



МИСЛЕЊЕ НА АГЕНЦИЈАТА ЗА ПРЕДЛОГ-ЗАКОНОТ ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ
НА ЗАКОНОТ ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ ОД ОКТОМВРИ 2017

Со Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги не се обезбедува подобрување на состојбите во медиумската област. Агенцијата во јавно објавените Ставови и мислења од јули оваа година, потенцираше дека за вистински реформи во оваа сфера, фокусот треба да се стави на зголемување на професионалноста на медиумите; на подобрување на условите за вршење на дејноста и јакнење на работните и професионалните права на новинарите и другите медиумски работници; нивното достоинство, безбедност и сигурност; како и на јакнење на саморегулацијата на медиумите.

Наместо ова, во фокусот на предложените измени и понатаму се кадровските промени во регулаторот и јавниот радиодифузен сервис. Сегашниот закон прецизно ги пропишува правилата за гарантирање на професионалниот интегритет, независноста од политички и економски притисок, судир на интереси, како и одговорност за работата. Оттаму, не треба да се продолжува праксата со измени на законот да се менува составот на регулаторот. Ако раководните лица донеле штетни одлуки, односно постапиле спротивно на позитивните законски прописи, тие треба да бидат повикани на одговорност, а не да бидат „амнестирани“ со прекинување на мандатот.

Без оглед што со предложените измени се зголемува висината на средствата за финансирање на радиодифузната дејност, и понатаму сметаме дека на овој начин се загрозува независноста на Агенцијата, особено затоа што висината (којашто е променлива во зависност од Буџетот на државата) и начинот на исплаќањето на средствата можат да се користат како обид за евентуално политичко влијание.

И овој предлог има тенденција да ја дискредитира работата на Агенцијата, да ја прикаже како непрофесионална и се темели на неточни тврдења. Агенцијата се обвинува за непостапување по прашања за кои или нема никаква законска надлежност (владино рекламирање) или не и се дадени механизми за постапување (политички плурализам, говор на омраза).

Принципиелно, протестираме поради ставот, изнесен во првиот дел од Воведот на Предлог-законот, каде се дава оценка за состојбите, при што се тврди „Агенцијата за медиуми е само нем сведок“ на отсуството на политички плурализам во медиумите и говор на омраза. Напротив, Агенцијата е единствената институција која изминативе години се занимаваше со овие прашања. За тоа докази се и Стратегијата за развој на радиодифузната дејност во Република Македонија 2013 – 2017, и „Водичот за мониторинг на говорот на омразата“ (усвоен од Советот на Агенцијата во декември 2014 година) и низата обуки и работилници и надзорите и во поглед на политичкиот плурализам (особено за време на изборни процеси) и за почитувањето на професионалните стандарди и во поглед на појавата на дискриминација и говор на омраза кај радиодифузерите и, обраќањето до Јавното обвинителство и до Комисијата за заштита од дискриминација со настојување од нив да се добие реакција и санкција (во случаите кога имало прекршувања) со оглед на фактот дека со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги од 2014 беше избришана претходно постоечката казнена мерка за дискриминација и поттикнување омраза. Впрочем, овие факти јасно се препознаени во публикацијата „Регулаторните тела за медиуми и говорот на омраза“, изработена во рамките на проектот „Зајакнување на судската експертиза за слободата на изразување и медиумите во Југоисточна Европа (ЈУФРЕКС)“, која Советот на Европа ја објави во јули 2017 година. Во неа, регулаторните тела од регионот, меѓу препораките посочуваат дека „Особено кога се утврдуваат потенцијалните случаи на говор на омраза, препорачливо е да се земат предвид сите можни агли на случајот, како што беше покажано со примерите на случаите од Македонија“ (“Media Regulatory Authorities and Hate Speech”, стр. 88).



