КАКО ДО КОМПЕТЕТНИ РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА?

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

EUROPEAN ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

Скопје
ФЕВРУАРИ 2025

СОДРЖИНА

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

3 ВОВЕД

4 ПОСТОЕЧКО ЗАКОНОДАВСТВО

5 КАКВА Е СОСТОЈБАТА ДЕНЕС И ШТО СЕ СЛУЧИ ВО МЕЃУВРЕМЕ

8 ЕВРОПСКИТЕ ПРАКТИКИ

10 ПРЕПОРАКИ

ВОВЕД

Брзите промени во медиумскиот сектор предизвикани од новите дигитални технологии и интернет како нова платформа за дистрибуција на содржини не можеа да ја одминат и радиодифузијата, односно секторот на аудиовизуелните медиумски услуги. Според сите проценки, веројатно во наредните десетина години (во оптимистичката варијанта) ќе сведочиме на целосна преселба и на аудиовизуелните медиумски содржини (освен можеби кинематографијата) на ИПТВ платформи, што веројатно ќе не одведе во ера на „пост-линеарна“ и секако „пост-терестријална“ телевизија. За радиото тој процес највероајтно ќе потрае подолго.

Таквите промени ќе бараат и нов пристап кон регулацијата, особено затоа што основната причина за регулација во радиодифузијата – распределбата на радио-фреквентниот спектар како ограничено јавно добро – ќе престане да постои. Ако продолжат сегашните трендови, регулацијата највероајтно се повеќе ќе се фокусира на програмските и содржинските аспекти, наместо на техничките аспекти на обезбедување аудиовизуелни медиумски услуги. Задачата за осмислување на адаптацијата на регулацијата ќе ја имаат, пред сè, регулаторните тела. На сличен начин, тоа ново време ќе бара нова улога и од јавниот радиодифузен сервис, а особено од неговиот програмски совет како управно тело што ги дефинира, меѓу другото, и неговите развојни политики.

Клучна улога во управувањето со тие промени ќе имаат двете управни тела, Советот на АВМУ и Програмскиот совет на МРТ. Сепак, како што можевме да видиме во периодот од носењето на Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги на 31 декември 2018 година, дури и процесот на избор на членови на двете тела содржи многу недостатоци. Дополнително, се покажа дека при изборот на членовите на телата, не е клучна стручноста на кандидатите туку, пред сè, нивната политичка подобност. Овој документ е фокусиран на прашањето на изборот на раководните органи на регулаторното тело, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, и на јавниот радиодифузен сервис, Програмскиот совет на МРТ.

ЦРМ, во подготовката на нацртот на овој документ, предложените препораки ги претстави до засегнатите страни и стручната јавност на тркалезна маса што се одржа на 28 февруари 2025 година. Коментарите и сугестиите на присутните се интегрирани во овој документ и се соодветно означени.

ПОСТОЕЧКО ЗАКОНОДАВСТВО

Измените на Законот за аудио и аудиовизуелни услуги од 31 декември 2018 година[1], воведоа нови одредби за изборот на членовите на Советот на АВМУ и на Програмскиот совет на МРТ. Членот 3, став 9 (се однесува на член 14 од ЗААВМУ) од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ[2], пропишува дека Собранието ги именува членовите на Советот на АВМУ со „двотретинско мнозинство од гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија“. Идентична одредба содржи и Член 32, став 3 од истиот закон (се однесува на член 118 од ЗААВМУ)[3], за изборот на членовите на Програмскиот совет на МРТ.

Изменети беа и одредбите од истиот член 14 од ЗААВМУ (член 3 од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ), со што ставот 2 од ЗААВМУ беше заменет со нов став 3, со кој овластените предлагачи беа заменети со задолжителни писма за поддршка за кандидатите. На сличен начин беше изменет и член 117 од ЗААВМУ (член 31 од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ), кој пропишува листа на овластени поддржувачи на членови на Програмскиот совет.

Дополнително, мандатот на членовите на советот беше скратен од седум на пет години (член 4 од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ, се однесува на член 15 од ЗААВМУ). За членовите на Програмскиот совет на МРТ нема измена на времетраењето на нивниот мандат, кој останува пет години.

За двете тела, и за Советот на АВМУ и за Програмскиот совет на МРТ, постојано се смета дека се под политичко влијание. Промените беа мотивирани од желбата да се спречи и избегне таквото несакано политичко влијание и да се избере стручно тело (во случајот на Советот на АВМУ), или тело што подобро ќе ги претставува различните интереси во македонското општество (Програмскиот совет на МРТ).

