиумска концентрација во државата. АВМУ како регулаторно тело не треба само формално да ја проверува и контролира сопственоста врз медиумите и евентуалната медиумска концентрација, туку, мора да развие капацитети и механизми за континуирано следење и детектирање на проблемите во оваа сфера. Потребна е поширока експертска дебата за подобрување на законската регулатива.

За алармантноста на ситуацијата, за потребата од подобрување на Законот, како и за потребата од поголемо и посериозно ангажирање на АВМУ и на државните органи, зборува и појавата на брза промена на сопственоста на локалните

<sup>2</sup> <http://www.mediapedia.mk/sopstvenici/>



телевизии и нивното префрлање од еден во друг град. Истражувачките стории на новинарите од Медиа-Педиа<sup>3</sup>, покажуваат дека постојните сопственици на локални телевизии, решиле во ист ден да купат по две телевизии, да го префрлат седиштето од Валандово во Струмица, од Делчево во Штип, од Кавадарци во Велес, од Кичево во Битола и под ново име да почнат да работат како регионални телевизии.

Иако операцијата формално е во согласност со законот, регулаторот би требало детално да ја разгледа целата ситуација, затоа што влезот на нови регионални радиодифузери дополнително го оптоварува нефункционалниот и неодржлив медиумски пазар. Регулаторот би требало да ја разгледа и можноста за редизајнирање на фреквентниот план во терестријалната дигитална радиодифузија, во насока на создавање поодржлив медиумски пазар, секако со целосно почитување на обврските за обезбедување медиумски плурализам. Регулаторот мора да го објасни и да го истражи и индикативниот тренд на купување телевизии во еден ден, нивно префрлање од едно во друго место и нивно стартување како регионални медиуми.

На јавниот состанок за промена на дозволиите, организиран од АВМУ, еден од сопствениците на овие регионални телевизии постави прашање, дали процентот на задолжителна програма, произведена во Македонија може да се емитува на две регионални телевизии, кои не се во ист регион и не се конкуренција, и тоа да се смета како исполнување на предвиденото време за сопствена програма? Одговор беше дека тоа е можно, доколку и двете телевизии склучат меѓусебен договор, или со оној кој ја создал програмата. Ова, практично значи дека програмата која сопственикот на медиумот ја емитувал на подрачјето на Дебар и Маврово, слободно може да ја емитува како своја и во наведениот процент, на другата регионална телевизија која емитува програма, на пример, во Струмица и Валандово. Притоа, не постои законско ограничување што би спречило два или повеќе регионални радиодифузери, независно дали се сопственички поврзани или не, таквите програми да ги емитуваат симултано, во координирана програмска шема. Оттаму, постои опасност за заобиколување на законот за воспоставување нови радиодифузни мрежи кои, *de facto* ако не и *de jure*, ќе емитуваат програма на национално ниво.

Имајќи го предвид регионалното испреплетување на односите во медиумите на Балканот и ширењето на медиумскиот бизнис, од една во друга земја, преку купување електронски и печатени медиуми, поврзувањето и вмрежувањето на регулаторните тела може да претставува дополнителен начин на постојана контрола на сопственоста врз медиумите и медиумската концентрација.

<sup>3</sup> <http://www.mediapedia.mk/>

## 6. Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ)

### 6.1 Совет, директор, финансии, (не)транспарентност

Собранието на Република Македонија, ги именуваше членовите на Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ), во јули 2014 година. Постапката за именување го проби законски предвидениот рок, а на собраниската седница отсутуваше дебата за квалификациите, искуството и предложените концепти на кандидатите. Ниту Собранието, ниту овластените предлагачи, не ја испочитуваа законската обврска за рамноправна застапеност на двата пола во составот на Советот на АВМУ. Како што беше родово нерамноправен поранешниот Совет за радиодифузија, така и сега, во Советот на Агенцијата, повторно има само една жена.

Листата на предлагачи и на предложени членови за Советот на АВМУ покажува дека се потребни законски интервенции, кои ќе им наметнат обврска на овластените предлагачи, за членови на Советот да предлагаат личности од нивното директно или пак, сродно професионално опкружување. На тој начин, ќе се спречи практиката, новинарско здружение, наместо новинар да предложи адвокат, како што тоа го направи МАН, или пак, Адвокатската комора, наместо правник, да предлага машински инженер со претходно искуство во Царинската управа. Воопшто не станува збор за тоа дали предложените кандидати се стручни или не, но загрижува појавата претставници на една конкретна професија, да ценат стручност на личности кои не доаѓаат од иста или сродна фела. Ваквиот начин на „несоодветно“ предлагање членови на Советот само ги зголемува сомнежите дека клучна „невидлива“ причина за нивно кандидирање е наводната поврзаност со владејачките партии. Слични сомнежи има и за назначувањето на функциите – претседател и заменик на претседателот на Советот, како и на директор и заменик-директор на Агенцијата, односно дека поделбата се врши исклучиво меѓу двете владејачки партии.

Во октомври 2014 година, за директор на АВМУ беше избран Зоран Трајчевски, поранешен претседател на Советот за радиодифузија. Изборот на заменик-директор беше одложен и сè до пишувањето на овој документ нема никакви информации зошто толку се доцни со оваа постапка. Она што е проблематично со новиот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги се големите ингеренции сконцентрирани в рацете на само еден човек - директорот на Агенцијата. Според ЗАМУ, директорот на АВМУ, меѓу другото, презема мерки во согласност со овој закон во случаите кога е извршена повреда на одредбите на овој закон или на прописите донесени врз основа на него и условите и обврските од дозволиите, а предлага и мерки за времено ограничување на пренос и прием на аудио или аудиовизуелни медиумски услуги од други држави на територијата на Републи-

ка Македонија. Едновремено, Деловникот на Агенцијата, не предвидува ограничувања во делот на овластувањата на директорот за финансиските трошоци на Агенцијата односно нема утврдено на пример, максимален износ до кој директорот може самостојно да одлучува за трошењето на средствата на Агенцијата.

ЗААМУ предвидува АВМУ да се финансира од средствата остварени од приходите од надоместоците предвидени со Законот, од средствата од наплатената радиодифузна такса, како и од заеми и друга финансиска и техничка помош. Оставањето простор Агенцијата да се финансира, и од заеми и од друга финансиска и техничка помош, без притоа тие да бидат прецизно наведени, дури ни во Деловникот, отвора можност за финансиско влијание врз регулаторот од различни центри на моќ, и на тој начин се доведува во прашање неговата самостојност во работата.

Сенка врз транспарентноста во работењето на Агенцијата и располагањето со финансиите, во изминатиот период, фрла и праксата на Советот, зад затворени врати, без присуство и детална информација за јавноста, да орочува финансиски средства на Агенцијата. АВМУ постојано орочува средства, а јавноста не знае ниту во кои банки, ниту под какви услови се прави орочувањето. Ваквата пракса е исклучително проблематична, бидејќи јавноста мора и треба да знае како и за што се употребуваат јавните пари.

Во меѓувреме, АВМУ донесе и низа подзаконски акти од делокругот на своето работење. Иако, најголемиот дел од документите се усвоени откако нивните нацрти беа објавени и за нив се водеше јавна расправа, определен број подзаконски акти главно поврзани со организациското функционирање на Агенцијата, беа донесени без јавна расправа. Ваквото прекршување на законската обврска зборува за нецелосна транспарентност на Агенцијата, затоа што, Законот е јасен и прецизен, и притоа не прави разлика меѓу различните видови подзаконски акти. Кога станува збор за подзаконските акти од организациска природа, тие би требало да подлежат на уште поголема контрола од јавноста, посебно оние акти кои се однесуваат на правата и обврските на членовите на Советот, кои се именувани функционери.

## 6.2 АВМУ и Изборите 2014

За време на Претседателските и предвремените Парламентарни избори во 2014 година, набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР, во делот на медиумите констатира отсуство на анализа и независно известување, како и дека „...најголемиот дел од медиумите врз кои се спроведе мониторинг беа во голема мера пристрасни во полза на владејачката ВМРО-ДПМНЕ и кандидатите Иванов, и главно негатаивни спрема СДСМ и нејзиниот кандидат. Понајтаму, медиумите на албански јазик беа повеќе наклонети кон ДУИ околку кон оспаните етничко-албански учесници во изборната ѝрка.’

Во делот на функционирањето на АВМУ за време на изборите, во извештајот

на ОБСЕ/ОДИХР<sup>4</sup> се вели: „На 17 април, АВМУ ги презентираше своите резултати од спроведениот мониторинг врз медиумите за кампањата на првиот круг од претседателските избори. Овие резултати содржеа квантитативни сознанија, во голема мера изостивајќи ги резултатите од квалитативниот мониторинг. Ова е оневозможено на Агенцијата да утврди поинтеграциона прекинувања на законските барања сите јавни радиодифузери да обезбедат правично и нејспријателно покривање. Понатаму, извештајот за спроведен мониторинг укажа на оштроста на квантитативна избалансираност на неколку радиодифузери, а АВМУ, сепак, не реагираше на тоа.“

И Центарот за развој на медиуми, за време на изборите констатираше дека АВМУ не беше на висината на својата задача особено затоа што, исклучително селективно ја спроведе методологијата за мониторинг на радиодифузерите. Во мониторингот преовладуваа квантитативните елементи, додека квалитативната анализа на медиумското покривање беше сведена на минимум особено во извештаите после првиот круг на претседателските избори. Многу малку или воопшто не беше направена анализа на тонот со кој известуваа медиумите; на рамката во која известуваа за определени политички субјекти; на манипулативната употреба на филмови, слики и звуци; на изборот на зборови или реченици кога се известуваше за политичките субјекти или кога се презентираа информациите; на почитувањето на новинарските професионални стандарди; на присуството на говор на омраза и др. Отсуството на продлабочена и детална квалитативна анализа на медиумското покривање и комплетната доминација на квантитативните елементи, дадоа нецелосна, па дури и искривена слика за начинот на кој медиумите информираа за време на првиот изборен круг.

### 6.3. АВМУ наспроти менаџирањето и уредувачката политика во медиумите

АВМУ во почетокот на декември 2014 година, донесе одлука за објавување јавен повик за замена на постојните дозволи за вршење радиодифузна дејност со нови дозволи за телевизиско или радио емитување. Агенцијата се повика на законската обврска, 90 дена по изборот на Директорот на агенцијата, по службена должност да објави оглас за замена на дозволите. На медиумите им беше даден рок до 15 декември достават пријави за добивање дозволи. На 10 декември 2014, Агенцијата организираше јавен состанок со сите радио и телевизиски станици, посветен меѓу другото и на процедурата за аплицирање. Со новите дозволи, медиумите можеа да побараат и промена на форматот. Процесот на замена на дозволите заврши до крајот на јануари 2015 година<sup>5</sup>.

АВМУ на јавниот состанок со радиодифузерите нагласи дека во програмската шема мора да бидат наведени емисиите што ќе се емитуваат во текот на годината,

4 <http://www.osce.org/mk/odhr/elections/fyrom/118079?download=true>

5 <http://www.mediapedia.mk/sopstvenici/>

нивното времетраење и време на емитување, како и тоа кој ќе биде водител на емисија и каква ќе биде нејзината содржина. Доколку во текот на годината радиодифузерот сака да направи промени во програмската шема, сака да воведи нова емисија, да го смени видот на емисијата и нејзината содржината, како и нејзиниот водител, за тоа треба да побара одобрување од Агенцијата.