Исто така, во врска со измените во член 6 и член 8 став 1, поврзани со пренесувањето на ингеренциите за изрекување мерки од директорот на Советот, без оглед дали овие ингеренции ќе бидат пренесени кај Советот или ќе останат кај директорот – нужно е да се реагира на начинот на кој потребата од измени е објаснета, во Образложението за предложените измени, односно на ставот дека тоа се прави за „да се избегне евентуалната злоупотреба на дискреционото право на директорот, доколку истиот би продолжил да ги изрекува“, како и за „да се надминат сегашните отстапувања и несоодветни состојби во оваа област“. Пред сè, не станува збор за дискреционо право на директорот, бидејќи одлуката за мерка не се носи по сопствено убедување на директорот, што значи дека и Советот нема да може да изрекува мерки по сопствено убедување. Тие се изрекуваат врз основа на извештај од надзор или друг вид документ изготвен од стручната служба, кој е предвиден со Законот. За редовниот програмски и административен надзор има однапред утврдени, од Советот усвоени и јавно познати годишни планови за надзори, врз основа на јавно објавени подзаконски акти, по ИСО процедури, според јавно познати методологии или станува збор за мерки кои произлегуваат од обврски (и рокови) пропишани директно во ЗААВМУ или во Законот за медиуми или во Изборниот законик или во друг закон. Понатаму, практиката покажува дека директорот не го злоупотребил ова право, туку напротив, Агенцијата е поефикасна во изрекувањето на мерките. Наспроти ова, може да се види (наједноставно преку извештаите за работата на Агенцијата, претходно Советот за радиодифузија) дека во времето кога мерките ги изрекуваше Советот – ефикасноста беше помала, бидејќи честопати беше потребно повеќе време за да се изрече мерка и се појавуваа ситуации кога на различни медиуми за ист прекршок и во исти услови (на пример, ист број претходно изречени мерки за тој прекршок) им беа изречени различни мерки. Освен ова, доколку директорот ја злоупотреби оваа или која било друга своја ингеренција, тој е одговорен согласно законот и ќе сноси одговорност, односно може да биде сменет. Истото важи и за членовите на Советот.

1. Во делот на предложените измени кои се однесуваат на мерките во случај на повреда на прописите, член 9 со кој се предлага измена на членот 23 став 1 алинеја 2, потребно е да се дополни на начин што ќе се пропише во кој временски период ќе се утврдува дали субјектот продолжил со вршење на истата повреда за која му била изречена јавната опомена? На пример: Дали во текот на една година (12 месеци од денот на изрекувањето на јавната опомена) од денот кога му била изречена јавната опомена? Дали во текот на една календарска година или пак во пократок временски период? Во овој контекст, препорачливо е да се допрецизира членот 23 став 1 алинеја 2, на начин што ќе биде јасно утврдено дали со поведување на прекршочна постапка по претходно изречена јавна опомена, се заокржува процесот на изрекување мерка за таа повреда, со цел да се отстрани дилемата, односно да биде јасно пропишано, дали секоја наредна повреда од ист вид во текот на периодот кој предлагаме да се прецизира (календарска година или 12 месеци) би значело поведување на нова прекршочна постапка?

2. Во делот од предложените измени во однос на стручниот надзор над радиодифузерите, поточно во членот 10, е утврдено дека во членот 30 ставот (1) се менува на начин што стручниот надзор над радиодифузерите се врши од страна на лица вработени во стручната служба на Агенцијата, а само заради утврдување на исполнувањето на техничките и програмските услови во согласност со барањето за добивање на дозвола за телевизиско емитување. Укажуваме дека исполнувањето на програмските услови не може да биде предмет на стручен надзор, туку само на програмски надзор, како и дека членот треба да се дополни со зборовите „... и во согласност со пријавата за учество на јавниот конкурс “

3. Ја поздравуваме измената во член 11 од Предлог-законот со која се зголемува бројот на забранети основи за дискриминација во членот 48 од Законот. Притоа, сакаме да посочиме дека меѓу основите треба да се вбројат и „сексуалната ориентација и родовиот идентитет“, односно начинот на формулирање на листата да се усогласи со оној од Предлог-законот за спречување и заштита од дискриминација кој е во подготовка. Исто така, го поздравуваме и враќањето на глобата за непочитување на посебните забрани (член 40 за измена во член 147).

