



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

USAID PROJECT FOR MEDIA
LEGAL REFORM AND
RESPONSIBLE MEDIA

Примено:	21-08-2014		
Број единица	Број	Прилог	Вредност
03	4253	1	

бр. 03-260/14

21.08.2014 год.



Скола
**ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ**

Всеката - Арх. знак:	
Рок на издаваче	год.
2014	години
Скопје	Потпис:

ЦЕНТАР ЗА РАЗВОЈ НА МЕДИУМИ

ПРАВЕН КОМЕНТАР НА НАЦРТ-ДЕЛОВНИКОТ ЗА РАБОТА НА АГЕНЦИЈАТА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

На 4-та седница, одржана на 23 јули 2014, Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) го донесе Нацрт-деловникот за работа на Агенцијата. Според Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААМУ), Агенцијата пред да донесе или измени подзаконски акт од своја надлежност, има обврска, на својата интернет-страница, јавно да го објави предложениот подзаконски акт и со тоа да обезбеди јавна расправа за предложениот документ¹. Овој документ, претставува правен коментар на Нацрт-деловникот за работа на АВМУ, подготвен од Центарот за развој на медиуми (ЦРМ), во рамки на Програмата на УСАИД за зајакнување на независните медиуми во Македонија, Проект за одговорни медиуми и законодавни реформи во медиумската сфера.

Основната цел на ЦРМ со овој правен коментар е да даде свој придонес во донесувањето деловник за работата на АВМУ, кој од една страна, ќе овозможи транспарентно, отчетно и компетентно работење на ова регуляторно тело, а од друга страна ќе ја гарантира слободата на изразување и информирање. Се надеваме дека АВМУ ќе ги разгледа предложените на ЦРМ и ќе ги вклучи во финалниот текст на деловникот.

Предлози за измени и дополнувања:

ЦРМ предлага членот 6² од Нацрт-деловникот да биде дополнет со тоа што по заборовите „развојот на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги“, ќе се се

¹ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник на РМ, бр.184/2013, бр.13/2014, бр.44/2014 и бр. 101/2014, чл. 10, ст. 1:

² Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 6: „Агенцијата во својата работа се грижи за: развојот на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, развојот на независната продукција, поттикнување, уапредување и заштита на културниот идентитет, јазикот и традицијата на заедниците во Република Македонија, почитување на културните и религиозните разлики, поттикнување на културата на јавен дијалог меѓу граѓаните со цел да се зацврстува заемното разбирање и толеранција за уапредување на односите помеѓу различните заедници, поттикнување на творештвото, образниот и научниот развој, заштита на интересите на корисниците, особено на



USAID PROJECT FOR MEDIA
LEGAL REFORM AND
RESPONSIBLE MEDIA



ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ

додадат зборовите „промовирање на слободата на изразување.“ На овој начин ќе се изврши усогласување меѓу членот 6 од Нацрт-деловникот и одредбите од членот 5, став 1³ и членот 2⁴ од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, и ќе се гарантира промоцијата на слободата на изразување како една од основните цели на работата на АБМУ.

ЦРМ предлага, и изменување и дополнување на членот 9, став 1 од Нацрт-деловникот⁵, со тоа што по зборот „услуги“, ќе се избрише запирката и ќе се додаде зборот „и“, а по зборот „Закон“ ќе се избрише запирката, ќе се замени со точка и ќе се избрише останатиот дел од одредбата. Со оваа измена и дополнување ќе се оневозможи финансирање на Агенцијата по друга основа, освен од надоместоците предвидени со ЗААМУ и радиодифузната такса. Иако Законот предвидува и други можности за финансирање, ЦРМ смета дека секое финансирање на независното регулаторно тело, надвор од средствата што се собираат од радиодифузната такса и надоместоците што се плаќаат за дозволи

малолетните лица, развој на медиумската писменост, за транспарентен, независен, ефикасен и отчетен јавен сервис, за техничко-технолошки развој на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, конвергенција со електронските комуникации и услугите на информатичко општество, поттикнување и развој на конкуренцијата во аудио и аудиовизуелните медиумски услуги и реемитување на програмски сервиси преку јавни електронски комуникациски мрежи и развој на економијата во Република Македонија.“

http://www.aymu.mk/images/NACRT_Delovnik_Agencaja_a_audio_i_audiovizuelni_mediumski_uslugi.pdf

³ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник на РМ, бр.184/2013, бр.13/2014, бр.44/2014 и бр. 101/2014, чл. 5, ст. 1: „Агенцијата во својата работа се грижи за постигнување на целите утврдени во членот 2 од овој закон.“

