USAID PROJECT FOR MEDIA LEGAL REFORM AND RESPONSIBLE MEDIA

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

МОНИТОРИНГ: ИЗБОРИ 2014 - ПРИМЕНАТА НА МЕДИУМСКИТЕ ОДРЕДБИ ОД ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК

СКОПЈЕ, МАЈ 2014

ПРОГРАМА НА УСАИД ЗА ЗАЈАКНУВАЊЕ НА НЕЗАВИСНИТЕ МЕДИУМИ ВО МАКЕДОНИЈА,
ПРОЕКТ ЗА ОДГОВОРНИ МЕДИУМИ И ЗАКОНОДАВНИ РЕФОРМИ ВО МЕДИУМСКАТА СФЕРА

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

МОНИТОРИНГ: ИЗБОРИ 2014 - ПРИМЕНАТА НА МЕДИУМСКИТЕ ОДРЕДБИ ОД ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК

ПОДГОТВИЛЕ:
М-Р ИВАН СТЕФАНОВСКИ
М-Р МАРЈАН СТЕПАНОВСКИ
БИЛЈАНА БЕЈКОВА

СКОПЈЕ, МАЈ 2014

ВОВЕД

Центарот за развој на медиуми (ЦРМ), во рамките на програмата на УСАИД за зајакнување на независните медиуми во Република Македонија и Проектот за одговорни медиуми и законодавни реформи во медиумската сфера, за време на претседателските и вонредните парламентарни избори 2014[1], спроведе мониторинг на работата на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) и на Државната изборна комисија (ДИК). Мониторинг тимот на ЦРМ, ги следеше седниците на АВМУ и на ДИК[2], со посебен фокус на точките кои се однесуваа на радиодифузните медиуми и изборниот процес. Целта на набљудувањето беше да се добие јасна слика за тоа како АВМУ и ДИК ги спроведуваат одредбите од Изборниот законик (ИЗ) и од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААМУ) кои директно се однесуваат на работата на медиумите за време на избори, но и да се добие јасна слика за тоа дали законските одредби се добри и како тие влијаат врз работата на радиодифузерите за време на изборните процеси. Имајќи го предвид значењето и улогата на јавниот радиодифузен сервис, посебен дел од овој изборен мониторинг ѝ е посветен и на Македонската радиотелевизија (МРТ).

1 Претседателските избори беа распишани на 1 февруари 2014 година, а предвремените парламентарни избори на 6 март 2014 година. Првиот круг гласање од претседателските избори се одржа на 13 април, а вториот круг гласање заедно со парламентарните избори се одржа на 27 април.

2 Освен оние седници на Советот на АВМУ, на кои тимот на ЦРМ не можеше да присуствува поради арбитрерно изречената забрана за присуство. Види повеќе http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2014/04/Monitoring-na-novoto-mediumsko-zakonodavstvo-MKD.pdf, стр. 4

АГЕНЦИЈА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

Со усвојувањето на измените и дополнувањата на Изборниот законик, во јануари годинава, престанаа да важат Правилникот за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнувањето на изборната кампања и Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања. Одредбите со кои се регулираат правилата за известување на радиодифузерите, се инкорпорирани во Изборниот законик. Комплементарно со Изборниот законик, АВМУ, како независно регулаторно тело, донесе неколку документи со кои подетално ги разработи правилата за медиумско претставување, им даде насоки на приватните радиодифузери, а упати и препораки до јавниот радиодифузен сервис (МРТ). Документите на АВМУ немаат правно обврзувачко дејство за приватните радиодифузери и за јавниот радиодифузен сервис. Советот на АВМУ, на 4-та седница, на 28 јануари 2014, пред распишувањето на претседателските избори, ги усвои Концептот за мониторинг на радио и телевизиските програмски сервиси за Избори 2014 (Концепт) и Методологијата за мониторинг на изборното медиумско претставување преку радиотелевизиските програмски сервиси за време на изборните процеси (Методологија).

Во Концептот се разработени периодите на мониторингот кој го врши АВМУ, опфатот на медиумите, примерокот од програмата на медиумите која се реализира, начинот на реализација на мониторингот, како и бројот на надворешни монитори кои треба да бидат ангажирани и условите за нивно ангажирање[3].

Методологијата, од друга страна, ја дефинира правната рамка на мониторингот, целите, предметот и методот. Таа е составена од: правна рамка, која ги објаснува новите одредби од Изборниот законик; целите на мониторингот (правично, избалансирано и непристрасно медиумско претставување, еднакви услови за пристап до сите облици на медиумско претставување за сите учесници во изборниот процес, почитување на квалитативните и квантитативните принципи за балансирано известување во информативните програми и сл.); предметот на мониторингот (поделба на изборниот период на два дела – период пред започнувањето на изборната кампања и периодот за време на изборната кампања) и методот[4] кој е суштинскиот и најважниот дел од Методологијата. Во овој дел се објаснува оперативниот план за следење на работата на радиодифузерите. Предвидено е следење на посебните информативни програми, на сите облици на директен прис-

3 Види повеќе во Концепт за мониторинг на радио и телевизиските програмски сервиси за Избори 2014 http://www.avmu.mk/images/Koncept_za_monitoring_na_radio_i_televiziski_programski_servisi.pdf

4 Види повеќе во Методологија за мониторинг на изборното медиумско претставување преку радио и телевизиските програмски сервиси за време на изборни процеси: http://www.avmu.mk/images/Metodologija_za_monitoring_na_izbornoto_mediumsko_pretstavuvanje_preku_radio_i_TV_programskite_servisi_za_vreme_na_izbornite_procesi__-_precisten_tekst.pdf

тап до публиката/гласачите, како и почитувањето на правилата за изборниот молк.