Понатаму, одредбите од член 42 од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ даваат јасни рокови за спроведување на постапките за избор на новите состави на Советот на АВМУ и на Програмскиот совет на МРТ. Според тие рокови, целата процедура за избор и именување на новите членови на двете тела требаше да заврши за околу 80 дена, или најдоцна до втората половина на март 2019 година.

1 Види на следниот линк
2 Ibid.
3 Ibid.

КАКВА Е СОСТОЈБАТА ДЕНЕС И ШТО СЕ СЛУЧИ ВО МЕЃУВРЕМЕ

Првиот јавен повик за кандидати за членови на двете тела беше објавен на 31 јануари 2019 година, во законскиот рок. И пријавите на кандидатите беа собрани во законскиот рок. Меѓутоа, поради „немање консензус“, според објаснувањето од Комисијата за прашања на изборите и именувањата, јавната расправа за кандидатите (предвидена во Законот, член 14, став 5 од ЗААВМУ) никогаш не се одржа. Конечно, две години подоцна, тој јавен повик беше прогласен за неуспешен, а истото се случи и со вториот јавен повик, објавен во мај 2021 година.

Конечно, скоро шест години по усвојувањето на измените во ЗААВМУ, на 2 октомври 2024 година, беше објавен третиот јавен конкурс за именување на членови на Советот на АВМУ (овојпат одвоено од Програмскиот совет на МРТ). Во време на пишувањето на овој документ, процедурата беше во тек, односно се чека Собранието на пленарна седница да ги потврди кандидатите предложени од Комисијата за прашања на изборите и именувањата. Начинот на кој беше спроведена процедурата наиде на многу критики. Тоа особено се однесува на јавната расправа, која наместо да обезбеди можност пратениците и присутните претставници на граѓанскиот сектор, професионалните организации и други заинтересирани страни, да им поставуваат прашања на кандидатите за нивните идеи и визија за регулацијата во областа на аудиовизуелните медиуми, им даде можност на кандидатите за кратко претставување пред присутните. Барем еден кандидат јавно се откажа од кандидатурата поради несогласување со таквиот начин на организирање на јавната расправа. Освен членовите на комисијата и кандидатите, беа поканети само претставници на субјектите што им дале поддршка на индивидуални кандидати, и наместо да поставуваат прашања, од нив се очекуваше тие да ги наведат причините поради кои ја дале својата поддршка.

Генерално, ставот на поддржувачите на наведените решенија беше дека потребата да се обезбеди дво-третинско мнозинство ќе ги натера партиите меѓусебно да ги блокираат отворено партиски поддржаните кандидати што ќе резултира во ситуација во која ќе поминат стручните и независни кандидати. Малкуте противници на усвоените решенија (ЦРМ меѓу нив) укажуваа дека решенијата, иако звучат идеално, па и идеалистички, се тешко практично применливи.

Тоа мислење, дека дво-третинското мнозинство во Собранието за избор на членовите на двете тела треба да остане, преовладуваше кај учесниците на тркалезната маса. Сепак, сите се согласуваат дека во сегашната верзија на законот недостигаат дополнителни инструменти што ќе овозможат претворање на Советот на АВМУ и на Програмскиот совет на МРТ во тела во кои ќе седат „претставници“ на политичките партии или нивни заслужни членови.

Превисоко поставениот праг, иако пожелен, се покажува непрактичен и, како што видовме, им овозможува на партиите што се незадоволни од „распределбата“ на местата во Советот на АВМУ (и ПС на МРТ) да го блокираат изборот во недоглед. Тоа навистина и се случи, па имаме ситуација сегашниот состав да остане како „вршител на должноста“ скоро шест години. Всушност, ако се одеше како што е пропишано во ЗААВМУ (измените од декември 2018 година), ние сега ќе се за-

нимававме со процедурата за избор на вториот состав на Советот на АВМУ и Програмскиот совет на МРТ според тој закон, затоа што неуспешните обиди и блокадите на процесот траеја подолго од пропишаниот петгодишен мандат на членовите на двете тела.

Нашиот став е дека, во услови на крајна поларизација на политичката сцена и на тешкотијата да се обезбеди таков вид на квалификувано мнозинство во пропорционален изборен систем, политичките партии ќе ја искористат можноста да тргуваат со својата поддршка за да обезбедат место за нивни лојални кадри во двете тела. Тоа е доволно видливо од фактот дека, поради одбивањето на нивното барање да имаат „свои" членови во двете тела (за што има анегдотални докази), тогашната опозиција никогаш не ја почна вистински постапката за избор и именување. Од друга страна, сега кога таа постапка е почната благодарение на тоа што сегашното мнозинство е доволно блиску до границата од дво-третинско мнозинство во Собранието, според сите извештаи, сегашната опозиција се „испазарила" за свој претставник во Советот на АВМУ за да ги обезбеди потребните гласови.