⁴ Ibid, чл. 2: „Целта на овој закон е во Република Македонија особено да се обезбеди: - развој на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, - промовирање на слободата на изразување, - развој на независната продукција, - поттикнување, унапредување и заштита на културниот идентитет, јазикот и традицијата на заедниците во Република Македонија, почитување на културните и религиозните разлики, поттикнување на културата на јавен дијалог меѓу графиките со цел да се зацврстува заемното разбирање и толеранција за унапредување на односите меѓу различните заедници, - поттикнување на творештвото, образовниот и научниот развој, - заштита на интересите на корисниците особено на малолетните лица, - развој на медиумската писменост, - транспарентен, независен, ефикасен и отчетен јавен радиодифузен сервис, - транспарентно, независно, ефикасно и отчетно регулаторно тело во областа на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, - техничко-технолошки развој на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, конвергенција со електронските комуникации и услугите на информатичко општество, - поттикнување и развој на конкуренцијата во аудио и аудиовизуелните медиумски услуги и реемитувањето на програмски сервиси преку јавни електронски комуникациски мрежи и - развој на економијата во Република Македонија.“

⁵ Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 9, ст. 1: „Работењето на Агенцијата се финансира од средствата остварени од приходите од надоместоците предвидени со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, од средствата од наплатената радиодифузна такса согласно со истиот Закон, како и од заеми и друга финансиска и техничка помош.“



USAID PROJECT FOR MEDIA
LEGAL REFORM AND
RESPONSIBLE MEDIA



ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ

за вршење радиодифузна дејност, отвора можност за финансиско влијание врз регулаторот, и на тој начин се доведува во прашање неговата самостојност⁶.

Во однос на членот 16, став 2 од Нацрт-деловникот⁷, ЦРМ предлага две можности. Првата и препорачана можност е ставот целосно да се избрише и со тоа да се спречи можноста, идниот директор на Агенцијата да може арбитрерно да одлучува за прашања кои се наведени во одредбата и сите конечни одлуки поврзани со трошењето на парите на АВМУ да бидат исклучиво во надлежност на Советот на Агенцијата. Доколку, сепак, Советот одлучи да му биде оставена можност на идниот директор сам да одлучува за определени прашања и да располага со средства, мора да се предвиди деловничко ограничување на висината на средствата. Во тој случај, помеѓу зборовите „репрезентација“ и „службени патување“ би требало да се избрише запирката и да се додаде зборот „и“. Понатаму, би требало да се избришат зборовите „и слично“, а пред зборот „одлучува“, би требало да се додадат зборовите „во висина до 30.000 денари“. На тој начин би се спречило какво било арбитрерно трошење на финансиски средства од страна на идниот директор на АВМУ.

ЦРМ предлага бришење на ставовите 2 и 3 од членот 21⁸ од Нацрт-деловникот. Ставот 1 од членот обезбедува гаранција за присуство на јавноста. Сепак, ставовите 2 и 3 предвидуваат дополнителни услови кои го ограничуваат начелото на транспарентност. Постојниот став 2 предвидува забрана за следење на седниците кога се изнесуваат информации од доверлив карактер, а не е дадена никаква дефиниција за овој вид информации. На ваков начин се остава можност за манипулација на јавноста. Ставот 3, пак, предвидува најава за

⁶ Види повеќе во Документ за јавна политика „Предлог-решенија за подзаконската регулатива во надлежност на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги“, http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2014/07/CRM_Dokument-za-javna-politika_AVMU-podzakonski-akti_23072014.pdf стр. 8

⁷ Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 16, ст. 2: „За финансиските трошоци поврзани со тековното работење на Агенцијата како режиски трошоци, членарини во меѓународни организации, претплати за дневен печат/електронски публикации, средства за репрезентација, службени патувања и слично, одлучува директорот на Агенцијата, без претходно одобрение од Советот.“

⁸ Ibid, чл. 21: „(1)На седниците на Советот присуствува директорот на Агенцијата, без право на глас, а можат да присуствуваат и други лица вработени во стручната служба на Агенцијата, како и други надворешни лица. (2)Медиумското следење на седниците на Советот не е дозволено во случаи кога се изнесуваат информации од доверлив карактер. (3)Акредитираните (надворешни) лица своето присуство на седница на Советот мораат да го најават (по телефон, факс или е-майл адреса на Агенцијата), најдоцна 1 (еден) ден пред одржувањето на седницата, заради обезбедување услови за нивно непречено следење на седницата.“