Ваквото барање на Агенцијата, според радиодифузерите, може сериозно да ја наруши слободата на медиумите. Агенцијата, може да бара од медиумот да достави програмска шема, но да бара деталзирање и конкретно наведување на содржините на емисиите и кој ќе биде нивниот водител и притоа, таа да дава одобрување за нивна евентуална промена, длабоко задира во уредувачката политика на секој медиум и ја нарушува нејзината самостојност и независност.

АВМУ, во ноември 2014, го донесе Правилникот за минимални технички, просторни, финансиски и кадровски услови за добивање дозвола за телевизиско и радио емитување. Овој правилник меѓу другото предвидува во телевизиите од општ формат да бидат вработени 80 лица, од кои 30 треба да бидат новинари. Здружението на новинари на Македонија (ЗНМ), во текот на јавната расправа предложи овие телевизији да имаат најмалку 100 вработени, од кои 30% ќе бидат новинари. Освен тоа, ЗНМ предложи секоја национална телевизија задолжително да има најмалку 6 дописнички центри во Македонија, со најмалку двајца вработени, еден новинар и еден снимател. На ваков начин, според ЗНМ ќе се создадат предуслови за покривање теми од локално значење, кои ќе ја збогатат информативна програма на телевизиите и ќе ја зголемат гледаноста на овие медиуми во внатрешноста на земјата. АВМУ не ги прифати предлозите на ЗНМ, затоа што, анализите на Агенцијата, покажале дека определени медиуми и досега работеле со помал број вработени од предвиденото, а Здружението на новинари, пак, изрази стравување дека Агенцијата им дава можност на националните медиуми да отпуштаат од работа новинари и технички кадар.

Сепак, заедничкиот заклучок на анкетираниите лица за потребите на овој документ, е дека Агенцијата треба да утврди правила кои ќе бидат јасни и прецизни во моментот на доделување на дозволите, кои нема често да се менуваат и за кои нема да има сомневања дека се прават заради определени политички причини и намера на власта да управува со медиумите и нивните човечки и техничко-технолошки ресурси.

## 7. Владиното рекламирање и мерењето на рејтингот на медиумите

Според Анализата на пазарот на радиодифузна дејност за 2013 година<sup>6</sup>, на АВМУ, Владата претставува втор најзначаен огласувач на шесте телевизии со национална концесија (Сител, Алфа, Телма, АлсатМ, Канал 5 и МРТ). Владата, во 2013, емитувала дури 17.639 спотови чија вредност претставува 4.99% од вкупната бруто вредност.

Од друга страна, пак, истражувањето на Медиа-Педиа, покажува дека Алфа, во 2013, емитувала најмногу владини спотови и тоа во просек по 15 дневно, вториот корисник на владини реклами бил Канал 5, со четири спота на ден, а трет - Сител со по два спота дневно. Интересно е да се истакне дека приходите на ТВ Алфа во 2013 година биле зголемени за дури 84,9% во споредба со 2012 година кога бележела загуба. Инаку, рејтингот на оваа телевизија во 2013 година во споредба со останатите телевизии на државно ниво бил многу низок и изнесувал само 3.20%.

Примерот на телевизија Алфа е многу индикативен и недвосмислено ја покажува улогата на Владата во финансирањето на медиумите. Оваа телевизија, за само една година, благодарение на тоа што емитувала најголем број спотови од кампањите на Владата, рекордно ја подобрила својата финансиска положба. Ваквата финансиска зависност на Алфа од Владата се рефлектира и врз нејзината уредувачка политика која е про-владина. Впрочем, ова се случува и со сите останати медиуми во кои Владата се јавува како еден од најголемите огласувачи. Инаку, примерот на Алфа го демантира и тврдењето на Владата дека распределбата на нејзиниот рекламен колач оди соодветно со рејтингот на телевизиите.

Затоа, и Стејт Департментот<sup>7</sup>, констатира дека притисокот на Владата врз медиумите е проблем кој ескалира и дека: *„Главните медиуми рејќо објавуваа сѐавови коишто ѝ проишвечай на Владата. Владата е најголемиот куйувач на реклами во земјата, правејќи ги медиумите финансиски зависни од неа, а со тоа ги изложуваше на притисок да не објавуваат сѐавови коишто се критички кон Владата.“*

„Корумпирањето“ на медиумите од страна на Владата е сериозен проблем кој, според интервјуираните лица, не само што не се решава, туку, и се продлабочува. На пример, една од сериозните забелешки упатена на адреса на директорот на Агенцијата, се однесува на одлуката АВМУ да го раскине договорот со респектабилната меѓународна компанија ЕјџБи Нилсен, која го мереше рејтингот на телевизиите во Македонија и да објави повик за избор на нова агенција.

Претставниците на маркетинг агенциите, кои и сами се корисници на овие рејтинзи, се сомневаат дека зад раскинувањето на договорот стои намерата на

6 [http://avmu.mk/images/Analiza\\_na\\_pazarot\\_za\\_2013.pdf](http://avmu.mk/images/Analiza_na_pazarot_za_2013.pdf)

7 [http://www.mediapedia.mk/istrazuvanja/televiziski-let-nad-zakonite-so-kerozin-od-vladini-reklami\\_mk](http://www.mediapedia.mk/istrazuvanja/televiziski-let-nad-zakonite-so-kerozin-od-vladini-reklami_mk)

Владата да влијае врз резултатите од рејтинзите и на тој начин да фаворизира определени медиуми кон кои ќе ги насочи рекламите. За нив, случајот со телевизија Алфа е пример дека Владата сака да „инвестира“ во некои медиуми, но притоа, за тоа нема никакво покритие. Евентуалното влијание врз мерењето на рејтинзите ќе ѝ го обезбеди потребното алиби.

Според анкетираниите, маркетинг агенциите кои во име на своите клиенти вршат распределба на рекламите по медиуми, на средбите со Агенцијата, укажале дека на овој начин се руши пазарот и позицијата на маркетинг просторот, како и дека во таква ситуација, големите огласувачи ќе ги повлечат рекламите, со што, во најголема мера ќе бидат оштетени медиумите и маркетинг агенциите во државата. Едноставно, според нив, огласувачите ќе бараат други начини да допрат до македонскиот пазар. Ваквото нивно стравување го поткрепуваат со фактот дека определени компании своите реклами веќе ги префрлаат на телевизиите кои се реемитуваат во Македонија, од една страна, затоа што, се незадоволни од понуда на домашните телевизији, а од друга страна, заради недостигот од релевантни показатели за рејтингот на македонските медиуми.

Инаку, АВМУ во текот на декември 2014, го донесе Упатството за начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите во Република Македонија и донесе решение за формирање иницијативен одбор кој ќе ги спроведе подготовките за основање на македонски комитет за мерење на публиката. Иницијативниот одбор го сочинуваат по еден претставник од АВМУ, телевизиите Телма, Сител, Канал 5, Алфа, Алсат М, МРТ, како и по еден претставник од две маркетинг агенции и од Асоцијацијата на огласувачи. Основна задача на комитетот е да ги координира мерењата на гледаноста на програмите. Комитетот распишува оглас за избор на истражувачка агенција која ќе го спроведе истражувањето врз основа на кое ќе се добијат сознанија за структурата и профилот на домаќинствата во Република Македонија, распишува оглас за избор на истражувачка агенција која ќе ги спроведува мерењата за гледаноста на програмите и врши избор на истражувачка агенција. Право на учество на огласот за истражувачка агенција имаат истражувачки агенции со искуство во мерење на гледаноста во најмалку 5 години, во не помалку од 3 земји од земјите членки на Европската унија или Организацијата за економска соработка или развој. Договорот со истражувачката агенција го потпишува Комитетот а го одобрува Директорот на ААВМУ и се склучува за период од 5 години.

## 8. Реемитување странски канали — различно читање на одредбите

Во средината на декември 2014 година, АВМУ извести дека направила надзор над понудата на преводи на странските програмски сервиси кои се реемитуваат во дигиталните пакети на операторите на јавни електронски комуникациски мрежи. Надзорот покажал дека кај определени странски програмски сервиси, во опцијата за избор на превод, покрај македонскиот и албанскиот јазик, се нуделе и опции за избор на други јазици.

Како што заклучила Агенцијата, според член 64 став 2 од ЗААМУ, програмските сервиси што се реемитуваат преку јавни електронски комуникациски мрежи мора да бидат титлувани на македонски јазик или на јазикот на заедницата која не е мнозинство, а го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Македонија. Тргувајќи од ваквото законско решение, Агенцијата им наложи на кабелските оператори веднаш да ги отстранат опциите со понудени преводи односно да останат само преводите на македонски и/или албански јазик.

Ова е само еден од случаите во кои Агенцијата и заинтересираните субјекти различно читаат исти членови од Законот. Операторите, но и дел од медиумската јавност, сметаат дека Агенција го чита и го применува законскиот текст на крајно рестриктивен начин, со што им нанесува штета и на кабелските оператори и на граѓаните кои платиле за услугата да добијат можност програмите да ги следат и на друг јазик, различен од македонскиот или албанскиот.

Законот не забранува да има превод и на други јазици, туку потенцира дека програмите мора да бидат преведени на македонски или на албански јазик. Секој друг јазик кој ќе го понуди операторот, а ќе биде прифатлив за корисниците не може да се смета за спротивен на законот и мора да се гледа поширокиот општествен контекст и овозможување на помалите заедници да следат програми и на јазикот што го зборуваат или разбираат.

Единствената интервенција што би можела да ја изврши Агенцијата е да изврши контрола заедно со Министерството за култура и да утврдат дали преводот е соодветен, стандардизиран и лиценциран. Секоја друга интервенција претставува органичување на правото на гледачите од другите етнички заедници во Македонија да можат да следат програми титлувани и на нивниот јазик.

Агенцијата треба уште еднаш да ги разгледа донесените решенија за исклучување на преводите на другите јазици, а доколку има дилема при читањето на законската дефиниција, да побара автентично толкување од Собранието на Република Македонија. На ваков начин ќе се елиминира сегашната нејаснотија, која наместо да создава плурализам во медиумската сфера, постави уште едно ново ограничување кое оди на штета на другите малцински заедници во државата.

Друга одлука на АВМУ, која исто така, задира во правата на гледачите, корисници на услугите на кабелските телевизии, се налозите за исклучување на реги-



онални телевизии на кои има реклами од македонски компании. Сакајќи да ги заштити домашните телевизии, Агенцијата во два наврати, во декември 2014 и во јануари 2015, наложи исклучување на неколку популарни спортски, кулинарски и едукативни канали.

Како објаснување на оваа одлука, Агенцијата понуди образложение дека за спорните канали, операторите на јавни електронски комуникациски мрежи ги повредиле одредбите од Законот (Член 69 кој се однесува на дозволите за емитување на програми во Република Македонија), на одредбите од член 8 од Правилникот за содржината и формата на пријавата за евидентирање во регистарот на оператори кои реемитуваат програмски пакети и на потврдата за регистрација на програмски пакети<sup>8</sup>.