4. Со член 12 се изменува член 61 од ЗААВМУ така што радиодифузерите „се должни“ да ги почитуваат начелата (односно професионалните стандарди), а со член 38 се воведува глоба за непочитување на овој член. За ова прашање Агенцијата веќе јавно се произнесе по повод документот за



политика на Центарот за развој на медиуми „Професионалните стандарди помеѓу регулацијата и саморегулацијата“ и овде ги пренесуваме главните акценти:

Мора да се има предвид дека професионалните стандарди се предмет на саморегулација и така треба да остане, зашто за почитувањето на новинарските принципи треба да одлучуваат претставниците на професијата. Во овој контекст не треба да се зајакнува позицијата на регулаторното туку на саморегулаторните механизми.

Потребата за етички и за професионални новинарски стандарди, медиумските професионалци треба самостојно да ја развијат и своеволно да ги почитуваат, наместо да им се наметнуваат со закон. Во нашава ситуација, можеби треба да се размисли за решенија кои не се непознати во практиката. На пример, во Белгија, покрај механизмите за мотивација за прифаќање и членство во саморегулаторни инструменти, законски е пропишано дека обврска на секој комерцијален радиодифузер што емитува информативна програма е:

- Овие програми да бидат произведени од професионални новинари;
- Да утврди правила за објективноста во третманот на информациите и да се обврзе на нивно почитување; како и обврска за
- Задолжително членство во саморегулаторното тело за новинарска етика.

Ова би влијаело и на зголемување на одговорноста кај радиодифузерите и на зајакнување на легитимноста на саморегулаторното тело.

Исто така, нужно е да се работи на создавање оптимални услови за функционирање на механизмите на саморегулација: поаѓајќи од зголемување на легитимноста, односно нивно прифаќање од најголем дел од медиумите, преку зацврстување на автономијата во работата од нивните членови што ги финансираат, обезбедување адекватни финансиски услови за вршење на сите нивни функции, намалување на притисоците поради незадоволството од одлуките, сè до зајакнување на капацитетот за санкции. Врската меѓу саморегулацијата и регулацијата може да се постигне, евентуално, со утврдување надлежности на регулаторното тело да постапува во случаите каде што саморегулацијата нема да биде успешна - кога радиодифузери повеќекратно не ги почитуваат професионалните стандарди и мерките на саморегулаторното тело. Притоа, регулаторот не би ги разгледувал случаите, туку би постапувал само по барање на саморегулаторот и врз основа на неговото мислење.

Во дебатата во јавноста којашто се однесува на саморегулацијата, се говореше и за идејата медиумите да усвојуваат и објавуваат сопствени кодекси или да се изјаснат кој кодекс го почитуваат, што Агенцијата смета дека е добра, особено од аспект на потребата медиумите да ја преразгледуваат сопствената уредничка независност и политика и да ја надградат (а во некои случаи и да востановат) професионална редакциска култура.

5. Во однос на предложените одредби кои се однесуваат на доделувањето на дозвола без објавување на јавен конкурс, односно членот 13, предвидува во членот 76 по ставот (1) да се додадат два нови става (2) и (3), сметаме дека не е јасно кому од сите заинтересирани страни кои ќе поднесат барање за доделување дозвола, откако Агенцијата ги известила за таквата можност, ќе му биде доделена дозволата. Дали на оној кој во барањето навел највисоки услови или на сите кои поднеле барање, поради тоа што во ставот (7) од овој член е утврдено дека: „Агенцијата ќе ја донесе одлуката за доделување на дозволата од ставот (1) на овој член во рок од три месеци од денот на приемот на уредното барање, доколку утврди дека барателот ги исполнува условите и обврските утврдени со овој закон и прописите донесени врз основа на него и доколку на барателот не му била одземена дозволата за телевизиско или радио емитување во последните пет години.“, Понатаму, ако дозволата треба се додели на оној барател кој понудил највисоки услови, тогаш нема разлика во постапката со доделување дозвола преку конкурс.