За да се премостат определени недостатоци кои се појавија во Изборниот законик, а кои се однесуваат на рамноправното претставување на политичките партии во информативната програма на јавниот радиодифузен серивис, АВМУ направи измени и дополнувања на Методологијата[5]. Изборниот законик, во член 76-а (ставови 2 и 3), предвидува за време на изборната кампања, МРТ да обезбеди рамноправен пристап во информативната програма, така што една третина од времето ќе биде посветена на дневните настани од земјата и светот, една третина за активностите од кампањата на партиите од власта и една третина за активностите на партиите во опозиција. Законикот предвидува, времето во рамки на соодветните третини посветени на политичките партии, да биде распределено според освоените пратенички мандати на претходните парламентарни избори[6]. Ваквата непрецизна законска одредба не им овозможува рамноправно претставување во вестите на МРТ, на кандидатите кандидирани од група избирачи, на кандидатите на партиите кои не учествувале на последните парламентарни избори, или пак, не биле формирани, како и на партиите кои учествувале на последните парламентарни избори, но не освоиле ниту еден пратенички мандат. Од овие причини, АВМУ, најпрво со Методологијата, а подоцна уште попрецизно со Специфичностите на методологијата за мониторингот на изборните процеси во 2014 година[7], му препорача на јавниот радиодифузен сервис да обезбеди дополнително време (дополнителни пет минути) за претставување на кандидатите кои не се опфатени со третините утврдени во Изборниот законик[8]. Пропустите на Изборниот законик ги нотираше и набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР уште во Изјавата за првичните наоди и заклучоци на 28 април 2014[9]. Според ОДИХР, одредбите од Изборниот законик посветени на медиумското претставување, не се во согласност со параграфот 7.8 од Копенхагенскиот документ на ОБСЕ, кој вели дека државата потписничка на Документот, мора да се погрижи да нема правна или административна пречка на патот кон непречениот пристап до медиумите, врз недискриминаторска основа, за сите поединци и политички групи кои сакаат да учествуваат во изборниот процес[10].

И ЦРМ смета дека одредбите од Изборниот законик кои се однесуваат на дефинирање на поимите „позиција/власт" и „опозиција" (чл. 2, ст.1, т. 9 и 10), како и дел од одредбите кои се однесуваат на медиумското претставување (чл. 76-а, ст. 2 и 3), се непрецизни и оставаат простор за различни толкувања. Имајќи го предвид ова, како и фактот дека на сите политички субјекти мора законски да им биде обезбеден фер и рамноправен третман во изборниот процес, ЦРМ предлага да бидат направени измени и дополнувања на Изборниот законик. Преку овие измени и дополнувања, на кандидатите кандидирани од група избирачи, кандидатите на партиите кои не учествувале на последните парламентарни избори, или пак, не биле формирани, како и

5 Методологијата беше изменета и дополнета, на 7-та седница на Советот на АВМУ, одржана на 7 февруари 2014

6 Изборен законик (пречистен текст), Службен весник на РМ, бр.32/2014, од 12 февруари 2014

7 Специфичностите на методологијата за мониторингот на изборните процеси во 2014, претставува третиот подзаконски акт кој го донесе АВМУ за разработување на правилата за медиумско претставување, донесен на 16-та седница одржана на 21 март 2014 година

8 Види повеќе во http://www.avmu.mk/images/Metodoloski_specifiki.pdf и http://www.avmu.mk/images/Metodologija_za_monitoring_na_izbornoto_mediumsko_pretstavuvanje_preku_radio_i_TV_programskite_servisi_za_vreme_na_izbornite_procesi__-_precisten_tekst.pdf

9 Види повеќе Statement of Preliminary Findings and Conclusions http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/118078?download=true p. 8

10 Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true p. 6

на партиите кои учествувале на последните парламентарни избори, но не освоиле ниту еден пратенички мандат, треба да им се доделат дополнителни минути во рамки на вестите на МРТ.

Според Изборниот законик, АВМУ за време на изборниот период има обврска да врши програмски надзор над работата на радиодифузерите. Таа е должна да го следи изборното медиумско претставување на јавниот радиодифузен сервис и на приватните радиодифузери, од денот на распишувањето на изборите, па се до завршувањето на гласањето на денот на одржување на изборите (чл 76-в, ст.1). Иако АВМУ ја следи работата на радиодифузерите, на нејзино барање, радиодифузерите се должни, најдоцна во рок од 48 часа од добивањето на барањето, да ѝ достават снимки од бараната емитувана програма, како и други податоци поврзани со медиумското покривање на изборите (чл 75-г, ст.2). Исто така, радиодифузерите имаат обврска, во рок од 5 дена од распишувањето на изборите (чл 75-ѓ, ст. 4), да ги достават до Агенцијата ценовниците за платеното политичко рекламирање. Доколку утврди прекршување на законските одредби, АВМУ, во рок од 3 дена по прекршувањето, треба да покрене прекршочна постапка пред надлежен суд (чл. 76-в, ст. 2)[11] против радиодифузерот кој ги повредил одредбите. За време на изборниот период, Агенцијата покрена 34 постапки против радиодифузерите за прекршување на одредбите од Изборниот законик. Четири постапки беа поведени за прекршување на одредби од Изборниот законик поврзани со периодот пред започнување на изборната кампања[12], 23 постапки беа поведени за сторени прекршоци за време на изборната кампања[13] и 2 постапки беа поведени за прекршување на изборниот молк[14]. Последните 5 по-