Агенцијата, во извештајот за извршениот надзор на 27 јануари 2015 година<sup>9</sup>, вели дека надзорот утврдил дека операторите на јавни електронски комуникациски мрежи реемитуваат програми за кои немаат доставено валидна дозвола за емитување од регулаторните тела што имаат јурисдикција во земјата од која потекнуваат програмите.

Потоа, во неколку изјави во јавноста, но и во дискусии во Советот на АВМУ посветени на таа тема, Агенцијата настапи со неколку проблематични ставови. Еден од тие ставови е дека пренесувањето на канали кои би биле наменети за македонското јазично подрачје е можно само со дозвола на македонското регулаторно тело и дека во некои случаи не се работело за „реемитување“ туку за „емитување“, затоа што „не може да се реемитува нешто што никаде не се емитува“. Ова толкување е спротивно на фактот дека операторите на јавни електронски комуникациски мрежи, каналите кои ги реемитуваат, ги добиваат преку сателит, што значи дека нивното прикажување никако не може да се смета за емитување.

Македонското законодавство, во оваа област, се судира со одредбите од Директивата на ЕУ за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. ЦРМ консултираше претставници на Генералниот директорат на Европската комисија за комуникациски мрежи, содржини и технологија. Според нив, барањето за поднесување потврда за издадена дозвола од надлежното регулаторно тело може да се смета за форма на дополнителна регулација, што е спротивно со политиките и одредбите на Директивата. Духот на Директивата е доколку има некакви недоразбирања поврзани со надлежноста врз емитувањето на некои телевизиски канали што се пренесуваат преку сателит, обврската за утврдување на јурисдикцијата би требало да биде примарна задача на домашното регулаторно тело, а не на операторите на јавни радиодифузни мрежи. Овде мора да се додаде дека Македонија, со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, презема обврска да го хармонизира своето законодавство со законодавството на ЕУ, вклучително и со Директивата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Слободата на прием и реемитување на аудио и аудиовизуелни медиумски ус-

8 [http://www.avmu.mk/images/Pravilnik\\_zh\\_sodrzhinata\\_i\\_formata\\_na\\_prajavata.pdf](http://www.avmu.mk/images/Pravilnik_zh_sodrzhinata_i_formata_na_prajavata.pdf)

9 <http://photos.state.gov/libraries/macedonia/8573/ArchivePDFsMarch2014/hrr2013mac.pdf>

луги од земјите членки на ЕУ и другите држави потписнички на Конвенцијата за прекугранична телевизија на Советот на Европа е гарантирано со ЗААМУ (во член 44), може да се ограничи само во неколку случаи.

Оттаму, во јавноста се појавија шпекулации дека целата акција на АВМУ е всушност насочена да обезбеди заштита на домашните медиуми и да спречи одлевање на рекламите од домашните медиуми. Особено, затоа што, веќе на некои реемитувани канали се појавија реклами на македонски компании. Наместо да носи крајно рестриктивни и проблемитични одлуки, Агенцијата треба да спроведе јавна расправа со електронските медиуми и кабелските оператори, за квалитетот на понудата што ја нудат домашните телевизији, да го разгледа прашањето за рекламирање на домашните компании и за можните решенија на постојните проблеми.

Последната одлука со налогот за исклучување на спортските канали, а потоа и решавање на проблемот со префрлање на пакетот од „српскиот“ на „хрватскиот“ пазар на кој не се емитуваат реклами од регионот, покажа дека одлуката е на стаплените нозе и дека е правно неиздржана. Наместо санкциите кои се крајно непопуларна мерка и директно ги погодуваат гледачите, потребно е при одобрување на пакетите да се разгледаат сите прашања, особено регулирањето на авторските права и опсегот на пазарот на кој се однесуваат.

Дури и да постои јасна законска одредба со која се штити домашниот медиумски пазар, таа мора да претрпи корекции, бидејќи домашните телевизији не може да се штитат со вакви решенија, ниту пак, на ваков начин може да се зголеми нивната гледаност. Довербата, гледаноста и одлуките за рекламирање зависат исклучиво од квалитетот на понудената програма, а во никој случај од ограничувањата или насилниот обид за гледање само домашни ТВ канали. Експертите на Директоратот на Европската комисија за комуникациски мрежи, содржини и технологија посочуваат дека основната цел на Директивата за ААВМС е токму заштитата на отворениот пазар.

Во меѓувреме, Агенцијата за електронски комуникации соопшти дека усвоила нов Правилник за општи услови што треба да ги содржи секој договор склучен меѓу кабелскиот оператор и граѓанинот, во кој треба да биде дадена листа со сите телевизиски програми што ќе ги содржи пакетот за кој се потпишува договорот. Вакви договори треба да се склучат меѓу корисниците (гледачите) и кабелските оператори, ИП операторите или операторите на дигитална телевизија. Ако операторот во времетраење на договорот исклучи некоја од наведените програми, корисникот ќе има право да го раскине договорот без да плаќа какви било пенали.

Според Правилникот на Агенцијата за електронски комуникации (АЕК), по потпишување на претплатничкиот договор со кабелски или друг комерцијален провајдер, тој се обврзува со понудената листа на канали кон крајниот корисник, а за кои треба да има регулирани авторски права. Ако тоа не е обезбедено за време на претплатничкиот договор, корисникот може веднаш да го раскине договорот. На ваков начин, АЕК сака да ја спречи досегашната практика, операторите да ја

менуваат содржината на пакетите без да бараат согласност од претплатниците. Со донесување на Правилникот, операторите ќе мораат да ги обноват договорите со претплатниците и во нив да ги наведат каналите што ги нудат. Голем дел од кабелските оператори и до сега не работеа со договори, па овој правилник, се очекува да создаде проблеми, посебно во делот кога поради објективни причини, може и мора, да дојде до промена на програмската шема: згаснување на одреден ТВ канал, промена на сопственичка или друга структура, промена на програмска шема и др.

## 9. Македонска радиотелевизија (МРТ)

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги го регулира и целокупното функционирање на Македонската радиотелевизија. Основните функции на јавен радиодифузен сервис во Македонија ги врши МРТ, која според Законот треба да работи како јавно претпријатие, независно од кој било државен орган и која врши примарна дејност од јавен интерес. Меѓународната и домашната медиумска јавност уште во периодот на подготовка на законите за медиуми, алармираа и укажуваа дека предложената легислатива не само што не ја обезбедува, туку и ја нарушува независноста, самостојноста и професионалноста на јавниот радиодифузен сервис.

### 9.1 Финансирање на МРТ — зголемено учество на средства од државниот буџет

Надлежното министерство, МИОА, непосредно пред усвојувањето на законите најави дека во рок од 6 месеци ќе бидат направени измени кои ќе гарантираат независност на МРТ особено во делот на нејзиното финансиско работење. До затворањето на овој документ, цели 15 месеци од донесувањето на законите, најавените измени не се случија.

Законот предвидува МРТ да се финансира од радиодифузната такса, од комерцијални услуги, од продажба на програма, донации и средства од Буџетот на РМ. Додека за донациите се нагласува дека тие не смеат да влијаат врз независноста на јавниот сервис, Законот воопшто не ја регулира опасноста од директно влијание на Владата врз уредувачката политика и независноста преку доделување средства од државниот буџет<sup>10</sup>. Според ЦРМ, но и според експертите за јавна радиодифузија, Буџетот на РМ не може да биде извор на дополнително финансирање. Од тој аспект, законската можност за финансирање на МРТ со буџетски средства треба или да се избрише, или пак, да се фиксира на точно определена сума. Доколку се прифати првото решение, висината на радиодифузна-

<sup>10</sup> [http://www.avmu.mk/images/Pismen\\_izvestaj\\_za\\_izvršen\\_vonreden\\_nadzor\\_na\\_den\\_27.01.2015\\_-\\_za\\_na\\_veb.pdf](http://www.avmu.mk/images/Pismen_izvestaj_za_izvršen_vonreden_nadzor_na_den_27.01.2015_-_za_na_veb.pdf)

та такса треба да се коригира за да се надополни приходот. Доколку се прифати второто решение, Законот треба да се прошири со одредби кои не само што ќе ја фиксираат сумата или методологијата, туку и нема да остават простор за какви било преговори со Владата на годишно ниво за степенот на буџетски дотации. Сепак, второто решение останува проблематично од аспект на тоа дека де факто претставува недозволена државна помош според европските стандарди. Затоа, ваква интервенција во Законот би претставувала времено и парцијално решение.

Она што особено загрижува е фактот дека не само што нема измени на Законот кои ќе обезбедат целосна финансиска самостојност на МРТ, туку, сè повеќе се зголемува учеството на буџетските средства во финансирањето и работењето на јавниот радиодифузер. Анализата на Годишниот финансиски план за 2015-та година, покажува дека МРТ очекува, во текот на учеството на буџетски пари, по различни основи, да изнесува речиси една третина од вкупните приходи, односно 31,3 отсто од вкупниот планиран буџет. Ваквото планирање на буџетот на МРТ за 2015-та година недвосмислено укажува на тоа дека ниту јавниот радиодифузен сервис, ниту Владата, немаат намера да изградат модел на целосна програмска и финансиска независност и самостојност на јавниот радиодифузен сервис во Македонија. Потврда за ова претставува нагорната линија на учество на државни пари во буџетот на МРТ, од година во година. Во 2013-та година тоа учество беше 15,7%, во 2014-та година изнесува 29,9%, а според плановите за 2015 година, учеството на државата ќе се зголеми на 31,3%. Она што дополнително загрижува е податокот дека МРТ за 2015-та година, планира да инкасира помалку средства од радиодифузната такса во споредба со претходната година.

## 9.2 Раководство на МРТ –

### доминација на политичкото влијание

Внатрешната поставеност и процедурите за функционирање, ги донесуваат и ги спроведуваат органите на МРТ, односно програмскиот совет, надзорниот одбор, директорот и заменик на директорот на МРТ. До затворањето на овој документ, а 15 месеци од усвојувањето на ЗААМУ, освен изборот на членови на програмскиот совет на МРТ, не и завршен изборот на ниту еден друг орган. Дури и Програмскиот совет на МРТ беше усвоен од Собранието на РМ со повеќемесечно задоцнување и непочитување на законските рокови, во декември 2014 година.

Според Законот, програмскиот совет ги штити интересите на јавноста во поглед на програмските содржини, ја обезбедува уредувачката и новинарската независност и самостојност, а ги донесува и статутот на МРТ и деловникот за работа. Членовите на Советот ги именува Собранието по предлог на: Интеруниверзитетската конференција (1 член), националните установи: Албански театар и Турски театар (по 1 член), ЗНМ (1 член), МАН (1член), ЗЕЛС (3 члена) и собраниската Комисија за избори и именувања (5 члена).

Бидејќи програмскиот совет на МРТ има примарна функција да ги штити инте-

ресите на јавноста, а не интересите на власта и на политичките партии, загрижува фактот дека составот на Советот не ги отсликува општествените различности и во него наместо да доминира граѓанското општество, доминира партиско-политичкото влијание изразено најмногу преку собраниската Комисија, ЗЕЛС, но и другите институции финансирани од буџетот на државата.