Исто така, од почеток не е јасно зошто едно тело што регулира една индустрија, во случајов индустријата на аудиовизуелни медиумски услуги, би било бирано со квалификувано мнозинство („Бадинтерово мнозинство" треба да остане), кога сличните тела се бираат со апсолутно мнозинство од пратениците во Собранието. Тоа е случај и во именувањето на членовите на Регулаторната комисија за енергетика, водни услуги и услуги за управување со комунален отпад, или со Комисијата на Агенцијата за електронски комуникации.

ЦРМ останува на ставот дека решението членовите на двете тела да се бираат со дво-третинско мнозинство за да се обезбеди негова стручност и компетентност останува недостижен идеал. Свесни за потребата да се ограничи можноста политичките партии Советот на АВМУ да не го третираат како стручно (а во случајот на ПС на МРТ како тело што ги претставува различните општествени интереси и групи), туку како тело што ги застапува нивните интреси во областа на аудиовизуелните медиумски услуги односно во јавниот радиодифузен сервис, треба да посветиме соодветно внимание на други елементи од законот. Тие елементи ќе треба да обезбедат поголема минливост и првенство за стручните, наместо политички поддржуваните кандидати во процесот за избор. Со таа позиција се согласија и сите учесници на тркалезната маса.

Оттаму, во услови кога е нереално да се очекува, сè додека членовите на Советот на АВМУ и Програмскиот совет на МРТ се бираат во Собранието, политичките калкулации да останат настрана од процесот на нивни избор, потребно е да се воведат инструменти што во најголема можна мерка ќе го ограничат влијанието на таквите калкулации и политички влијанија.

На дискусијата беа спомнати неколку значајни поенти. Првата е, дека мора да се обезбеди вистинско и суштинско учество на засегнатите страни и стручната јавност во изборот на членовите на двете тела. Би требало да се следи примерот со изборот на членовите на Државната комисијата за спречување на корупцијата, со основање на посебно тело што ќе ги оценува кандидатите, во кое ќе бидат застапени, освен претставници на Собранието, и надворешни членови од граѓанскиот сектор.

Второ, Собранието треба да се погрижи да се одржи вистинска јавна расправа, исто така по примерот на изборот на членовите на ДКСК, каде покрај претставувањето на нивните програми, кандидатите ќе одговараат на прашања од пратениците во Собранието и претставниците на стручната јавност и граѓанскиот сектор.

Трето, општ заклучок е дека законските одредби што се однесуваат на критериумите што треба да ги исполнат кандидатите треба да бидат попрецизни и поспецифични. Добар пример, како што е наведена и подолу во овој текст, се соодветните одредби од Законот за електронски медиуми на Србија. Главно, кандидатите треба да имаат познавања и искуство од медиумската и сродните креативни индустрии (филмска и драмска продукција, но и индустријата на рекламирање).

Конечно, иако сметавме дека замената за овластените предлагачи со „поддржувачи“ што наместо да номинираат кандидати на заинтересираните кандидати ќе им даваат писма за поддршка е позитивна промена, впечатокот е дека поддржувачите настапуваат од позиција дека тие се новите овластени поддржувачи и сметаат дека имаат право да имаат „свои“ претставници во двете тела. Бидејќи таквиот пристап со поддржувачи се покажа неадекватен, изгледа потребно да се вратиме на системот на овластени предлагачи. Се разбира, и тој систем ќе треба да биде унапреден, со тоа што во листата на овластени предлагачи секако треба да влезат професионални здруженија на новинари и уредници, други медиумски професионални но и здруженијата на издавачи на медиуми. Исто така, на таа листа треба да бидат и здруженијата на музичари, филмски и драмски автори, чија дејност блиску е поврзана со индустријата на аудиовизуелни медиумски услуги. На листата, од друга страна, не би требало да бидат Адвокатската комора, Сојузот на синдикати, собраниската комисија или Заедницата на единиците на локалната самоуправа.

Неколку учесници на тркалезната маса посочија дека, во услови кога членовите на двете тела се бираат во Собранието, можеби најдобра алатка за спречување на несаканото политичко влијание и „желбите“ на власта (кој и да е на власт во даден момент) да има контрола врз регулаторното тело и врз јавниот радиодифузен сервис, е да не се бираат сите членови на Советот на АВМУ и ПС на МРТ во исто време. Односно, да се воведе „скалест“ или „степенест“ мандат, при што дел од членовите, особено на Советот на АВМУ, да се бираат со одредено временско растојание, на пример, во првата и во третата година од мандатот. Тоа значи дека некои од членовите избрани во процедурата што е во тек, ќе имаат скратен мандат. Сепак, очекувањата се, барем, дека одредена политичка партија или коалиција нема да може да има целосна контрола врз регулаторното тело.