11 Треба да се нагласи дека пред поведување на постапката пред надлежниот суд, Агенцијата треба да спроведе постапка за порамнување со прекршителите. Доколку постапката за порамнување не успее, Агенцијата поведува прекршочна постапка пред надлежниот суд. ЦРМ нема увид со колку радиодифузери е спроведена постапката за порамнување според Законот за прекршоците, а против колку од нив е поведена прекршочна постапка. Од овие причини, ќе се употребува формулацијата „поведување постапка за прекршување“ на соодветниот член од Изборниот законик.

12 Две постапки беа поведени против ТВ Боем – Кичево за прекршување на чл. 75-д, ст .2 (Боем емитувала оглас за собирање потписи за поддршка на кандидатура за претседател на РМ, надвор од означен рекламен блок и без јасно означување на нарачателот) и на чл. 75-д, ст. 3 (Боем емитувала оглас за собирање потписи за поддршка на кандидатура за претседател на РМ во кој освен основните податоци, за кого се собираат потписи и на кои места, содржи и дополнителни податоци за кандидатот), 1 постапка беше поведена против Сител за прекршување на чл. 77, ст .2 (Сител објавил резултати од испитување на јавно мислење поврзано со учесниците во изборниот процес, но не навел податоци за големината и структурата на испитаниот примерок и за периодот во кој е спроведено истражувањето) и 1 постапка беше поведена против МРТ2, исто така за прекршување на чл. 77, ст .2

13 Тринаесет постапки беа поведени за прекршување на чл. 75-ѓ, ст. 1 (надминување на дозволените лимити за платено политичко рекламирање). Од нив, по 2 постапки беа поведени против Алфа, Шутел и ВТВ Тони, а по 1 постапка против Сител, Алсат М, Кисс, Независна ТВ, ТВ Тиквешија, Канал Три и Кобра. Една постапка беше поведена за прекршување на чл. 76, ст. 2 (емитувано платено политичко рекламирање без јасно означен нарачател) против Телма. Осум постапки беа поведени за прекршување на чл. 76, ст. 4 (емитување платено политичко рекламирање во вести, посебни информативни програми, образовни програми за деца, преноси од верски, спортски, културни, забавни и други настани). Од овие постапки, 2 беа поведени против Канал 5, а по 1 постапка против Сител, Алфа, Алсат М, Шутел, Кисс и Сонце. Една постапка беше поведена за прекршување на чл. 77, ст. 1 (објавување анкета спротивно на законски утврдениот рок, согласно кој анкети можат да се објавуваат најдоцна 5 дена пред денот определен за одржување на изборите) против ТВ Канал 5.

14 По 1 постапка беше покрената против 24 Вести и Ера за прекршување на чл. 76-б, ст. 3 кој гласи „При известувањето во деновите на изборниот молк, ќе се смета дека медиумите го прекршиле изборниот молк доколку емитуваат, односно објават какви било информации, фотографии, аудио и аудио-визуелни материјали поврзани со или во кои учествуваат учесници во изборите, какви било облици на медиумско известување кои се отворено или прикриено во функција на нечија изборна кампања и можат да влијаат врз одлука-

стапки беа поведени по завршувањето на изборниот процес, а се однесуваат на генералната (не)избалансираност при известувањето за изборите од страна на радиодифузерите.

АВМУ покрена постапка за прекршување на изборниот молк против 24 Вести. Оваа телевизија, за време на изборниот молк, објави прилог со изјава на актуелниот градоначалник на општина Куманово, Зоран Дамјановски-Циц, кој во пресрет на изборниот ден, беше повикан на информативен разговор во полициска станица. Во изјавата, градоначалникот објаснува дека бил запрен од страна на полицијата и дека бил извршен претрес на возилото без издаден налог[15]. Иако според Законот, станува збор за *„... носител на функција во орган на власта...“*, градоначалникот не беше кандидат во изборниот процес и со својата изјава не влијаеше врз изборниот процес, ниту пак, агитираше во корист на некој изборен актер. ЦРМ смета дека одредбите од членот 76-б, ст.3 од Изборниот законик, во овој случај ја ограничуваат слободата на информирање, како и начелото за навремено и објективно известување. Токму од тука извира потребата за измени и дополнувања на Изборниот законик со кои ќе биде прецизно дефиниран изборниот молк, а на медиумите ќе им биде овозможено, за време на изборниот молк, слободно и без какво било ограничување да ги информираат граѓаните за прашања од јавен интерес.