Врз основа на член 153, од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги Програмскиот совет на МРТ распиша конкурс за избор на директор и заменик директор на МРТ (објавен на 3 февруари 2015)<sup>11</sup>. До затворањето на овој документ, МРТ сè уште не го заокружи процесот на избор на директор и заменик директор, и продолжува да функционира со старото раководство.

### 9.3 Програмата на МРТ – продолжена рака на власта

Членовите 110 и 111 од ЗААМУ ги дефинираат обврски на МРТ во однос на програмите и програмските сервиси кои ги емитува, како и стандардите и начелата за нејзиното работење. Според овие одредби, МРТ не треба да застапува и да заштитува ставови или интереси на одредена политичка партија, политички, религиски или други групи, а програмите кои ги создава и емитува треба да бидат заштитени од влијание на власта, политички организации или други центри на економска и политичка моќ. Исто така, МРТ има законска обврска да обезбеди постојано, вистинито, целосно, непристрасно, праведно и навремено информирање создавајќи и емитувајќи високо квалитетни програми за сите важни политички, економски, социјални, здравствени, културни, образовни, научни, религиски, еколошки, спортски и други настани и случувања во Република Македонија, земјите од Европа и од светот, како и да ја промовира и унапредува културата на јавен дијалог и да овозможи арена за широка јавна дебата по прашања од јавен интерес.

Анализите на информирањето на МРТ за клучните општествено-политички процеси, вклучувајќи ги тука и изборите, спроведени од различни домашни и странски институции и граѓански организации, покажуваат дека МРТ го крши Законот и во континуитет, потфрла во својата улога на јавен радиодифузен сервис на граѓаните на Република Македонија. Таа не го застапува јавниот интерес, туку се става во функција на пропагандната машинерија на власта, и тоа неретко како директен актер и инструмент на владината пропаганда.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР, за време на изборите во 2014 година, констатира дека „*владајќиите партии беа медиумски покриени на непрозрачен начин на МРТ. Додека сите учесници во изборната ширка беа покриени во голема мера на неутрален начин, ВМРО-ДПМНЕ имаше предност со тоа што добиваше поизобилено медиумско покривање во кое се нагласува нејзините поистигнувања и идни проекти. МРТ2 имаше сличен пристап на обезбедување на поизобилено и неутрално медиумско покривање на активностите на ДУИ, и главно неутрално меди-*

<sup>11</sup> <http://mrt.com.mk/node/20117>

умско покривање на останилите учесници во изборната шрка.“<sup>12</sup>

Мониторингот на НВО Инфоцентарот и Центарот за развој на медиуми, на информирањето на јавниот радиодифузен сервис за штрајкот на Самостојниот синдикат за образование и наука (СОНК), за случајот „Томислав Кежаровски“ и за кривичната пријава против лидерот на опозициската СДСМ, Зоран Заев, во периодот од 15-ти до 31-ви јануари 2015 година, покажа дека „МРТ не се обидува нишу минимално да ги поочишува професионалните новинарски стандарди во информирањето на јавноста. Нејзиноо известување е пристрасно, еднострано, индигенциозно и манипулативно. Односот кон фактите е селективен и секогаш мошвиран од намерата безрезервно и по секоја цена да се поддржат владините политики и ставови.“<sup>13</sup>

## 10. Заклучок

Процесите и проблемите опфатени со овој документ, а кои се однесуваат на медиумските закони и нивното спороведување, недвосмислено покажуваат дека новата медиумска регулатива има серија спорни решенија и пропусти кои наместо да спречат, отвораат дополнителен простор за зголемено влијание на извршната власт односно отвораат простор за уште поголемо загрозување на слободата на медиумите и слободата на информирање во државата.

Оттаму, неминовна и нужна е потребата од темелно преиспитување на постојната законска рамка и на постојните медиумски политики. Односно потребна е широка јавна и експертска дебата за основните предуслови и услови за воспоставување систем кој ќе обезбеди слободно функционирање и развивање на медиумите, како и слободно и професионално практикување на новинарската професија во Македонија.

<sup>12</sup> <http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/118079?download=true>

<sup>13</sup> <http://mrt.com.mk/node/20117>



**Media Development Center**

**MEDIA LEGISLATION -  
CHALLENGE FOR MEDIA FREEDOMS**

Prepared by:

Media Development Center

Saše Dimovski

**Skopje, March 2015**





## 1. Introduction and Methodology

The Media Development Center (MDC), with financial support from the Foundation Open Society Macedonian (FOSM), prepared a document on the effects of the new media legislation in the Republic of Macedonia, one year after the entry into force of the two new media laws.

The document aims to promote and stimulate public debate on the quality of the media legislation, its effects on media freedoms, and on the question what kind of media system Macedonia needs to ensure media freedoms and freedom of information.

The document presents an overview of the key issues that arise from the Law on Media (LM) and the Law on Audio and Audiovisual Media Services (LAAMS), adopted on December 25, 2013, and the four rounds of changes and supplements to LM and LAAMS adopted in 2014.

The Law on Media was adopted in spite of the opposition by the majority of the media community. MDC, as one of the opponents to the adoption of the Law on Media, held and still holds the position that such a law is unnecessary and that some issues that do need to be regulated could have been incorporated in existing legislation. It is for that reason that the section dedicated to the Law on Media offers a more detailed overview of some provisions that are not only questionable, but can be harmful for the freedom of media and freedom of information in the country.

This document covers the bylaws adopted by the Agency for Audio and Audiovisual Media Services (AVMS), with special focus on the bylaws that regulate the Agency's work and competences, and the work and operations of the media in Macedonia. We also used other documents, analyses and reports of domestic and foreign CSOs that measure perceptions of media freedoms, safety of journalists, free flow of

information, access to public information, broadcasting regulation, the role and tasks of regulatory authorities through the manner of election of their governing bodies, their competences and contributions to the media pluralism in the country.

Also, we interviewed a number of media owners, editors, journalists and other media professionals, and representatives of the advertising industry and media experts. Their views and opinions are presented anonymously.

## 2. European Commission's Progress Report on Macedonia 2014 - State Control over the Media

The European Commission's 2014 Progress Report on Macedonia<sup>1</sup>, seen as one of the most critically intoned so far, notes the adoption of media legislation as a step forward. At the same time, it emphasizes that media freedoms continued to deteriorate. *"The situation as regards freedom of expression continues to be highly problematic. This is in spite of the introduction of comprehensive new media legislation at the end of 2013, following extensive public consultations and advice from international organisations."*

The European Commission also noted the problem with state control over the media: *"There is indirect state control of media output through government advertising and government-favoured (and favourable) media outlets. The public broadcaster does not fully play its role as the provider of balanced and informative media content, and its political bias was noted by OSCE/ODIHR during both this year's and last year's elections. This results in a scarcity of truly independent reporting and a lack of accurate and objective information being made available to the public by the mainstream media."*

## 3. Law on Media – Questionable Solutions

The Law on Media, adopted in 2013 (Official Gazette of RM, No. 184/2013) and amended in 2014 (Official Gazette of RM No. 13/2014), provides definitions of journalist, editor-in-chief, appointment and dismissal of the editor-in-chief, the contents of the impressum (the masthead), the submission of information on ownership structure. The bulk of its provisions are dedicated to the regulation of the right to reply and correction of published information.

It also lists the sanctions for violations of the Law, which go up to €5,000 for the media outlets. The implementation of the legal provisions is supervised by the Agency for Audio and Audiovisual Media Services, which is a new competence given to the Agency.

1 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

For the media community, the question remains if such a law was needed in the first place, having in mind that it uses about 15 articles to explain or over-regulate in much detail the actions that media need to take in case of reception and publication of reply/correction to a published information.

Similar provisions are listed in the LAAMS and the Law on Civil Liability for Defamation, creating a sea of laws that regulate one situation which can be contradictory.

The Law on Media doesn't provide comprehensive solutions on the matter to be used as *lex specialis*, if that was the intent of the legislators. Quite to the contrary, it creates additional confusion because it offers solutions that are incompatible with provisions available in other legislation, or are completely in collision with the Constitution and the process laws.

One illustration of that situation is the issue of who can perform the office of editor-in-chief in a media outlet and whether a violation of the law can be tied to an office or position.

The Law on Media, for example, recognizes only the position of the editor-in-chief, the person ultimately responsible for everything published by a media outlet, a position not specifically recognized by the Law on Civil Liability for Defamation.

### **3.1 Article 24 – Action against the editor-in-chief**

The Law on Media has a questionable provision on legal action against an editor-in-chief which is in collision with the Constitution and the existing legislation.

Article 24 states: *"If the Media Publisher's Editor-in-Chief is changed after submission of the lawsuit for publication of the correction, the plaintiff may modify his/her claim until the main hearing and may lodge a complaint against the new Editor-in-Chief instead of the previous defendant. There is no need for approval from the previous defendant, nor from the new Editor-in-Chief for such lawsuit modification"*.

That is contrary to the principle of determination of liability of the offender, of the definition for defendant and the principle of active and passive legitimation (participation) in the event that is subject to litigation. The legislator thus allows for responsibility to be deliberated for person/persons that lack active legitimation in the subject matter of the litigation. The first matter determined by any court is the legitimacy (the role) of the defendant in the subject of litigation (event, lawsuit).

With such solutions, the Law on Media positions itself above the process laws: The Law on Litigation and the Law on Criminal Procedure, that define the role of the defendant in civil or criminal procedure.

The absence of legal legitimacy is grounds for dismissal of the lawsuit. Aiming to protect the citizen whose reply or correction wasn't published, the legislator entered an absolutely unnecessary adventure and engaged in violation of other rights that are not listed in the procedural legislation that govern court procedures.

Following the logic applied by the legislator in this situation – for a citizen to be able

to direct the lawsuit at the newly appointed editor-in-chief without seeking consent by the previous or the new editor-in-chief, there is the dilemma if the same principle could apply to defamation cases which are also tried under the Law on Litigations?

Could a citizen involved as plaintiff in a defamation case in which the journalist-defendant left the media outlet, continue to sue the journalist that replaced him in the editorial office, or will the plaintiff continue the procedure against the journalist that committed the defamation, regardless of his employment status at the given time? Clearly, the procedure shall involve the journalist that committed the defamation.

In litigations, the court evaluates the following procedural issues: (1) the authority to pursue a lawsuit, (2) the reflection of the concrete legal position of the parties in relation to the subject of dispute, (3) existence of legal interest to litigate, (4) the types of process legitimation: active and passive, (5) the material and legal connection between the subject of litigation and each of the persons noted as litigants in the lawsuit.

If there is no active legitimation, the court doesn't dismiss the lawsuit but deliberates on the merits of the claim and terminates the procedure.

Therefore, the legal dilemma remains: Who would want to take the position of editor-in-chief in a media outlet knowing that, on the day he/she took the position, he/she shall "inherit" the lawsuits filed against his/her predecessor, regardless of the motives and circumstances under which the predecessor left the position (on his/her own demand, was dismissed, left because of illness or other private reasons).