Ако пак треба да се додели дозвола на сите што ги исполнуваат условите, тогаш е беспредметна изработката на анализата и нема никаква разлика со постојното решение. И на крајот, ако анализата



покаже дека нема оправданост да се додели дозвола, врз основа на кој член нема да се додели дозволата, а барателот ги исполнува условите?

6. Со член 15 кој се однесува на член 92 од постојниот закон (квотите за изворно создадена програма, музика и за производство на домашна документарна и играна програма) се избришани обврската за емитување музика кај сите радиодифузери и обврската за терестријалните телевизии на годишно ниво да произведуваат домашна документарна и играна програма, а формулацијата понудена за обврската за изворно создадена програма е нејасна.

Како што се изјаснивме и претходно, заштитата на културниот идентитет е важна цел на медиумската политика и регулатива и е особено важна за земјите со мал продукциски капацитет и со јазик кој се зборува на географски ограничено подрачје, но квотите треба да се променат на начин кој нема да ја загрозува уредувачката слобода и нема да претставува преголем товар за радиодифузерите и да се изнајде нов начин за поттикнување на домашната продукција.

Бришењето на обврската за музиката не може да се образложи со тоа дека „моменталната состојба на пазарот во оваа област бележи надолен тренд, односно досега беше наметната обврска којашто не може да се исполни“. Доколку под надолен тренд се мисли на тоа дека нема доволно домашна музика, тогаш образложението е всушност контрааргумент, односно говори за тоа дека е потребно да се задржи оваа мерка со која ќе се поттикнува и заштитува продукцијата на музика во Република Македонија.

Ова е аргумент за:

- намалување на обврската за емитување домашна музика кај радијата во остварливи рамки, за што се залага и Агенцијата. (Според постојното решение 40% на дневно ниво, е околу 8 часа дневно ако процентот го пресметаме од 20 часа емитувана музика дневно – останатите 4 часа отпаѓаат на говорни содржини и рекламирање);
- укинување на обврската за задолжително емитување музика за телевизиските програмски сервиси, бидејќи претставува мешање во нивната уредувачка независност, односно обврската да се однесува само на деновите во кои телевизијата самата ќе одлучи да емитува музика; и
- отстранување на одредбите во врска со застапеноста на народната и забавната музика, бидејќи се дискриминаторски и дестимулативни во однос на продукцијата на музика од другите жанрови.

Во однос на понуденото решение за изворно создадена програма појасно би било ако се користи следнава формулација:

„Радифузерите се обврзуваат дневно да емитуваат најмалку 30%, а Јавниот радиодифузен сервис најмалку 40%, изворно создадена програма од автори од Република Македонија на македонски јазик и/или на јазиците на мнозинските етнички заедници. Обврската се остварува на јазикот/јазиците на кои што се емитуваат програмските сервиси.“

7. Член 28 со кој се брише член 103 од постојниот закон кој ги уредува лимитите за рекламирањето на Јавниот радиодифузен сервис. Нејасно е дали со ова се предвидува да се укине рекламирањето на програмските сервиси МРТ, особено ако се има предвид дека во член 29, со кој се менува член 105 од ЗАВМУ останува реферирањето дека ЈРС се финансира и од аудио и аудиовизуелни комерцијални комуникации? За комерцијални комуникации се сметаат рекламирањето, телешопингот, спонзорството и пласирањето производи. Агенцијата смета дека реално нема аргументи за ограничување на можностите за рекламирање на ЈРС.