Едновремено, во јавноста треба да се поттикне дебатата за целисходноста на изборниот молк воопшто и секако, неговото влијание врз слободата на медиумите и правото на информирање особено во контекст на новите технологии (социјалните мрежи, новите медиуми), кои спроведувањето на изборниот молк го прават сè потешко и сè поневозможно.

Во согласност со Изборниот законик, како и со Методологијата и Спецификностите на методологијата, АВМУ има обврска да даде оценка за начинот на кој МРТ и приватните радиодифузери известувале за изборниот процес. Имајќи ја предвид оваа обврска, Агенцијата објави извештаи од мониторингот на медиумите, по завршување на првиот круг од гласањето на претседателските избори, и по завршувањето на гласањето на вториот круг од претседателски избори и гласањето на парламентарните избори. Извештајот за првиот круг од кампањата за претседателските избори беше поделен на два дела. Едниот дел се однесуваше на мониторингот на МРТ, а другиот дел на мониторингот на приватните радиодифузери.

Анализата на Извештаите од мониторингот на медиумското покривање на првиот круг од претседателските избори на јавниот радиодифузен сервис и на комерцијалните медиуми покажа дека АВМУ селективно ја спроведе методологијата за мониторинг на радиодифузерите, а заклучокот кој се однесува на телевизиите Телма и 24 Вести, воопшто не произлегува од содржината на извештајот. Во мониторингот преовладуваа квантитативните елементи, додека квалитативната анализа на медиумското покривање беше сведена на минимум. Многу малку или воопшто не беше направена анализа на тонот со кој известуваат медиумите; на рамката во која известуваат за определени политички субјекти; на манипулативната употреба на филмови, слики и звуци; на изборот на зборови или реченици кога се известува за политичките субјекти или кога се презентираат информациите; на почитувањето на новинарските професионални стандарди; на присуството на говор на омраза и др. Отсуството на продлабочена и детална квалитативна анализа на ме-

та на избирачите, податоци со кои го откриваат идентитетот на политичките субјекти и/или на поединци вклучени во инциденти или други неправилности на денот на гласањето како и изјави од кандидати во изборниот процес, од учесниците во изборна кампања, од претставници на политички партии, и од носители на функции во органите на власта“

15 Изјавата може да се погледне на следниот линк: http://24vesti.mk/priveden-gradonachalnikot-na-kumanovo-zoran-damjanovski

диумското покривање и комплетната доминација на квантитативните елементи, даваат нецелосна, па дури и искривена слика за начинот на кој медиумите информираа за време на првиот изборен круг. Иако, Агенцијата во Методологијата за мониторинг наведува дека *„елементите врз основа на кои ќе се извлекува оценка за квалитетот на известувањето се потпираат врз Насоките за медиумска анализа во текот на мисиите за набљудување на изборите, изработени во 2005 година од страна на Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР), Директоратот за човекови права, Комисијата за демократија преку правото (Венецијанска комисија) на Советот на Европа и Европската комисија, како и врз насоките за покривање на изборите од страна на радиодифузните медиуми во транзиционите демократии на 'Артикл 19' "*, таа сепак, не ги почитуваше доследно, и на јавноста ѝ оневозможи да добие јасна и прецизна слика за тоа дали медиумите балансирано и непристрасно информираа за време на првиот изборен циклус.

Направен беше пропуст и во квантитативниот дел од мониторингот, затоа што не беше санкционирано прекршувањето на одредбите од Изборниот законик за балансирано претставување од страна на Сител. Оваа телевизија на претседателскиот кандидат поддржан од власта, Ѓорге Иванов му посвети повеќе време, од вкупното време на сите останатите тројца претседателски кандидати. АВМУ во извештајот појаснува дека станува збор за стратешки пристап на коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ. Овој пропуст на Агенцијата е нотиран и во Изјавата за првичните наоди и заклучоци на ОДИХР[16]. Дополнително загрижува и инсистирањето на Претседателот на Советот на АВМУ, без каква било методолошка основа, во првиот извештај да биде додаден параграф кој се однесува на Телма и 24 Вести и кој претставува политички атак врз двата радиодифузери.

Некои членови на АВМУ, уште на самата седница кога беа презентирани извештаите, ги истакнаа пропустите на мониторингот и процесот на усвојување помина со поделена поддршка односно шест членови беа воздржани, а осум гласаа за нивно усвојување.

Имајќи ги предвид законските обврски на АВМУ и исклучителното значење на мониторингот на медиумското покривање, ЦРМ меѓу двата изборни круга апелираше Агенцијата во својата анализа целосно да ги вклучи квалитативните компоненти на мониторинг и на таков начин да ја потврди својата професионална, независна и непристрасна улога на регулаторно тело[17].