If the legislator truly wanted to protect the citizens in cases of refusal to publish their correction/reply, it could have tied the continuing responsibility to the media outlet, while each of the individual persons involved would be personally responsible for the duration of their tenure at the media, i.e. the time at which the offense was committed. In no case should a person that had no contact with the subject of a lawsuit whatsoever be held responsible.

### **3.2. Definition of freelance journalists and other questionable solutions**

The Law on Media also got stuck with the definition of journalist or, more specifically, freelance journalist. The main dilemma that emerges is how does one acquire the status of freelance journalist and in what type of credential will such a journalist use? Should it suffice for him/her to be member in a professional association of journalists, in a journalist trade union or an international organization to be considered a freelance journalist? Article 2, paragraph 2 defines the Agency for Audio and Audiovisual Media Services as the competent regulatory body. The Law, however, never prescribes a procedure, or instructs the Agency to adopt a proper bylaw.

MDC has continuously pointed out that journalism is an open profession defined by its mission – to inform the public on matters of public interest. In combination

with the right to free access to public information and the accelerated technological progress, all definition seem unnecessary and outdated. Therefore, the definition for journalist should be based on the mission of journalism and not the existence of a formally recognized status of a journalist.

The special prohibitions of Article 4, on the other hand, are criminal offences defined by the Criminal Code and their mention in that context is unnecessary.

One characteristic of the Law on Media is that it refers, in many instances, to provisions of the LAAMS and other laws, without specifying which law in particular. For instance, Article 5, paragraph 3 states that the broadcasting of radio or television programmes and the issuing of licenses shall be regulated in detail in the LAAMS.

Similar provision on the protection of underage persons and minors from harmful radio and television programmes, regulated in LAAMS, is listed in Article 6 of the Law. It seems that the aim of the Law on Media was to serve as a guide to different legislation that regulate issues in the field of media and broadcasting. The question is whether it was the aim of the Law?

Similarly vague is Article 8 that regulates the position of the editor-in-chief and the procedure for its appointment. It doesn't regulate what may happen if the editorial office of the media outlet issues a negative opinion to the publisher who is obligated to seek that opinion and refuses the proposed editor-in-chief?

In article 8, paragraph 3, the Law states that the "editor-in-chief shall be responsible for the realisation of the content which is published, that is, broadcast and shall be responsible for all published information in the media, in accordance with the law". Again, the question arises: In accordance with which law?

Article 11, paragraph 2 states that the journalist has the right to refuse to participate in the creation of an article that violates professional standards of journalism and shall inform the editor-in-chief with a written notice of his/her decision. Again, the Law doesn't prescribe a procedure for submission of a statement or explain what would be the purpose of such a statement if it doesn't eliminate the responsibility of the journalist prescribed in the Law on Labour Relations, which states that he/she may be sanctioned for refusal to perform his/her tasks.

The obligation of the journalist to inform the editor-in-chief that he/she intends to publish information in which he doesn't reveal the source, listed in Article 12, paragraph 3, is a matter that shouldn't be regulated by law, as it is a matter of professional ethics. If the Constitution prescribes that a journalist has the right to not disclose his/her sources, and if that, in accordance with process laws, can't be used as extenuating circumstance in litigation or trial, it is unclear what would be the purpose of a legal solution that prescribes that the editor-in-chief should be informed about it? The department editor or the editor-in-chief can see that from the submitted article. That is a part of daily professional operations and communication in an editorial office and for that reason, there is no justification for its regulation in a law. Does it aim to exempt somebody from responsibility - the journalist or the editor?

The provision of Article 13, paragraph 2 aims to protect the journalists from

unauthorized intervention and changes of their articles, stating that they can't be published with their byline without their express consent if interventions were made in the contents of the material that changes its very context. Again, the provision is vague and imprecise. It notes that the responsibility lies with the editor-in-chief, without any mention of which law shall apply and what sanctions may be prescribed.

The Law on Media creates unnecessary confusion with the provision of Article 20, paragraph 4, which states that if the publisher failed to preserve the published information for which a request for correction has been submitted, it shall be deemed that the publisher has published the disputed information. Either this Law or the LAAMS should strictly regulate the time period for which the media is obligated to keep the published information and to prescribe that it would be within that period that an interested person can seek copy or the materials and submit request for reply or correction. The way it is, the Law leaves room for anyone to seek reply or correction of a published information without exact information what was published and when.

The Law on Media stipulates an urgent procedure in litigations over failure to publish a reply or correction, again in collision with the Law on Courts and the Court Rules of Procedure, which prescribe the urgent procedures and accompanying deadlines.

The practical implementation of provisions of Article 26 of the Law on Media may create additional confusion because it prescribes that a legal or physical person shall be given the right to publish, without compensation, a reply to a published information, if the said person is connected with the facts listed in the information or if that person presents a clear legitimate interest in the matter. In theory, if a media covers a shareholders' assembly of a company with one thousand small shareholders who all have legitimate interest in the subject, it is possible for the media to receive one thousand versions of the published information. The media should, as the Law intends, provide sufficient and appropriate space for all of them. That intrudes on professional standards of journalism since a journalist is obligated by the professional ethics to listen to the other side of a story and to provide proper coverage to all persons with a stake in the published information.

Another element of the Law on Media are the sanctions prescribed for the legal person, the media publisher, of €4-5,000, for a failure to appoint an editor-in-chief. The Law doesn't regulate the situation in which the editorial office refuses the proposed candidate or if nobody applies for the position.

The fines ranging from €500 to €5,000 for a series of violations, including failure to publish an impressum, failure to meet the obligation to submit a copy for safe-keeping at the National and University Library, failure to present a copy of a published information, could present a serious financial threat for a media outlet, ultimately leading it to close operations.

In the second half of October 2014, the AVMS conducted a control of the print media (daily newspapers and weekly publications in Macedonian and in Albanian languages – Vecer, Fokus, Kapital, Koha, Dnevnik, Vest, Tea Moderna, Kapital, Sloboden pecat, etc.)

and found different violations with all of them. The Agency prepared minutes from the inspections and issued warnings to the media, charging them with the task to correct the noted violations within 30 days from the day of reception of the warnings.

For such violations, the first sanction is a written warning, and each next violation is sanctioned with a fine. The first round of controls found that almost all media didn't publish the printed circulation, the address of the publisher, the composition of the editorial office or other information about the publisher.

The editors of print media interviewed for the purposes of this analysis pointed out the issue of print circulation. Could that figure be perceived as realistic and who shall control the true figures? Another question is, even if a publication was printed in 20,000 copies, how many copies were actually sold?

The practice to present only the print circulation figures allows some print media to take part in public tender competitions, although they are far from indicator of the real situation on the ground and can't be considered valid information. The print circulation figures included in the impressum can be valid as an indicator only if the Public Revenue Office conducts regular daily controls of printed and sold circulations, which is impossible. Therefore, it remains unclear why the Law on Media would insist on the circulation figures and prescribes sanctions for failure to present them in the impressum.

## 4. Law on Audio and Audiovisual Media

### Services – Government Increases Influence

In a period of less than eight months after the adoption of the Law on Audio and Audiovisual Media Services, the Assembly of the Republic of Macedonia adopted four rounds of changes and supplements to the Law. All changes were adopted in an urgent and non-transparent procedure and were not preceded by any form of public debate. The changes were motivated by an intent to increase the executive power's influence on the media, that is, to restrict freedom of media and freedom of information.

Those changes included provisions restricting the broadcasters' right to be issued a warning before misdemeanour charges are filed against them for violations of provisions on production and broadcasts of domestic documentary and feature programmes.



## 4.1. Non-transparent Inter-Ministerial Commission on Domestic Production of Feature and Documentary Programmes

The Law reserves to the Government the final word in the determination of the maximum amount of subsidies to be paid to broadcasters for production of documentary and feature programmes. The criteria that will be used to determine whether a broadcaster is entitled to compensation of up to 50% of the total costs of production are arbitrary and provisional. The Government will work out the criteria later, in secondary legislation, which offers ample opportunity to ensure direct influence on the commercial broadcasters and the public broadcasting service.

The changes of the Law secured one more competence for the Government – to create an inter-ministerial commission of seven members which will evaluate whether the broadcasters applying for compensation of production costs for production of domestic documentary and feature programmes meet the criteria. Five members of the inter-ministerial commission are representatives of Government ministries and other state bodies directly controlled by the Government, while the Agency for Audio and Audiovisual Media Services and the Macedonian Film Agency nominated one member each. We find such a solution to constitute a direct interference with the independence of the media system in the Republic of Macedonia and complete degradation of AVMS as an independent regulatory body.

Immediately after the adoption of the changes, the Ministry of Information Society and Administration (MISA) announced a Public call for submission of requests for approval of projects for production of domestic documentary and/or feature programmes for which a part of the costs will be compensated from the budget. MISA called all commercial general format TV broadcasters that broadcast programmes nationally, through the digital terrestrial multiplex, and the public broadcasting service, to submit, no later than 15 days from the day of the publication of the public call, requests for approval of projects for production of documentary and/or feature programmes for which they would receive compensation of part of the incurred costs of production. The Ministry asked the broadcasters to pay attention, in the process of submission of project proposals, the Regulation on Structure of Recognized Costs and Special Criteria for Production of Domestic Documentary and/or Feature Programmes, as well as the Decision on the Maximum Amount of the Compensation of Costs of up to 50% of the costs of production of domestic documentary and feature programmes.

By the time of writing of this report, MDC couldn't find any official information about the time of adoption of the noted by-laws, the adoption procedure or the competent body that adopted them. Also, it remains unclear when exactly was the Inter-Government Commission created, as prescribed by Article 92b of the Law on Changes and Supplements of the LAAVMS. It is only known that the Government adopted a decision in September 2014 in which it defined the maximum amount of available co-financing per project. The Rules of Procedure of the Commission is also

kept confidential.

Having in mind that it decides on distribution of public money from the state Budget, it is unacceptable to have opaque procedures and practices for creation of bodies such as the Inter-Ministerial Commission, for adoption of important by-laws and for adoption of decisions. Such unclear and opaque criteria only increase the danger of direct financial dependence of the media on the Government.

Full transparency and accountability are necessary to eliminate any suspicions that funds are distributed on basis of how much the media favour the Government, and eliminate the influence of other “subjective” factors on the distribution of subsidies for production of domestic documentary and feature programmes.

The Law obligates national broadcasters to produce at least 20 hours of feature or documentary programmes per year, and prescribes fines of €100,000 for failures to meet that minimum quota. Article 92, paragraphs 8 and 9 of the LAAMS obligates the general format national broadcasters to produce 10 hours of documentary programmes per year, with the quota for the public broadcasting service set at 30 hours of documentary programmes, to be aired in the period from 07:00 to 19:00 hours. National commercial broadcasters are obligated to produce and air at least 20 hours of feature films and series per year. The public service has to produce at least 30 hours of feature film and serial programmes per year. The feature films and series have to be aired in the period from 07:00 to 19:00 hours.

Such legislative solutions constitute interference in the editorial policies of national commercial broadcasters. The issue of how much and what types of documentary and feature programmes they shall broadcast is a matter of independent editorial policy, not the format of their broadcasts. Those obligations can apply only to the public broadcasting service, in view of its obligations to nurture and take care of linguistic and cultural heritage and tradition, as prescribed by Law.