8. Со член 27 од Предлог-законот се брише и член 102 од постојниот закон, а во образложението на Предлог-законот тоа се објаснува како укинување на можноста за рекламирање на државните тела, односно како укинување на можноста Владата да биде доминантен огласувач во медиумите со што се отстранува можноста за влијание на уредувачката политика.



Во ред е бришењето на овој член од Законот, затоа што неговото место не е во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и воопшто не се однесува на медиумите, туку им објаснува на државните органи, органите на државната управа, јавните претпријатија, единиците на локална самоуправа, планираните средства за информирање на јавноста да ги реализираат на недискриминаторен начин во постапка утврдена со Законот за јавни набавки.

Бришењето на член 102 без дополнителни интервенции во законот не го укинува рекламирањето на државните тела.

Имено, сега, Законот утврдува две главни причини поради кои се направени аудио или аудиовизуелните комерцијални комуникации (член 3 став 1 точка 5 од ЗАВМУ):

- а). за директна или индиректна промоција на производите, услугите или имиџот на физичките или правните лица што вршат економска активност; или
- б). за популаризација на некоја идеја или активност или за постигнување друг ефект.

Политичкото рекламирање, какво што е и рекламирањето на јавните институции, според дефиницијата за поимот „рекламирање“, една од формите на комерцијални комуникации (член 3 став 1 точка 19 од ЗАВМУ) е определено како – форма на огласување емитувано, односно објавено за паричен или за друг вид надоместок или за самопромотивни цели на физичко или правно лице во врска со популаризација на некоја идеја или активност или за постигнување друг ефект. Овој вид рекламирање, како и рекламирањето на лицата што вршат економска активност треба да биде во согласност со принципите што ги утврдува Законот и да се емитува во рамките на дозволените лимити за рекламирање – 12 минути кај комерцијалните медиуми и 8 минути кај Јавниот радиодифузен сервис на секој реален час.

Формулацијата „популаризација на некоја идеја или активност или за постигнување друг ефект“ се однесува на сите субјекти и јавни институции и политички партии и граѓански сектор....

Ако заложбата е укинување на рекламирањето на државните тела, ова прашање треба да се уреди како што е уредено за Јавниот радиодифузен сервис во член 53 став 12 од постојниот закон (*На Јавниот радиодифузен сервис не му се дозволени аудио и аудиовизуелни комерцијални комуникации за политички партии, коалиции и нивни претставници, независни кандидати и на носители на политички функции*) со посебен став во посочените одредби или во нова одредба да се утврди на кого се не му е дозволено рекламирање (на пример, Владата, единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија...).

9. Со предложената измена утврдена во член 37 од предлогот каде се менува членот 143, во ставот 3, во кој е утврдено дека „доколку програмските сервиси што се реемитуваат преку јавни електронски комуникациски мрежи се титлуваат на јазик различен од јазикот на кој оригинално се произведени, мора да бидат титлувани на македонски јазик, освен телешопингот и рекламите“, останува на важност и ставот 2 од членот 64 од постојниот Закон, согласно кој титлувањето може да биде на македонски или на јазикот на заедницата која не е во мнозинство, а го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија. Со тоа ќе бидат во сила две контрадикторни одредби.

10. Во предлозите за изменување и дополнување на ЗАВМУ, не е опфатена Глава 4 – Заштита на плурализмот и разновидноста на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги од постојниот закон. Врз основа на досегашната примена на ЗАВМУ согледано е дека е потребно подобрување на овие одредби, коишто се однесуваат на ограничувањата за стекнување сопственост и спречување недозволена медиумска концентрација, за да се обезбеди тие да бидат јасни, недвосмислени и да се избегне можноста од различно толкување.



11. Во членот 6 од ЗАВМУ, треба да се избришат алинејата 16 од првиот став и вториот став целосно, поради тоа што мерењето на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите не треба да биде во надлежност на регулаторното тело.