USAID PROJECT FOR MEDIA LEGAL REFORM AND RESPONSIBLE MEDIA

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА

ПРЕДЛОГ-РЕШЕНИЈА ЗА ПОДЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА ВО НАДЛЕЖНОСТ НА АГЕНЦИЈАТА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

ПОДГОТВИЛ:
М-Р ИВАН СТЕФАНОВСКИ

СКОПЈЕ, ЈУЛИ 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.

ВОВЕД

Центарот за развој на медиуми (ЦРМ), континуирано и посветено работи на подобрување на правната рамка за функционирање и развивање на медиумите и медиумските слободи и права во Република Македонија.

Овој документ за јавна политика, подготвен 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, содржи предлози и препораки за обезбедување транспарентност и ефикасност во работата на Агенцијата за аудио и аудиовизулени медиуми (АВМУ), кои треба да бидат содржани во идниот деловник на ова регулаторно тело.

На 2 јули 2014, на 7-та седница на Собранието на РМ, беа избрани членовите на Советот на АВМУ, а на 8 јули 2014, беше одржана неговата конститутивна седница. Според Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААМУ), Агенцијата во рок од 60 дена, од изборот на новиот состав на Советот на АВМУ, треба да го донесе основниот подзаконски акт - деловник за работа на ова регулаторно тело.

Усвојувањето, пак, на другите подзаконски акти е во корелација со изборот на новиот директор на Агенцијата. Тие треба да бидат донесени во рок од 6 месеци од изборот на директорот бидејќи директорот ги предлага подзаконските акти, а Советот на АВМУ ги усвојува. Покрај Деловникот за работа на АВМУ, Советот на Агенцијата, треба да ги донесе следните подзаконски акти: правилник за внатрешна организација и систематизација на работите и задачите на стручната служба на АВМУ; правилник за подрачјата на телевизиско и радио емитување; правилник за техничките, просторните, финансиските и кадровските услови за обезбедување на телевизиско или радио емитување; правилник за процедурите на финансиското и сметководственото работење на Агенцијата; правилник за форматите на програмските сервиси на радиодифузерите; правилник за емитување музика и изворно произведени програми во РМ на Македонски јазик, или на јазиците на етничките заедници; правилник за заштита на малолетни лица; правилник за емитување квизови и други облици на наградно учествување; правилник за спонзорство; правилник за пласирање производи; правилник за емитување европски аудиовизуелни дела и дела од независни продуценти; правилник за користење телефонски услуги со додадена вредност; правилник за нови рекламни техники; правилник за начинот на пристап до преносниот сигнал на радиодифузерите за остварување на правото на кратко известување; правилник за содржината и формата на пријавата за евиденција во регистарот на оператори кои реемитуваат програмски пакети и на потврдата за регистрација на програмски пакети; кодекс за однесување на членовите на Советот на Агенцијата и вработените во стручната служба на АВМУ; упатство за класификација на видовите аудиовизуелни и аудио програми; одлука за утврдување на листи на настани од големо значење за јавноста на РМ и акт за утврдување на локациите за прибирање сигнали од операторите на јавни електронски комуникациски мрежи и давателите на аудиовизуелни медиумски услуги по барање.

Покрај овие предлози и препораки за идниот деловник на АВМУ, ЦРМ и во иднина, ќе ја

користи законската можност предвидена во членот 10 од Законот[1], да учествува во јавната дебата и редовно да дава предлози и сугестии за подобрување на подзаконските акти на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

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: ВЛИЈАНИЕ НА ЈАВНОСТА (1) Агенцијата пред да донесе или измени подзаконски акт од своја надлежност, како и пред да ја донесе годишната програма за работа за наредната година, на својата веб страница јавно ќе го објави предложениот подзаконски акт, односно предложената годишна програма за работа за наредната година со цел да обезбеди јавна расправа, односно да им овозможи на сите заинтересирани страни да ги изразат своите мислења, гледишта и ставови во однос на предложениот подзаконски акт или предложената годишна програма за работа за наредната година. (2) Рокот на траењето на јавната расправа од ставот 1 на овој член не смее да да биде пократок од 30 дена од денот на објавувањето на актите од ставот 1 на овој член. (3) По истекот на рокот од ставот 2 на овој член, а пред донесувањето на подзаконскиот акт, Агенцијата има обврска јавно да ги објави на својата веб страница добиените мислења и коментари, како и ставот на Агенцијата по однос на истите.