По седницата на АВМУ, некои членови и јавно се огласија. Тие пред медиумите изјавија дека станува збор за „преседан во историјата на ова регулаторно тело и ги образложија причините заради кои не го поддржале извештајот. Членот на Агенцијата, Замир Мехмети, за 24 Вести и за Телма, изјави дека тоа е првиот извештај во историјата на Агенцијата, во кој најдиректно се етикетираат медиуми. Мехмети не сакаше да навлегува во причините зошто тоа се прави, но истакна дека тој никогаш нема да поддржи таков извештај. Понатаму, тој наведе дека Агенцијата дала свој придонес во повеќе изборни циклуси во минатото, и независно од тоа кои личности биле членови, а кој бил претседател, никогаш немало етикетирање, напаѓање, или пак, најдиректно мешање во уредувачката политика на медиумите[18]. На наредната седница на Агенцијата, членката на Агенцијата, Алма Машовиќ директно ја нападна новинарката на Телма која ја следеше седницата со следниот коментар: *„Наредно ваше известување на било кои вести*

16 http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/118079?download=true p.9

17 Види http://www.time.mk/c/5c72f53435/crm-agencijata-za-mediumi-selektivno-gi-nabljuduva-radiodifuzerite.html

18 Види http://www.time.mk/c/c3753e96e9/zamir-mehmeti-izvestajot-na-agencijata-za-mediumi-e-sramen.html

да биде, значи, личните ставови на одреден член на Советот или на повеќе членови на Советот, да не ги пласирате во јавноста како известувања на Агенцијата и на одредени членови на Советот. Именувајте ги, кажете ги, образложете, никој никому не може да забрани на кој медиум сака да дава изјави, меѓутоа злоупотреба на функцијата претседател на Агенцијата за медиуми, одредени членови на Советот, и, да не речам, повисоки функции во државата, премиер, претседател на државата, тоа се коси со секаква ваша, да не кажам, непрофесионална уредувачка политика."[19].

ЦРМ смета дека секаков вид на селективен мониторинг, без вклучување на квалитативните елементи, креира искривена слика за информирањето на медиумите за време на изборите, а секакво етикетирање на медиумите, без разлика дали е тоа направено во официјален извештај, или пак, станува збор за индивидуална изјава на некој од членовите на АВМУ, претставува директен притисок и атак врз медиумите и слободата на информирање.

Вториот извештај од мониторингот на медиумското покривање на изборниот процес[20], Агенцијата го презентираше на 29-та седница на Советот, одржана на 9 мај 2014. Овој извештај претставува кумулативна оценка за известувањето на радиодифузерите, од двата круга на претседателските избори и од предвремените парламентарни избори. За разлика од првите извештаи, вториот извештај е подетален и содржи повеќе квалитативни елементи и констатации. На повеќе места се забележува квалитативна анализа на тонот на известувањето на медиумите, но повторно отсуствуваа компонентите, како што се на пример, рамката во која се информира за релевантниот субјект, изборот на зборови кога се известува за политичките субјекти, манипулативната употреба на слики, филмови и звуци, и др. Во деловите посветени на јавниот радиодифузен сервис има многу помалку квалитативна анализа, отколку во делот посветен на приватните радиодифузери. Што се однесува до презентирањето на вториот извештај, мора да се истакне дека овој пат, на седницата на АВМУ, изостана каква било дебата меѓу членовите на Агенцијата. За разлика од презентацијата на првиот извештај, кога членовите отворено дебатираа за позитивните и негативните страни на извештајот, овој пат немаше никакви коментари и забелешки од страна на советниците.

На истата седница беше направена анализа, и беа изречени санкции за генералното (не)почитување на одредбата од чл. 75, ст. 1 од Изборниот законик, која реферира на обврската од страна на радиодифузерите да ги покриваат изборите на правичен, избалансиран и непристрасен начин. Беа поднесени барања за поведување постапки против Алфа, Алсат-М, Канал 5, Сител и Телма[21]. За наведениот прекршок, Изборниот законик предвидува глоба од 3.000 до 5.000 евра, во денарска противвредност. Иако од извештајот на АВМУ е видливо дека определени радиодифузери, како Телма, биле на границата на (не)пристрасноста, додека Алфа, Алсат-М, Канал 5 и Сител биле отворено необјективни во корист на власта, сепак, предвидената глоба е еднаква за сите.

Имајќи го предид ова, ЦРМ предлага измени на Изборниот законик со кои ќе се обезбеди поголема правичност при санкционирањето и ќе се постави поширока рамка за санкционирање на прекршувањата.

19 http://www.avmu.mk/images/usvoen_zapisnik.pdf

20 Види http://www.avmu.mk/images/Finalen_Izvestaj_Izbori_2014_-_nacionalni_mediumi.pdf

21 Види http://avmu.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1322%3A-29-&catid=145%3A2014-&Itemid=474&lang=mk

МАКЕДОНСКА РАДИОТЕЛЕВИЗИЈА

Јавниот радиодифузен сервис треба да биде двигател на демократските процеси во државата и токму затоа тој има законска обврска[22] преку своите програми и содржини директно да придонесува кон создавањето и развојот на слободното мислење и информирање на јавноста. Имајќи го предвид ова, Македонската радиотелевизија (МРТ) како јавен радиодифузен сервис игра значајна и специфична улога во секој изборен процес.

Изборниот законик ги обврзува сите радиодифузери на правично, избалансирано и непристрасно медиумско покривање на кампањите и претставување на кандидатите и политичките партии вклучени во изборниот процес. Но, за јавниот радиодифузер има и специфични правила кои произлегуваат токму од неговата посебна улога на јавен информативен сервис на граѓаните. Во таа насока, МРТ има обврска навремено и без надоместок да ги информира граѓаните за начинот и техниката на гласањето, не смее да емитува платено политичко рекламирање, треба да обезбеди бесплатно непристрасно и баланисарано политичко претставување на кандидатите, треба да обезбеди редовно информирање за изборниот процес за лицата со оштетен слух, а треба и да обезбеди рамноправен пристап во информативната програма. Пристапот во вестите на МРТ, законодавецот го поделил на третини за дневно-информативни настани, за активности на политичките партии од власта и за активности на политичките партии од опозицијата. Како што веќе елабориравме во делот посветен на АВМУ, Изборниот законик не предвидел минутажа за вонпарламентарните и новоформираните партии. Овој пропуст, Агенцијата го премости со препораката до МРТ, таа да издвои дополнителни пет минути во вестите за овие политички субјекти.