ЕВРОПСКИТЕ ПРАКТИКИ

За жал, во Европа нема унифициран пристап што би ни помогнал во воспоставувањето на систем што ќе обезбеди да добиеме квалитетно и компетентно регулаторно тело (но и Програмски совет на МРТ). Практиките се разликуваат од една држава до друга[4]. На пример, во некои држави аудиовизуелното регулаторно тело делува самостојно, а некаде е дел од конвергентно регулаторно тело за електронски комуникации (на пример, Велика Британија, Словенија, БиХ). Голема е веројатноста, особено со очекуваната преселба на сите аудиовизуелни медиумски содржини на ИПТВ платформи, највероајтно во форма на видео на барање, или претплатнички „стриминг" услуги, најголемиот број регулаторни тела да станат конвергентни.

Второ, во најголемиот број држави во Европа, се работи за мали, стручни тела. Од друга страна ја имаме Германија, каде регулаторните тела (таму регулацијата на аудиовизуелните медиумски услуги се врши на ниво на сојузни држави) во најголем број се „претставнички тела" со членови што ги именуваат разновидни општествени групи (еколози, жени, политички партии, верски заедници, итн.) иако во неколку држави тоа се мали, стручни тела што ги именуваат соодветните парламенти на сојузинте држави.

ЦРМ ја промовира таквата можност, особено во случајот на Програмскиот совет на МРТ (а по примерот на Германија, можеби и за Советот на АВМУ), наместо мали стручни тела, Советот на АВМУ и Програмскиот совет на регулаторното тело да бидат поголеми, претставнички тела во кои членовите ќе бидат делегирани од дефинирани општествено релевантни групи. Собранието би гласало за формална потврда на номинациите што релевантните општествени групи ќе ги предложат врз основа на постапка на внатрешен избор што самите ќе ја пропишат. Соодветното собраниско тело би имало техничко-административна улога да го организира соодветниот јавен повик и собирањето на номинациите и да го подготви предлогот за гласање.

Инаку, Германија нема национално регулаторно тело во вистинска смисла на зборот, туку за одредени прашања од аудиовизуелните медиумски услуги на национално ниво регулаторните тела на сојузните држави соработуваат во неколку комисии (како што се Комисијата за медиумска концентрација (КЕК), Комисијата за лиценцирање и надзор (ЗАК) и други), со соодветна заедничка извршна канцеларија што се грижи за секојдневното работење на таквите комисии и совети.

Помеѓу исклучоците секако е и Норвешкото регулаторно тело, кое нема одбор, совет или слично колективно тело за одлучување.

Постојат повеќе приоди што имаат за цел да се избегне политичко влијание, или влијание на други специјални интереси врз регулаторните тела. Главно тоа се прави преку изборот на телата што ги именуваат или бираат членовите на регулаторните тела. Во повеќе држави тоа го прават парламентите, било да се работи за полна процедура или за формално потврдување на кандидатите предложени по некаков клуч. Постојат земји, главно во Скандинавија, каде членовите на советите/одборите на регулаторните тела ги именуваат владите, или одредени владини минис-

4. Податоците за различните модели применувани во различни држави се преземени од интернет страницата на Европската платформа на регулаторни тела (European Platform of Regulatory Authorities – EPRA)

терства. Во некои земји постојат клучеви за тоа која институција (од власта) ќе именува одреден број членови. Во Франција, на пример, претседателот на републиката го именува претседателот на Аудиовизуелниот совет, а по три членови именуваат претседатлот на Сенатот, претседателот на Народното собрание и претседателот на Касацискиот суд. Во соседна Бугарија, три членови на Советот за електронски медиуми бира Националното собрание, а два члена именува Претседателот на републиката. Веќе го спомнавме примерот на Германија, каде поголемиот број регулаторни тела во сојузните држави се големи претставнички тела (од 20-ина до преку 40 членови), каде нема потреба од парламентарна потврда на составите на таквите одбори или совети, туку различни релевантни општествени групации, во постапка и на начин што самите ги регулираат, ги именуваат своите претставници во регулаторните тела.