We believe that such a model that allows tax-collectors and government officials to decide which projects shall be of public and national interest directly undermines the editorial freedom and policies of the media to create programmes that meet the needs of the market, i.e. their audiences. In other words, that model transforms the Government, through its representatives, into a creator of media contents. As a result, instead of pluralism of media contents, we shall get “thematic” documentary and feature programmes dictated directly by the Government.

That perception of Government’s interference in media’s editorial policies is augmented by the fact that, with the Law on Support for Domestic Music Production implemented by the public broadcasting service, the Government creates musical production to its liking, which is later aired by the media that have to meet legal obligations to incorporate certain quotas of domestic folk and pop music in their programmes. The law, in effect, was created for the main purpose to implement and promote the policies of the Government and the ruling party, and it promotes subsidies for following types of songs: *“songs that promote family values and large families” and “songs promoting the history of Macedonia”*.

## 5. Transparency of Media Ownership and Media Concentration

The issue of media ownership is regulated in both media laws. The Law on Media mostly covers issues related to transparency of ownership and prescribes, in Article 12 (Impressum) and Article 13 (Public in the work of media publishers), obligations to publish and inform the public about the ownership structure of the media.

The Law on Audio and Audiovisual Media Services, on the other hand, dedicates a whole chapter IV to the protection of pluralism and diversity of audio and audiovisual media services, to the issue of ownership of broadcasting media and prevention of media concentration. The provisions of LAAMS offer strict restrictions and criteria that aim to prevent unwanted media concentration. Article 38 (Special prohibition on acquisition of ownership) offers a list of persons and institutions that can't appear as founders or acquire share of ownership in broadcasting media: "Political parties, state bodies and institutions, administrative bodies, public enterprises, units of local self-government, holders of public offices and members of their families can't perform the broadcasting activity or appear as founders, co-founders of broadcasting media or acquire shares of ownership in broadcasting media".

The control of ownership structure of the media is a serious problem. According to several journalistic investigations, a number of media in Macedonia are owned by companies registered in off-shore tax havens such as Belize, Panama, Canary Islands, the Seychelles, etc.

Therefore, the issue of prevention of media concentration, and media ownership in general, should be reconsidered in a comprehensive public debate and consultations with the stake-holders. Special attention should be paid to the question if the provisions that regulate primarily the broadcasting media should be extended to cover other types of media.

Investigations<sup>2</sup> of ownership structure of the media and political donations have exposed a situation in which persons who appear as media owners have direct and strong ties to government and business elites. Investigations, in essence, demonstrate that, through joint-stock companies and business partnerships, the true owners of media outlets managed to skilfully evade the law and cover up the true ownership of the media, through formal transfer of ownership to proxy owners, persons with whom they have close business relations or to employees who have been promoted to formal ownership of the media outlets.

There are serious indications that media concentration is created later, after the acquisition of the first media outlet, through capital-related companies that are not visible instantly at the moment when, in accordance with the Law, the

<sup>2</sup> <http://www.mediapedia.mk/sopstvenici/>

Agency determines if there are legal obstacles to the acquisition of a media outlet and issues its agreement that the sale of the media outlet can proceed. Practical implementation of the law indicates that the legal solution to request an agreement from the regulatory body for entry of a media manager in the Central Registry doesn't provide sufficient guarantees, having in mind that most of the media managers are employed in the media outlet or in some of the related companies, which doesn't allow to identify the true owner.

That situation further strengthens the need to truly determine the ownership of the media and existence of any illegal media concentration in the country. AVMS as a regulatory body, in addition to its obligation to formally check and control the ownership of the media and existence of eventual media concentration, should develop instruments and internal capacities for continuous monitoring and detection and problems in that area. A wider expert debate on possibilities to improve the legislation is needed.

An illustration of the need to alleviate the alarming situation and improve the legislation, as well as the need for greater and serious involvement of AVMS and other bodies is the case of several quick changes of ownership of local TV broadcaster and transfer of their seats from one town to another. The investigations of MediaPedia's team<sup>3</sup> have found that owners of several local TV stations decided to purchase two broadcasters in a single day, move the seats of their broadcasting companies from Valandovo to Strumica, Delčevo to Štip, Kavardari to Veles and Kičevo to Bitola, respectively, and start broadcasting as regional broadcasters under a new name and logo.

Although the whole operation formally adheres to legal provisions, the regulatory body should review the whole situation, knowing that the entry of new regional broadcasters brings additional burden on the non-functional and largely unsustainable media market. The regulatory body should possibly consider the possibility for redesign of national frequency plan in the terrestrial digital broadcasting, with the aim to create a more sustainable media market, with full adherence to the obligations to ensure media pluralism. The regulatory body should also investigate that trend to acquire TV broadcasters, transfer the seat to another municipality and start broadcasting as regional media in a single day.

In the public meeting that discussed the changes of broadcasting licenses, organized by AVMS, one owner of a regional TV broadcaster asked if the quota of mandatory programming produced in Macedonia can be aired by two regional TV stations that operated in different areas of coverage and do not compete with each other, and if it would be counted towards the quota of mandatory in-house produced programmes? The answer was that it was possible, if the two TV stations sign an agreement to that effect, or if they sign an agreement with the producer of the programme. In practical terms, it means that a programme broadcast by a media outlet in the region of Debar and Mavrovo can be freely aired and counted towards the

<sup>3</sup> <http://www.mediapedia.mk/>

prescribed quotas for another regional TV station that airs programmes in the region of Strumica and Valandovo. There is no legal restriction or limitation to prevent two or more regional broadcasters, whether related through capital or ownership interests or not, to air such programmes simultaneously, in a coordinated programming scheme. Therefore, there is the risk of bypass of the Law to establish new broadcasting network that would, de facto if not de iure, air programmes nationally.

Having in mind the growing connections and intertwining of relations of media and the expansion of media business across the borders in the Balkans, through acquisition of electronic and print media, strengthened communication and networking between regulatory bodies could provide for additional permanent control of media ownership and media concentration.

## **6. Agency of Audio and Audiovisual Media Services**

### **6.1 Council, Director, Finances, Transparency (and lack thereof)**

The Assembly of the Republic of Macedonia voted in the members of the Council of the Agency for Audio and Audiovisual Media Services (AVMS) in July 2014. The procedure exceeded the legal deadlines. In addition, the Assembly didn't debate the qualifications, experience and concepts proposed by the nominees. Neither the Assembly nor the authorized nominators met the legal obligation to ensure equal representation of the two genders in the Council. Just as the former Broadcasting Council, the Council of the Agency has only one woman in its ranks.

The list of nominators and nominees for seats in that Council of AMVS indicates the need for interventions in the Law that would obligate the authorized nominators to nominate persons from their immediate or similar professional environment. That would prevent the practice for a journalist association to nominate not a journalist but a lawyer (the case of MAN, Macedonian Association of Journalists), or the Bar Association to nominate not a lawyer, but a person with a degree in mechanical engineering that previously worked in the Customs Office. This is not about the actual expertise and knowledge of the nominees, but about the concerns brought about the phenomenon in which representatives of one profession would judge and assess the expertise of persons that don't come from their or a similar profession. That "inappropriate" nomination practice served to increase the suspicions that the key "invisible" reason for their nominations was the alleged ties they have with the ruling parties. Similar suspicions emerge on the appointments to the offices of President and Deputy President of the Council, as well as the appointment of Director and Deputy Director of the Agency, alleging that the distribution of offices is decided by

the two ruling parties that get those two positions.

In October 2014, the former President of the Broadcasting Council Zoran Trajčevski was appointed for the position of Director of AVMS. The appointment of deputy-director was postponed and there is no information whatsoever on the reasons for the prolonged procedure by the time of writing of this document. One of the problems of the new Law on Audio and Audiovisual Media Services refers to the huge competences and authority concentrated in the hands of the Director. According to the Law, the AVMS Director, among other things, implements measures in cases of violations of the provisions of the Law or by-laws adopted on basis of the Law, violations of terms and criteria of broadcasting licenses, and can propose temporary restrictions on transmission and reception of audio and audiovisual media services originating in other countries. At the same time, the Rules of Procedure of the Agency doesn't prescribe restrictions of Director's authority related to financial expenses of the agency. For instance, no upper limit is defined for the amount of funds that the Director can spend on his own discretion.

The Law prescribes that the operations of the Agency can be financed from the collected fees and dues charged on the broadcasters, from the collected Broadcasting Fee, loans and other financial and technical assistance. The possibility for the Agency to be able to finance its work and operations from loans and other financial and technical assistance, without specifically listing the forms of such assistance, not even in the Rules of Procedure, opens the room for financial influence on the regulatory body from different centres of power, undermining its independence.

A deep shade over the transparency of Agency's work and disposal of its finances was cast by the practice of the Council to decide to place Agency's funds in timed deposit accounts, in *in camera* sessions, without any information for the public in which banks it deposits the funds and under what terms. That is a highly questionable and problematic practice, because of the fact that the public has the right to know how the public money is used and for what purposes.

In the meantime, AVMS adopted a series of by-laws within its scope of competences. Although the bulk of the secondary legislation were adopted with adherence to the obligation to conduct public debate on the drafts, a number of acts, most of them regulating the internal organisation and functioning of the Agency, were adopted in a procedure that excluded the public debate. Such violation of the legal obligation indicates that the Agency's operations are not fully transparent, having in mind that the Law is clear and makes no distinction between different types and categories of by-laws. The by-laws regulating internal and organisational issues need to be subject to even greater public scrutiny, especially those by-laws that regulate the rights and obligations of the members of the Council, who are appointed public officials.

## 6.2 AVMS and 2014 Elections

In its report on the 2014 Presidential and Early Parliamentary Elections, the International Election Observation Mission of OSCE/ODIHR, in the section on the media coverage, noted the lack of analysis and independent reporting, and that “... the majority of monitored media was largely biased in favour of the ruling VMRO-DPMNE and its candidate Mr. Ivanov, and mainly negative against the SDSM and its candidate. In addition, the Albanian language media also favoured the DUI over the other ethnic Albanian contestants.”

In the section on AVMS’s work and functioning during the elections, OSCE/ODIHR report<sup>4</sup> states: “The AVMS presented their media monitoring results for the first round of the presidential campaign on 17 April. These results contained quantitative findings, largely omitting qualitative monitoring results. This prevented the agency from identifying potential violations of the legal requirement for all broadcasters to provide fair and unbiased coverage. In addition, the monitoring report indicated a lack of quantitative balance on several broadcasters; however, the AVMS did not react to this.”

The Media Development Centre noted that AVMS didn’t rise to the task during the elections, primarily because it applied a selective approach to the implementation of the methodology for monitoring of broadcasters coverage of elections. The monitoring report was dominated by quantitative elements, while the qualitative analysis of media coverage was reduced to bare minimum, especially after the first round of Presidential Elections. There was little, if any, analysis of the overall tone of reporting of the media; the frames they use in the reporting on individual political entities; the manipulative use of video and sound footage and images; the choice of words used to report on political entities and in the presentation of information; the respect for and adherence to professional standards of journalism; the presence of hate-speech in the coverage; etc. The absence of in-depth and detailed qualitative analysis of the media coverage and the total domination of quantitative elements resulted in an incomplete, distorted picture of the manner in which the media reported on the campaign and the 1st Round of Presidential Elections.