22 Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник на РМ, бр.184/2013, бр.13/2014 и бр.44/2014, чл. 110

Анализирајќи ги извештаите од мониторингот на АВМУ, МРТ ја испочитува препораката на Агенцијата, во исто време да обезбеди бесплатно медиумско претставување на кандидатите, како и бесплатно континуирано информирање за начините и техниките на гласање. Извештајот на АВМУ изобилува со детални податоци и графички прикази за сите програмски сервиси на јавниот радиодифузер и вклучува квантитативно-технички индикатори сублимирани во една детална квантитативна анализа. Сепак, она што е особено индикативно е отсуството на темелна и детална анализа на квалитативните аспекти на информирањето на МРТ. Извештајот се фокусира исклучиво на распределбата на времето во рамки на информативните програми, па оттаму, АВМУ заклучува дека МРТ ја *„исполни обврската да обезбеди рамноправен пристап за учесниците во изборната кампања преку поделба на времето“*[23] и дека *„ја исполни обврската за бесплатно политичко претставување“*[24].

Извештајот на АВМУ посебно го нотира емитувањето на снимената дебата со четворицата претседателски кандидати (на 5 април 2014), како и „Отвореното студио“ кое

23 *Извештајот од мониторингот на медиумското покривање на претседателските и предвремените парламентарни избори 2014, АВМУ,* http://avmu.mk/images/Finalen_Izvestaj_Izbori_2014_-_nacionalni_mediumi.pdf

24 Ибид

беше емитувано веднаш после дебатата. И во овој случај констатирана е формата, но не е подетално квалитативно анализирана реализацијата на самата дебата, како и изборот на гости во „Отвореното студио“ односно не е анализиран тонот на кој се одвиваше дискусијата после дебатата на претседателските кандидати, а кој беше главно негативен во однос на претседателскиот кандидат на СДСМ.

За разлика од АВМУ, мониторингот на ОБСЕ/ОДИХР не беше фокусиран на квантитативните елементи, туку, повеќе се однесуваше на содржинското информирање на МРТ. Во таа насока, ОБСЕ/ОДИХР констатира дека *„владејачките партии беа медиумски покриени на попозитивен начин на МРТ. Додека сите учесници во изборната трка беа покриени во голема мера на неутрален начин, ВМРО - ДПМНЕ имаше предност со тоа што добиваше позитивно медиумско покривање во кое се нагласуваа нејзините постигнувања и идни проекти. МРТ2 имаше сличен пристап на обезбедување позитивно и неутрално медиумско покривање на активностите на ДУИ, и главно неутрално медиумско покривање на останатите учесници во изборната трка.“*

Избегнувањето на квалитативната анализа и нагласувањето на квантитативните елементи од страна на АВМУ, како и недвосмислените и јасни констатации на ОБСЕ/ОДИХР за информирањето на МРТ за време на изборниот процес, укажуваат на тоа дека МРТ и натаму останува пристрасна во однос на власта и дека сè уште не функционира како сервис на граѓаните односно како современ, непристрасен и професионален јавен радиодифузен сервис.

ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА

Државната изборна комисија (ДИК) е стожерниот орган кој се грижи за спроведување на изборниот процес. Таа се грижи за законитоста на подготовката и спроведувањето на изборите во согласност со Изборниот законик и врши надзор над работата на изборните органи[25]. Тимот на ЦРМ ја набљудуваше работата на ДИК само од аспект на одлучувањето за прашања кои се директно поврзани со медиумите.

ДИК има надлежност да постапува по поднесени приговори за прекршување на одредбите од членот 69-а од Изборниот законик посветен на изборната кампања[26]. Од записникот од 71-та седница видливо е дека ДИК донела одлука за формирање работна група која ќе постапува по поднесените приговори, но не е јасно наведено кој ја сочинува работната група, а одлуката не е објавена на интернет страницата на Комисијата[27]. Иако интернет страницата изобилува со информации поврзани со изборниот процес, сепак, ДИК може да вложи поголем напор околу транспарентноста. Алтернативно, законодавецот може да воведе законска обврска за објавување на сите одлуки на ДИК на интернет страницата, како што е утврдена обврската за објавување на усвоените записници најдоцна во рок од 48 часа по усвојувањето[28].