USAID PROJECT FOR MEDIA
LEGAL REFORM AND
RESPONSIBLE MEDIA



ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ

присуство на седницата еден ден пред одржувањето на седницата. Во случај кога Законот⁹ и Нацрт-деловникот¹⁰ предвидуваат одредби според кои дневниот ред на седницата се објавува најдоцна еден ден пред одржувањето на седницата, се поставува прашањето, како и кога заинтересираните страни ќе најдат време и начин да се информираат, а притоа и да испратат известување (најава) до Агенцијата. Затоа, предлагаме бришење на ставовите 2 и 3. Повеќе предлози за транспарентно и јавно работење на седниците на Советот на АВМУ, ЦРМ предложи во Документот за јавна политика „Предлог-решенија за подзаконската регулатива во надлежност на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги“¹¹, кој ѝ е веќе доставен на АВМУ.

Препорачуваме изменување и дополнување на член 25, став 1 од Нацрт-деловникот¹². Зборовите „еден ден“, треба да се заменат со зборовите „три дена“, за да им се овозможи на сите засегнати страни кои ја следат работата на Агенцијата, да имаат подобар увид во прашањата што Советот ќе ги разгледува и за кои ќе одлучува на своите седници¹³.

Што се однесува до членот 26, став 2¹⁴, ЦРМ смета дека зборовите „еден ден“ треба да се заменат со зборовите „три дена“. Со оваа промена, ќе им биде овозможено на сите членови на Советот да имаат повеќе време за детално да се запознаат со содржината на материјалите. Понекогаш, се случува советниците за седниците да имаат десетици страници материјали. Во вакви случаи,

⁹ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник на РМ, бр.184/2013, бр.13/2014, бр.44/2014 и бр. 101/2014, чл. 13, ст. 6: „Агенцијата на својата веб страница ги објавува дневниот ред од седниците на Советот најдоцна еден ден пред денот на нивното одржување, усвоените записници од седниците на Советот со изјаснувањето и гласањето на членовите на Советот, хрониките од седниците, како и донесените одлуки и другите акти, во рок од седум дена од денот на одржувањето на седницата.“

¹⁰ Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 25, ст. 1: „Агенцијата на својата веб страница го објавува дневниот ред од седниците на Советот, најдоцна еден ден пред денот на нивното одржување.“

¹¹ Види повеќе во Документ за јавна политика „Предлог-решенија за подзаконската регулатива во надлежност на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги“, http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2014/07/CRM_Dokument-za-javna-politika_AVMU-podzakonski-akti_23072014.pdf стр. 3-4

¹² Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 25, ст. 1: „Агенцијата на својата веб страница го објавува дневниот ред од седниците на Советот, најдоцна еден ден пред денот на нивното одржување.“

¹³ Види повеќе во Документ за јавна политика „Предлог-решенија за подзаконската регулатива во надлежност на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги“, http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2014/07/CRM_Dokument-za-javna-politika_AVMU-podzakonski-akti_23072014.pdf стр. 5

¹⁴ Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 26, ст. 2: „Материјалите од став 1 на овој член, се доставуваат преку електронска пошта (e-mail), најдоцна еден ден пред денот на одржувањето на седницата на Советот.“



USAID PROJECT FOR MEDIA
LEGAL REFORM AND
RESPONSIBLE MEDIA



ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ

доставувањето на материјалите само еден ден пред одржувањето на седницата е беспредметно. Од тие причини предлагаме промена која ќе го продолжи рокот за доставување на материјалите до советниците.

ЦРМ предлага изменување и дополнување на членот 33¹⁵ од Нацрт-деловникот, со тоа што во ставот 1 зборовите „мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот“, ќе се заменат со зборовите „пет гласови“. На таков начин ќе се зголеми кредитibilitетот и авторитетот на претседателот на советот и на неговиот заменик во рамки на Агенцијата, но и ќе резултира со приближување кон поголема консензуалност во одлучувањето на Советот¹⁶.

Претходно споменатата промена имплицира изменување и на член 35, став 3¹⁷ од Нацрт-деловникот односно зборовите „мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот“, би се замениле со зборовите „пет гласови“.

ЦРМ смета дека е потребно појаснување на одредбата од член 58, став 2 од Нацрт-деловникот¹⁸. Доколку се погледне одредбата од член 41, став 9 од ЗААМУ¹⁹, ќе се заклучи дека таа не реферира на никаков управен спор, туку на управна постапка која се однесува на промената на управувачката структура на радиодифузерите. Од тие причини, во одредбата од член 58, став 2 од Нацрт-деловникот, зборовите „управниот спор“, треба да се заменат со зборовите „управната постапка“.