Независноста на регулаторните тела се обезбедува и преку пропишување на строги критериуми за квалификациите, образованието или претходното работно искуство на кандидатите. Во неколку земји таквиот пристап е дополнет со дефинирање на тн. „овластени предлагачи“, при што се гледа да бидат опфатени различни сегменти од општеството, вклучувајќи државни или јавни институции, професионални и стручки организации, организации на граѓанското општество, итн. Секако, и овластените предлагачи немаат слобода да предлагаат кандидати што не ги исполнуваат законски пропишаните критериуми. За нас, со оглед на превладувачките стремежи за намалување на влијанието на политиката и обезбедување дека во советот на регулаторното тело ќе седат стручни лица, интересни се новите решенија во Србија, во Законот за електронски медиуми од 2023 година[5]. Решенијата вклучуваат ограничена листа на профилот и стручноста на кандидатите за членови – претставници на академската заедница, новинари и уредници, експерти на полето на управување со електронски медиуми, стручњаци што се занимаваат со медиумскиот пазар, уметници и автори (музичари, писатели, продуценти, драмски и аудиовизуелни уметници со соодветно работно искуство на програмите на електронските медиуми), како и медиумски истражувачи од универзитетите, институтите и други стручни организации, како и организации на граѓанското општество.

Исто така, иако е задржан пристапот на „овластени предлагачи“, на листата ги нема соодветните парламентарни одбори на Народната скупштина и на Собранието на Војводина. На нивно место, на листата на овластени предлагачи се Омбудсманот и повереникте за рамноправност, за информации од јавен интерес и за заштита на податоците, како и новинарските здруженија, заедно со од претходно присутните овластени предлагачи (здруженија на издавачи на електронски медиуми, ГО што работат во областите на слободата на изразувањето, заштита на децата и малолетните лица, здруженијата на драмски, филмски и сценски уметници и композитори, националните совети на националните малцинства и верските заедници). Различните групи овластени прелагачи треба да постигнат меѓусебен договор за двата кандидати што треба да ги предложат, и од кои ќе се бираат членовите на регулаторното тело

5. Види во член 12 од Законот за електронски медиуми на Србија

ПРЕПОРАКИ

Центарот за развој на медиуми ги нуди следните предлози поврзани со изборот на членовите на Советот на АВМУ и за Програмскиот совет на МРТ.

1. Членовите на двете тела треба да се бираат со апсолутно, натполовично мнозинство од пратениците во Собранието, наместо со квалификувано, дво-третинско мнозинство. Се разбира, поради значењето што аудиовизуелните медиумски услуги го имаат како дел од културниот живот и креативните индустрии, дополнителниот услов за „Бадинтерово мнозинство“ од пратениците од редовите на немнозинските заедници треба да остане.

2. Треба да се обезбеди јасна и задолжителна процедура што во процесот на одлучување за најдобрите кандидати ќе ги вклучи и претставниците на стручната и заинтересираната јавност. Треба да се избегне можноста „јавната расправа“ (став 5 од член 3 од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ) да се организира така што на неа ќе бидат поканети само организациите и субјектите што дале поддршка за одредени кандидати, а ниту тие да не можат да им поставуваат прашања на кандидатите за нивните планови и визија за учеството во работата на Советот на АВМУ. Во суштина, треба да се преслика решението што се користи за изборна членовите на Комисијата за спречување на корупцијата, со основање на посебна комисија за селекција на кандидати задолжена за бодирање и рангирање на кандидатите во која, покрај пратеници во Собранието, ќе учествуваат и претставници на граѓанското општество.

3. Потребни се промени што ќе обезбедат поголема минливост за вистински стручните кандидати, а не за партиските лојалисти. Поради тоа, сметаме дека подобро ќе биде да се врати системот на овластени предлагачи, со соодветни попрецизни одредби за профилот и стручноста на кандидатите за членови во двете тела. Во таа смисла, листата на организации и субјекти што можат да даваат поддршка од постоечкото решение е добра основа, но таа мора да се дополни и дополнително да се прецизира.

4. Одредбите од член 14, став 1, во кој се дефинира кои лица можат да бидат избрани за членови на Советот на АВМУ треба да биде подетална и да даде јасна предност на кандидатите што имаат работно искуство во медиумската индустрија, поврзаните индустрии (како што е индустријата на реклами и креативните индустрии, особено во кинематографијата или сценските уметности), како и на оние делови од академската заедница и граѓанското општество (универзитети, истражувачки институции или ГО) што работат во областа на медиумите и новинарството.

5. За да се избегне можноста едно парламентарно мнозинство да избере состави на двете тела „по свој вкус“, треба да се воведе степенест мандат и да не се бираат сите членови на Советот на АВМУ и на ПС на МРТ во исто време.

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

КАКО ДО КОМПЕТЕТНИ РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА?

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

Февруари 2025