Од мониторингот на седниците и од анализата на записниците, може да се заклучи дека членовите на Комисијата не им посветуваат големо внимание на прекршувањата на Изборниот законик од страна на радиодифузерите сметајќи дека за нив директно е надлежна АВМУ. Ваквото однесување отвора простор за правни празнини и недоречености, но и можност определени субјекти да го нарушат изборниот процес, а за тоа да не бидат санкционирани. Како пример може да се наведе случајот со поднесениот приговор од страна на политичката партија СДСМ, за прерано започнување на изборната кампања на претседателскиот кандидат на ВМРО-ДПМНЕ, Ѓорге Иванов. Иако по долга дискусија беше заклучено дека е прекршен членот 69-а, сепак, од страна на АВМУ не беше санкциониран ниту еден радиодифузер кој го пренел настанот[29]. Овој пример, недвосмислено го наметнува прашањето дали

25 Чл. 31, ст. 1 од Изборниот законик; Надлежностите на ДИК се дефинирани во чл. 31, ст. 2 од Изборниот законик

26 Чл. 69-а од Изборен законик гласи: „(1) За изборна кампања се смета јавно собирање и други јавни настани организирани од страна на учесникот во изборната кампања, јавно истакнување на плакати, видео презентации на јавни места, изборно медиумско и интернет претставување, дистрибуирање на печатени материјали и јавно претставување на потврдените кандидати од надлежните изборни органи и нивните програми. (2) Изборната кампања започнува 20 дена пред денот на изборите и во првиот и вториот круг на гласање не смее да трае 24 часа пред денот на изборите и на денот на изборите. (3) Во случај на поднесен приговор за непочитување на одредбите од ставовите (1) и (2) на овој член, Државната изборна комисија е должна да ги испита наводите и да постапи по поднесениот приговор во рок не подолг од седум дена од денот на поднесувањето на приговорот. “

27 Види Записник од 71-та седница на ДИК http://www.sec.mk/files/izbori2014/zapisnici/Zapisnik_od_71.pdf

28 Види чл. 31, ст. 2, т. 43-б од Изборниот законик

29 Повеќе за случајот види во Записник од 78-та седница на ДИК http://www.sec.mk/files/izbori2014/zapisnici/Zapisnik_od_78.pdf, стр. 2-9

е потребна подобра координација меѓу ДИК и АВМУ.

Уште еден аргумент во оваа насока се претставките поднесени од страна на политичките партии СДСМ и АПМ, на 92-та седница на ДИК. Двете претставки, наместо до соодветните институции (АВМУ и надлежниот суд) се поднесени до ДИК. Во однос на претставката која се однесува на покренување постапка против Канал 5 за повреда на членот 77, работната група во рамки на ДИК, а потоа и членовите на Комисијата, заклучија дека поднесената претставка треба да биде препратна до АВМУ[30].

Во овој изборен процес за ДИК се наметнаа неколку прашања и дилеми поврзани со претставувањето на кандидатите на интернет. На 86-та седница, ДИК одлучуваше по приговори во врска со интернет претставувањето кое се споменува при дефинирањето на изборната кампања во членот 69-а од Изборниот законик. Слични прашања беа отворени и на 97-та седница на која беа поднесени повеќе приговори во врска со членовите 69-а и 77 од Изборниот законик. Иако во текстот на чл. 69-а, недвосмислено се споменува интернет претставувањето како дел од изборната кампања[31], во делот од Изборниот законик кој ги регулира поимите употребувани во текстот на Законот[32], недостасува дефиниција за интернет претставување. Токму од овие причини, разбирливи беа дисонантните дискусии на членовите на ДИК во однос на поднесените приговори[33].

Други прашања што произлегоа се и тоа дали социјалните мрежи се медиуми и дали објавувањето на содржини на интернет за време на изборниот молк претставува негово кршење?

Имајќи го предвид сето ова, ЦРМ смета дека е потребна широка јавна и експертска дебата за тоа дали, на кој начин и до кој степен треба да се регулира интернет претставувањето.

30 Види повеќе во Записник од 92-та седница на ДИК http://www.sec.mk/files/izbori2014/zapisnici/Zapisnik_od_92.pdf, стр. 2-4

31 Види фуснота 26

32 Види чл. 2, ст. 1 од Изборниот законик

33 Види повеќе во Записник од 86-та седница на ДИК http://www.sec.mk/files/izbori2014/zapisnici/Zapisnik86.pdf, стр. 4-13 и Записник од 97-та седница на ДИК http://www.sec.mk/files/izbori2014/zapisnici/Zapisnik_od_97.pdf, стр. 8-16

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ги премости недостатоците на Изборниот законик во делот на рамноправното претставување во вестите на МРТ односно се обиде да им овозможи рамноправно претставување на кандидатите кандидирани од група избирачи, на кандидатите на партиите кои не учествувале на последните парламентарни избори, или пак, не биле формирани, како и на партиите кои учествувале на последните парламентарни избори, но не освоиле ниту еден пратенички мандат. За таа цел, АВМУ најпрво со Методологијата, а подоцна уште попрецизно со Спецификностите на методологијата за мониторингот на изборните процеси во 2014 година, му препорача на јавниот радиодифузен сервис да обезбеди дополнително време од пет минути во вестите за претставување на кандидатите кои не се опфатени со Изборниот законик.

  ЦРМ смета дека одредбите од Изборниот законик кои се однесуваат на дефинирање на поимите „позиција/власт" и „опозиција" (чл. 2, ст.1, т. 9 и 10), како и дел од одредбите кои се однесуваат на медиумското претставување (чл. 76-а, ст. 2 и 3), се непрецизни и оставаат простор за различни толкувања. Имајќи го предвид ова, како и фактот дека на сите политички субјекти мора законски да им биде обезбеден фер и рамноправен третман во изборниот процес, ЦРМ предлага да бидат направени измени и дополнувања на Изборниот законик.