¹⁵ Ibid, чл. 33: „(1) За претседател на Советот е избран кандидатот кој добил мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот. (2) Ако на првото гласање ниту еден од кандидатите не го добил потребното мнозинство гласови, постапката за избор на претседател на Советот се повторува се до неговиот избор. (3) Ако за претседател се предложени тројца или повеќе кандидати, гласањето се повторува за двајцата кандидати кои добиле најголем број гласови на првото гласање. (4) Доколку меѓу кандидатите со најголем број гласови има кандидати со ист број гласови, гласањето се повторува за сите кандидати со најголем број гласови. (5) Ако и на повтореното гласање ниту еден од кандидатите не го добил потребното мнозинство гласови, постапката за избор на претседател на Советот се повторува.“

¹⁶ Види повеќе во Документ за јавна политика „Предлог-решенија за подзаконската регулатива во надлежност на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги“ http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2014/07/CRM_Dokument-za-javna-politika_AVMU-podzakonski-akti_23072014.pdf стр. 6-7

¹⁷ Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 35, ст. 3: „Претседателот на Советот се разрешува со одлука донесена со мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот.“

¹⁸ Ibid, чл. 58, ст. 2: „Радиодифузерот не смее да ја спроведе промената на сопственичката структура пред истата да биде одобрена од страна на Агенцијата, односно пред правосилното завршување на управниот спор од член 41 став 9 на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.“

¹⁹ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник на РМ, бр. 184/2013, бр. 13/2014, бр. 44/2014 и бр. 101/2014, чл. 41, ст. 9: „Доколку Агенцијата не донесе одлука во роковите определени согласно со ставовите 3 и 4 на овој член смета дека спроведувањето на промената во сопственичката структура е одобрена.“



USAID PROJECT FOR MEDIA
LEGAL REFORM AND
RESPONSIBLE MEDIA



ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ

При изработката на Нацрт-деловникот, направен е пропуст и во членот 73, став 2²⁰. Постојната одредба вели дека административниот надзор кој АВМУ ќе го спроведува над печатените медиуми, ќе се врши врз основа на членовите 6, 7, 12 и 13 од Законот за медиумите (ЗМ). Оваа одредба ги нема земено предвид измените и дополнувањата на ЗМ од 22 јануари 2014, со кои определени членови се бришат, а други се изменуваат и дополнуваат²¹. Токму затоа, зборовите „6, 7, 12 и 13“ треба да се заменат со зборовите „6, 8, 14 и 15“.

ЦРМ предлага изменување и дополнување на членот 84 од Нацрт-деловникот²², со тоа што со ставот 1 ќе бидат избришани зборовите „како на пример конкурсната документација за доделување дозволи за телевизиско или радио емитување во фазата на изготвување и слично“. Во ниту еден случај, конкурсна документација за доделување дозволи за телевизиско или радио емитување, во ниту една фаза, ниту пак, било каков сличен документ, не може да биде квалификуван како класифицирана информација со степен на тајност „доверливо“. Степенот на тајност „доверливо“ е јасно и прецизно дефиниран со членот 8²³ од Законот за класифицирани информации.

²⁰ Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 73, ст. 2: „Административниот надзор над работењето на издавачите на печатен медиум исклучиво се однесува само од аспект на усогласеност на нивното работење со обврските утврдени со членовите 6, 7, 12 и 13 од Законот за медиуми.“

²¹ Види повеќе Закон за медиуми, Службен весник на РМ, бр.184/2013 и бр.13/2014 http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2014/05/Zakon-za-mediumi_-prechisten-teks1.pdf

²² Нацрт-деловник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чл. 84: „(1)Документите чија содржина во даден момент е од доверлив карактер, како на пример конкурсната документација за доделување дозволи за телевизиско или радио емитување во фазата на изготвување и слично, се одбележуваат со ознаката „доверливо“. (2)Лицето на кое му е доставен документ со ознака „доверливо“, не смее да ја открива содржината на документот на други лица се до моментот на престапок на доверливоста. (3)Доверливоста, односно престанокот на доверливоста на документите ги одредува директорот на Агенцијата.“

²³ Закон за класифицирани информации, Службен весник на РМ, бр.9/2004, 113/2007, 145/2010, 80/2012 и 41/2014, чл. 8, ст. 3: „Класифицираната информација со степен “ДОВЕРЛИВО” е информација создадена од државните органи, органи на единиците на локална самоуправа и други институции која е од значење за јавната безбедност, одбраната, надворешните работи и безбедносните и разузнавачките активности на органите на државната управа на Република Македонија, а чие неовластено откривање би предизвикало сериозна штета за важните интереси на Република Македонија.“