## 6.3. AVMS and Management and Editorial Policies of the Media

At the start of December 2014, AVMS announced a public call for replacement of existing licenses for performance of broadcasting activity with new licenses for television or radio broadcasting. The Agency invoked its legal obligation to open a public call on replacement of licenses no later than 90 days from the day of appointment of the new Director. The media were given until December 15 to file their applications for licenses. On December 10, 2014, the Agency organized a public meeting with all radio and TV stations dedicated, among other issues and matters, to the application

4 <http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/118079?download=true>

procedure. The media were allowed to apply for change of programming format, too. The process of replacement of licenses was completed by the end of January 2015<sup>5</sup>.

At the public meeting with the broadcasters, AVMS representatives emphasized that the submitted programming scheme needs to list all programmes that will be aired over the course of a year, their length and time of broadcast, as well as the name of the host and the contents of the show. Should a broadcaster wish to make changes in the programming scheme, introduce a new programme or change the type and the contents of an existing programme, or replace the host, it should seek approval from the Agency.

According to broadcasters, such a demand can severely undermine the freedom of the media. The Agency may ask the media to submit a programming scheme, but the request for details regarding the contents of individual programmes, who shall host them, as well as the intention to approve any eventual change thereof, intrudes deeply into the editorial policies of individual media and undermines their independence.

AVMS adopted the Rulebook on Minimal Technical, Spatial, Financial and Human Resources Requirements for issuing of license for radio and television broadcasting in November 2014. The Rulebook prescribes, among other things, that general format TV broadcasters should have at least 80 full time employees, 30 of whom need to be journalists. The Association of Journalists of Macedonia presented a proposal in the public debate that the general format TV broadcasters should have at least 100 full-time employees, and 30% of them should be journalists. In addition, AJM proposed that all nationally broadcasting television stations should be obligated to maintain at least six correspondent centres in other regions in Macedonia, each with at least two employees - one journalist and one camera operator. According to AJM, it would create the conditions for coverage of locally important topics and issues that would enrich the newscasts and increase the ratings of the national media outside of the capital city. AVMS didn't accept AJM's proposal and noted that its analyses found that some media already operated with lesser staff than prescribed, while AJM expressed its fears that the Agency allows the nationally broadcasting media to lay-off journalists and technical personnel.

However, the common conclusion of persons polled for the purposes of this survey was that the Agency needs to establish clear and precise rules that will apply to the allocation of licenses, rules that won't change frequently and rules that won't be suspected of being politically motivated by Government's intent to control the media and their human and technical resources.

5 [http://avmu.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1146&Itemid=342&lang=mk](http://avmu.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1146&Itemid=342&lang=mk)



## 7. Government Ads and Media Ratings

### Measurement

According to the Analysis of the Broadcasting Market in 2013<sup>6</sup>, prepared by AVMS, the Government was the second biggest advertiser on the six televisions that hold national license (Sitel TV, Alfa TV, Telma TV, AlsatM TV, Kanal 5 TV and MRT). In 2013, the Government commissioned a total of 17,639 ads accounting for 4.99% of the total annual advertising revenue for the broadcasting market.

On the other hand, the investigation conducted by MediaPedia team<sup>7</sup> shows that it was Alfa TV that aired the largest number of Government ads in 2013, with 15 per day on average, followed by Kanal 5 TV with four ads per day, and Sitel TV with two ads per day. It is worth noting that Alfa TV's reported income grew 84.9% in 2013, compared to 2012 when the broadcaster reported losses in its balance sheets. On the other hand, compared to other national broadcasters, Alfa TV registered the lowest ratings of just 3.2% in 2013.

Its example is illustrative and clearly demonstrates the role the Government plays in the financing of the media. In a single year, Alfa TV managed to do extremely well financially, thanks to the fact that it aired the largest number of Government's campaign ads. Such financial dependence on the Government is reflected in broadcaster's editorial policy which is completely pro-government, without exception. That, in fact, was the case with all the other media in which the Government appeared as a leading advertiser. Alfa TV's case also serves as proof to deny Government's claims that it distributes its advertising budgets according to TV ratings.

That is one of the reasons why the U.S. State Department<sup>8</sup> noted that Government's pressure on the media was escalating and that: *"The mainstream media rarely published views opposing the government. The government was the largest purchaser of advertising in the country, making media outlets financially dependent on revenue from the government and therefore subject to pressure not to present views critical of the government."*

The "corruption" of the media by the Government is a serious problem and the situation, according to persons interviewed for this survey, not only is not being resolved, but further deteriorates. For instance, one of the serious remarks addressed at the Director of the Agency referred to AVMS's decision to terminate the agreement with the respected international ratings company AGB Nielsen, which measured the ratings of Macedonian TV stations, and open a call for selection of a new ratings agency.

Representatives of advertising agencies, themselves users of the ratings systems, expressed suspicions that the agreement was terminated because the Government intended to influence the ratings in favour of certain media towards which it then

6 [http://avmu.mk/images/Analiza\\_na\\_pazarot\\_za\\_2013.pdf](http://avmu.mk/images/Analiza_na_pazarot_za_2013.pdf)

7 [http://www.mediapedia.mk/istrazuvanja/televiziski-let-nad-zakonite-so-kerozin-od-vladini-reklami\\_mk](http://www.mediapedia.mk/istrazuvanja/televiziski-let-nad-zakonite-so-kerozin-od-vladini-reklami_mk)

8 <http://photos.state.gov/libraries/macedonia/8573/ArchivePDFsMarch2014/hrr2013mac.pdf>

intends to direct its advertising budgets. They view the case of Alfa TV as an example of Government's intent to "invest" in some media, while it has no real justification for that decision. The eventual influence on the ratings systems will provide the necessary justification.

The interviewees noted that advertising agencies that do the media buying for their clients met with the Agency and pointed out that it distorts and undermines the market and the positioning in the market, and that in such a situation the big advertisers will pull out their ads, a move that would hurt primarily the media and the advertising agencies working in the country. The advertisers will simply see other ways to reach Macedonian market. They support that with the fact that some companies have already moved their ads to Balkans-based TV networks that are retransmitted in Macedonia. First, because they are not satisfied with the programmes offered by the Macedonian TV stations, and second, because of the absence of relevant indicators of ratings of Macedonian media.

In December 2014, AVMS adopted the Manual on the Measurement of Ratings of Programmes and Programming Services of Broadcasters in the Republic of Macedonia and adopted a decision to establish an initiative committee that will implement the preparatory activities for creation of a Macedonian ratings committee. The initiative board is made of representatives of AVMS, Telma TV, Sitel TV, Kanal 5 TV, Alfa TV, Alsat M TV, MRT, two advertising agencies and the Association of Advertisers. The main task of the ratings committee will be to coordinated the ratings measurements. The committee shall open a public call for selection of a research agency that will conduct a research on the structure and profile of households in the Republic of Macedonia, a public call for selection of a research agency that will conduct ratings measurements, and shall conduct the selection procedures. The call for selection of research agency is open for research agencies with experience in the area of ratings measurement of at least five years in no less than three European Union or OECD countries. The Committee will sign an agreement with the research agency, for a period of five years, upon approval of the AVMS Director.

## **8. Retransmission of Foreign Channels – Differences in Interpretation of Legal Provisions**

In mid-December 2014, AVMS reported that it conducted inspection of the offer of translations of foreign programming services retransmitted in the digital packages of operators of public electronic communication networks. The inspection found that for some foreign programming services, in addition to Macedonian and Albanian, other languages were offered on the list of available translations.

The Agency concluded that, in accordance with Article 64, paragraph 2 of

the LAAMS, the programming services retransmitted by the public electronic communication networks must be subtitled in Macedonian language or the language of a non-majority community spoken by at least 20% of the citizens of the Republic of Macedonia. On basis of that provision, the Agency ordered the cable operators to immediately remove the other offered languages on the lists of subtitles, leaving only the subtitles in Macedonian and/or Albanian language.

That is just one case when the Agency and the stakeholders read the same provisions of the Law differently. The operators, and part of the media community, believe that the Agency applies extremely restrictive interpretation of the Law, causing damage to both the cable operators and the citizens who paid for the service to be able to follow the programmes in a language other than Macedonian or Albanian.

The Law doesn't prohibit the existence of translations in other languages, but emphasizes that the programmes have to be translated into Macedonian or Albanian. Other languages offered by the operator and acceptable to the consumers can't be seen as a violation of the Law. Also, we have to bear in mind the wider social context and the need to allow the members of smaller linguistic communities to receive programmes in the language they speak or understand.

The only intervention available to the Agency would be to conduct a joint control with the Ministry of Culture to determine if the translation is appropriate, standardized and licensed. Any other intervention would constitute a restriction of the right of viewers from the other ethnic communities living in Macedonia to follow programmes subtitled in their mother tongue.

The Agency should review the decisions to terminate the translations in the other languages. If it still faces a dilemma regarding the legal provision, it should ask for an authentic interpretation from the Assembly of the Republic of Macedonia. That would clarify the current situation which, instead of promoting pluralism of the media installs yet another restriction at the expense of the other minority communities in the country.

Another decision by AVMU that interferes in viewers' rights, the rights of users of cable television services, were the orders to remove the programmes of TV stations from the region of Southeast Europe that advertise Macedonian companies. In the effort to protect Macedonian broadcasters, the Agency has ordered, on two occasions - in December 2014 and in January 2015, the removal of several popular sport, culinary and education TV channels.

The Agency explained that, in the cases of those channels, the operators of public electronic communication networks violated the provisions of the Law (Article 69 on the permits to broadcast programmes in the Republic of Macedonia), and the provisions of Article 8 of the Rulebook on the contents and form of application for entry into the registry of operators that retransmit programming packages and the certificate of registration of programming packages<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> [http://www.avmu.mk/images/Pravilnik\\_za\\_sodrzhinata\\_i\\_formata\\_na\\_prajiavata.pdf](http://www.avmu.mk/images/Pravilnik_za_sodrzhinata_i_formata_na_prajiavata.pdf)

In the report on the conducted inspection of January 27, 2015<sup>10</sup>, the Agency states that the inspection found that the operators of public electronic communication networks retransmit programmes for which they failed to present a valid broadcasting permit from the regulatory bodies that have jurisdiction in their respective countries of origin.

Afterwards, the Agency came forward in public (but also in the debate on the matter in the AVMS Council), with several problematic positions. One such position is that the carrying of channels intended for Macedonian linguistic community would be possible only with a permit issued by Macedonian regulatory body and that in some cases, it wasn't really "retransmission" but "transmission", because *"one couldn't retransmit something that is not emitted anywhere"*. That interpretation collides with the fact that the operators of public electronic communication networks receive the foreign channels they carry from the satellite, which means that it can't be considered "original transmission" in any case.