- Анализата на Извештаите од мониторингот на медиумското покривање на јавниот радиодифузен сервис и на комерцијалните медиуми покажа дека АВМУ 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 известуваат медиумите; на рамката во која известуваат за определени политички субјекти; на манипулативната употреба на филмови, слики и звуци; на изборот на зборови или реченици кога се известува за политичките субјекти или кога се презентираат 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, даваат нецелосна, па дури и искривена слика за начинот на кој медиумите информираа за време на првиот изборен круг.

  Направен беше пропуст и во квантитативниот дел од мониторингот, затоа што не беше санкционирано прекршувањето на одредбите од Изборниот законик за балансирано претставување од страна на Сител. Оваа телевизија на претседателскиот кандидат поддржан од власта, Ѓорге Иванов му посвети повеќе време, од вкупното време на сите останатите тројца претседателски кандидати. АВМУ во извештајот појаснува дека станува збор за стратешки пристап на коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ.

  Дополнително загрижува и инсисти-

рањето на Претседателот на Советот на АВМУ, без каква било методолошка основа, во првиот извештај да биде додаден параграф кој се однесува на Телма и 24 Вести и кој претставува паушален политички атак врз двата радиодифузери.

ЦРМ смета дека секаков вид на селективен мониторинг, без вклучување на квалитативните елементи, креира искривена слика за информирањето на медиумите за време на изборите, а секакво етикетирање на медиумите, без разлика дали е тоа направено во официјален извештај, или пак, станува збор за индивидуална изјава на некој од членовите на АВМУ, претставува директен притисок и атак врз медиумите и слободата на информирање.

Имајќи го предвид ова, ЦРМ ѝ препорачува на АВМУ за време на идните изборни процеси, повеќе внимание да ѝ посвети на анализата на квалитативните елементи од мониторингот на радиодифузерите. На тој начин ќе се добие пообјективна слика за целокупното медиумско известување за време на изборите. Исто така, ЦРМ смета дека членовите на Советот на АВМУ треба да се воздржат од изјави и активности со кои се врши напад, политичко етикетирање или пак, притисок врз радиодифузерите.

- Избегнувањето на квалитативната анализа и нагласувањето на квантитативните елементи од страна на АВМУ, како и недвосмислените и јасни коонстатации на ОБСЕ/ОДИХР за информирањето на МРТ за време на изборниот процес, укажувааат на тоа дека МРТ и натаму останува пристрасна спрема власта и дека сè уште не функционира како сервис на граѓаните односно како современ, непристрасен и професионален јавен радиодифузен сервис.
- АВМУ покрена постапка за прекршување на изборниот молк против 24 Вести бидејќи оваа телевизија ја објави изјавата на актуелниот градоначалник на општина Куманово, кој во пресрет на изборниот ден, беше повикан на информативен разговор во полициска станица.

ЦРМ смета дека одредбите од членот 76-б, ст.3 од Изборниот законик, во овој случај ја ограничуваат слободата на информирање, како и начелото за навремено и објективно известување. Токму од тука извира потребата за измени и дополнувања на Изборниот законик со кои ќе биде прецизно дефиниран изборниот молк, а на медиумите ќе им биде овозможено, за време на изборниот молк, слободно и без какво било ограничување да ги информираат граѓаните за прашања од јавен интерес..

Едновремено, во јавноста треба да се поттикне дебатата за целисходноста на изборниот молк воопшто и секако, неговото влијание врз слободата на медиумите и правото на информирање особено во контекст на новите технологии кои спроведувањето на изборниот молк го прават сè потешко и сè поневозможно.

- АВМУ поднесе барања за поведување постапки против Алфа, Алсат-М, Канал 5, Сител и Телма, за генералното (не)почитување на одредбата од чл. 75, ст. 1 од Изборниот законик, која реферира на обврската радиодифузерите да ги покриваат изборите на правичен, избалансиран и непристрасен начин. За наведениот прекршок, Изборниот законик предвидува глоба од 3.000 до 5.000 евра, во денарска противвредност. Иако од извештајот на АВМУ е видливо дека определени радиодифузери, како Телма, биле на границата на (не)пристрасноста, додека Алфа, Алсат-М, Канал 5 и Сител биле отворено необјективни во корист на власта, сепак, предвидената глоба е еднаква за сите.

ЦРМ предлага измена на одредбите од чл. 181-а од Изборниот законик, со цел да се постави поширока рамка за санкционирање на евентуални прекршувања на одредбата од чл. 75, ст. 1. На тој

начин, ќе се обезбеди поголема правичност при санкционирањето.

- Во овој изборен процес, за Државната изборна комисија се наметнаа неколку прашања и дилеми поврзани со претставувањето на кандидатите на интернет и нејзината конкретна надлежност како стожерно тело кое има законска обврска да се грижи за спроведувањето на изборите. Други прашања што произлегоа се и тоа дали социјалните мрежи се медиуми и дали објавувањето на содржини на интернет за време на изборниот молк претставува негово кршење?

ЦРМ смета дека е потребна широка јавна и експертска дебата за тоа дали, на кој начин и до кој степен треба да се регулира интернет претставувањето.