The Macedonian legislation in that area collides with the provisions of the EU Directive on Audio and Audiovisual Media Services. MDC consulted representatives of European Commission's Directorate General on Communication Networks, Contents and Technology. In their view, the demand to the cable operators to present an affidavit of a permit issued by the competent regulatory body that has jurisdiction in the country of origin can be seen as a form of additional regulation, contrary to the policies on which the Directive is based and its provisions. The spirit of the Directive is that, should any misunderstandings emerge related to the jurisdiction over television channels carried over the satellite, the obligation to determine which country has jurisdiction should be the task for the domestic regulatory body, not the operators of public communication networks. We should note that Macedonia accepted, with the signing of the Stabilisation and Association Agreement, the obligation to align its legislation with the European legislation, including the Directive on Audio and Audiovisual Media Services.

The freedom of reception and retransmission of audio and audiovisual media services from EU member-states and other states parties to the Convention on Transfrontier Television of the Council of Europe is guaranteed in Article 44 of LAAMS and can be restricted only in a number of specific instances.

Therefore, suspicions appeared in public that the whole action of AVMS was motivated by the intent to protect domestic media and prevent local advertising budgets from moving to regional broadcasters. That has already been the case and some of the retransmitted channels carried advertisements by Macedonian companies. Instead of adopting restrictive and questionable decisions, the Agency should engage in a public debate with broadcast media and cable operators on the quality of the programmes offered by domestic TV stations, consider the issue of advertising of Macedonian companies and possible solutions for detected problems.

10 [http://www.avmu.mk/images/Pismen\\_izvestaj\\_za\\_izvršen\\_vonreden\\_nadzor\\_na\\_den\\_27.01.2015\\_-\\_za\\_na\\_veb.pdf](http://www.avmu.mk/images/Pismen_izvestaj_za_izvršen_vonreden_nadzor_na_den_27.01.2015_-_za_na_veb.pdf)

The last decision and the order to remove sports channels from the offer of cable operators and the decision that the problem shall be resolved by moving from “Serbian” to “Croatian” market, which doesn’t carry ads from the whole region, indicates that the decision was on shaky ground and is not based on the Law. Instead of sanctions, which are utterly unpopular measure that impacts the viewers directly, what is necessary is to consider, in the process of approval of packages, all related issues, especially the matter of copyright regulations and the scope of the market they cover.

Even if there was a clear legal provision to protect the domestic media market, it will have to be corrected because such solutions can’t be protected by such solutions, nor can they increase their ratings. The trust, the ratings and the decisions depend solely on the quality of the programmes offered by the broadcasters, and not on restrictions or attempt to force the audience to watch only domestic TV channels. The experts from the European Commission’s Directorate General on Communication Networks, Contents and Technology pointed out to us that the main aim of the AVMS Directive was the protection of open common market.

In the meantime, the Agency for Electronic Communications adopted a new Rulebook on General Conditions that need to be listed in any agreement cable operators sign with citizens, which should include a list of all TV programmes included in the package covered by the agreement. Such agreements should be signed between the users (viewers) and cable operators and IPTV operators. If an operator removes any of the programmes on the list covered by a valid agreement, the user shall have the right to terminate the agreement unilaterally without the need to pay penalties.

The Rulebook states that, after the signing of the subscription agreement with a cable or other commercial provider, the latter shall be bound by the list of channels for which it has to have regulated all copyright related issues. If any of the above has not been met during the time of duration of subscriber agreement, the user may terminate the agreement unilaterally. AEC’s new regulation aims to prevent the existing practice of cable operators to change the catalogues of programmes they offer without seeking consent from the subscribers. The adoption of the Rulebook obligates the cable operators to renew their agreements with subscribers to include the catalogues of channels they offer. A significant number of cable operators were working without agreements in the past and this Rulebook is expected to create some problems, especially in situation when the catalogue needs to suffer changes because of objective reasons: A TV channel has closed operations, changes of ownership structure (mergers and acquisitions of channels), etc.

## 9. Macedonian Radio and Television (MRT)

**T**he Law on Audio and Audiovisual Media Services regulates the functioning and operations for the Macedonian Radio and Television (MRT). MRT performs the functions of a public broadcasting service in Macedonia and, in accordance

with the Law, should function as a public enterprise, independent of any state body, performing an activity of public interest. International and Macedonian media communities warned, during the process of drafting of the Law, that the proposed legislation not only fails to secure, but undermines the independence and professional standards of the public broadcasting service.

## 9.1 Financing of MRT – Increased Participation of Funds from the State Budget

The competent Ministry of Information Society and Administration announced, immediately after the adoption of the new media legislation, that changes will be prepared and proposed within a period of six months to guarantee the independence of MRT, especially of its financing. By the time of completion of this document, 15 months after the adoption of media laws, we have not seen the proposed changes.

The Law prescribes that MRT is financed with funds from the collected broadcasting fee, from sale of commercial services, programmes, from donations and from the Budget of the Republic of Macedonia. While the Law emphasizes that donations can't be used to influence the independence of the public service broadcaster, it doesn't regulate the danger of direct influence of the Government on the editorial policies and independence through distribution of funds from the state Budget<sup>11</sup>. MDC agrees with experts in the area of public broadcasting that the state Budget can't be a source of additional financing. Therefore, the legal possibility for financing of MRT with Budget funds should be eliminated or those funds should be fixed to an exact amount. If the first solution is accepted, the broadcasting fee should be corrected upwards to compensate for the lost Budget donations. If the latter solution is applied, the Law needs to incorporate provisions that will not only fix the amount or the methodology of allocation, but will also eliminate any possibility for negotiation of the amount of annual donations from the Budget. The second solution remains questionable because it constitutes, according to European standards, a de facto illegal state assistance. Therefore, such an intervention should be considered only temporary and partial solution.

A cause of concern is the fact that, while we haven't seen any changes in the legislation to ensure full financial independence of MRT, the share of Budget funds in the financing and operations of the public broadcaster has actually increased. The analysis of the Draft-Annual Financial Plan for 2015 shows that the public broadcaster projects that Budget funds should amount to almost one third of the total earnings in 2015, that is 31.3 percent of the total planned budget of MRT. The projected budget for MRT for 2015 undoubtedly indicates that neither the public broadcasting service nor the Government actually intend to build a model of full programming and financial independence of the public broadcasting service in Macedonia. That is evident from

11 Unesco defines the public service as a broadcaster created, financed and controlled by the public and for the public, free and independent from political influence and pressure. [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

the growing trend of participation of funds from the state Budget in MRT Budget from one year to the next. From 15.7% in 2013, it has grown to 29.9% in 2014 and is projected at 31.3% in the 2015 Draft-Financial Plan. An additional cause of concern is the information that MRT plans less income from the broadcasting fee in 2015, compared to 2014.

## 9.2 MRT's Management - Domination of Political Interests

The rules of internal organisation and procedures of MRT are adopted and implemented by MRT's bodies - the Programming Council, the Board of Supervisors, the Director and the Deputy Director. By the time of writing of this report, 15 months after LAAMS was adopted, only the election and appointment of members of the Programming Council was completed. No other body was constituted so far. In fact, the Programming Council itself was appointed in December 2014, by the Assembly of RM after prolonged delays that exceeded all legal deadlines.

The Law prescribes that the Programming Council protects the interests of the public in the area of programming contents, provides for editorial and journalistic independence, and adopts that MRT Statute and Rules of Procedure. The members of the Council are appointed by the Assembly of RM and are nominated by the Inter-University Conference (1 member), national institutions Albanian Theatre and Turkish Theatre (one member each), AJM (1 member), MAN (1 member), Association of Units of Local Self-Government (3 members) and the Parliamentary Committee for Elections and Appointments (5 members).

In view of the fact that the Programming Council's primary task is to protect the interests of the public, not the interests of the Government or the political parties, it is worrying that its composition doesn't reflect the social diversity. Instead of being dominated by the civil society, it is under strong political influence, primarily through of members nominated by the Parliamentary Committee, the Association of Units of Local Self-Government and other institutions financed from the state Budget.

On basis of Article 153 of LAAMS, the Programming Council opened a public competition for selection of Director and Deputy Director of MRT, published on February 3, 2015<sup>12</sup>. By the time of completion of this document, MRT has not completed the process of selection and appointment of its Director and Deputy Director and continues to function with the old management.

## 9.3 MRT Programmes – Extended Arm of the Government

Articles 110 and 111 of LAAMS define the obligations of MRT related to the programmes and programming services it broadcasts, as well as the standards and principles of public broadcaster's operations. The provisions of the two articles stipulate that MRT shall not represent and protect views or interests of a political

<sup>12</sup> <http://mrt.com.mk/node/20117>

party, political, religious and other interests, while its programmes need to be protected from outside influence of the Government, political organizations and other centres of economic and political power. Also, MRT is legally obligated to ensure continuous, true, complete, impartial, fair and timely information, through production and broadcasts of high quality programmes covering all important political, economic, social, public health, cultural, educational, religious, environmental, sports and other events and developments in the Republic of Macedonia, Europe and the world, and to promote and advance the culture of public dialogue and provide a venue for wide public debate on matters of public interest.

Past analyses of MRT's coverage of key social and political processes, including elections, conducted by domestic and international institutions and CSOs show that MRT violates the Law and continuously underachieves its role of a public broadcasting service for the citizens of Macedonia. MRT doesn't represent and defend the public interest. Rather, it was transformed into a cog of Governments propaganda machine, often as direct actor and instrument of Government's propaganda.

OSCE/ODIHR International Elections Observation Mission notes, in its report on the 2014 Presidential Elections and Early Parliamentary Elections, that *"the ruling parties were covered in a more positive manner on MRT. While all contestants were covered largely in a neutral manner, the VMRO-DPMNE had an advantage by receiving positive coverage highlighting its achievements and future projects. MRT-2 displayed a similar approach by providing positive and neutral coverage to DUI activities, and mainly neutral coverage to other election contestants."*<sup>13</sup>

The monitoring of the MRT's coverage of the strike of the Independent Trade Union in Science and Education Sector (SONK), the "Tomislav Kežarovski" case and the criminal charges filed against the leader of the opposition SDSM party, Zoran Zaev, conducted by the NGO Infocentre and the Media Development Centre in the period January 15-31, 2015, indicates that *"MRT didn't make even minimal effort to adhere to the professional standards of journalism in its reporting. Its reporting is biased, one-sided, tendentious, and manipulates the facts. Its approach to the facts is selective and motivated by the intent to ensure unreserved and full support to Government policies and views."*<sup>14</sup>

13 <http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/118079?download=true>

14 [http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2015/02/MRT\\_Kezo\\_SONK\\_Zaev\\_03.02.2015-1.pdf](http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2015/02/MRT_Kezo_SONK_Zaev_03.02.2015-1.pdf)



## 10. Conclusion

The processes and issues covered by this document, referring to the media legislation and its implementation, point out that the new media legislation offers a series of questionable solutions and omissions which, instead of preventing, open the space for increased influence of the executive power and for further threats against the freedom of media and freedom of information in the country.

Therefore, there is the need for thorough and comprehensive review of the existing legal framework and media policies. Macedonia needs a wider public and expert debate on the main conditions that need to be met to create a system that will ensure free functioning and development of the media as well as free and professional practicing of journalistic profession.