ДЕЛОВНИК ЗА РАБОТА НА АВМУ

Деловникот за работа на Агенцијата треба да го донесе новоизбраниот Совет на АВМУ, најдоцна 60 дена од изборот на членовите на Советот. Законот дава генерална структура на прашањата кои треба да бидат опфатени со Деловникот: заштитните знаци, печатите на АВМУ и нивната употреба; начинот и постапката за водење на седниците на Советот; постапката за именување и разрешување на претседателот на Советот, на неговиот заменик и на директорот на Агенцијата; постапката за донесување на останатите подзаконски акти во надлежност на АВМУ; постапката за доделување, одземање или продолжување на дозволата за телевизиско или радио емитување; начинот и постапката за водење на регистрите, како и други прашања кои се од делокругот на работата на Агенцијата[2].

ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПОГОЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ЈАВНОСТ

Деловникот на АВМУ треба да обезбеди поголема и континуирана транспарентност и јавност во работата на Агенцијата. Јавноста е едно од клучните начела на кое треба да се заснова работата на секое регулаторно тело. Оваа начело добива уште поголема тежина кога станува збор за регулаторно тело од областа на медиумите. ЦРМ уште пред да бидат донесени медиумските закони сметаше дека јавноста во работата на Агенцијата треба да биде составен дел на Законот[3].

ЦРМ предлага во новиот деловник, задолжително да бидат вметнати одредби со кои ќе се обезбедат и зголемат транспарентноста и јавноста на седниците на АВМУ.

Едно од клучните прашања во однос на седниците на Советот на АВМУ е јавноста на седниците. ЗААМУ направи чекор назад во однос на поранешниот Закон за радиодифузија кој предвидуваше јавни седници на поранешниот Совет за радиодифузија[4]. Актуелното законско решение никаде не предвидува јавност во работата на седниците, туку остава можност надворешни лица да присуствуваат на седниците во согласност со деловникот за работа на Агенцијата[5]. Ставот на ЦРМ е дека со деловникот на Агенцијата јасно мора да биде гарантирана можноста пошироката јавност, а посебно на медиумите и на граѓанските организации, непречено да присуствуваат на седниците на Советот, без при тоа да биде наметната посебна постапка која би можела да имплицира каков било ограничен пристап.

Новиот деловник би требало да ја забрани лошата пракса која беше забележана во работењето на поранешниот Совет за радиодифузија – советниците за време на седниците да

2 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. 7, ст. 2

3 Види повеќе во Анализа на Нацрт-законот за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2013/05/CRM_Analiza-na-Nacrt-Zakonot-za-mediumi-i-audiovizuelni-madiumski-uslugi_Maj-2013.pdf стр. 30

4 Закон за радиодифузната дејност, Службен весник на РМ, бр. 100/2005, 19/2007, 8/2008, 103/2008, 152/2008, 6/10, 145/10, 97/1, 13/2012 и 72/2013

5 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. 4

прават координации кои не се јавни. Координациите на советниците за определени точки од дневниот ред се одвиваа зад „затворени врати", без присуство на јавноста, нивната содржина не беше дел од записникот на седниците, а по нивното завршување. најчесто директно се поминуваше на гласање. Всушност, ваквите координации претставуваа сериозна повреда на принципот на јавност, кој би требало да е едно од основните начела на работата на независното регулаторно тело.

На линија со транспарентното работење на Агенцијата, исто така, е законската обврска за одржување јавни состаноци, најмалку еднаш во три месеци. Овие состаноци треба да им овозможат на заинтересираните страни да ги изложат своите ставови и мислења за прашања поврзани со состојбите на пазарот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, како и со реализацијата на активностите и исполнувањето на целите од годишната програма за работа на АВМУ. Сите ставови и мислења, како и ставот на Агенцијата во однос на добиените сугестии, треба да бидат објавени на интернет-страницата на АВМУ, најдоцна 7 дена од одржувањето на јавниот состанок[6].

Законот предвидува Агенцијата да донесе посебен подзаконски акт со кој ќе ги уреди постапката и начинот на примање предлози од заинтересираните страни[7]. ЦРМ препорачува, Агенцијата да усвои подзаконски акт кој начинот на примање предлози ќе го направи брз, едноставен и достапен за сите заинтересирани страни. Постапката на доставување и примање предлози до АВМУ не смее да биде комплицирана и бирократизирана. Таа треба да ги охрабри сите засеганти и заинтересирани страни да доставуваат предлози и на таков начин да придонесат кон развојот на современата радиодифузија во државава. И Советот на Европа во својата препорака REC (2000) 23, која се однесува на независноста и функционирањето на регулаторните тела во радиодифузниот сектор, препорачува регулаторните тела, во рамки на својата надлежност, да бидат во можност редовно да разгледуваат и да ги објавуваат приговорите за работата на радиодифузерите[8]. Сепак, тоа треба да биде направено на начин кој е едноставен за сите засегнати страни.

Законот предвидува Агенцијата, на својата интернет-страница, да го објавува дневниот ред на седниците, најдоцна еден ден пред нивното одржување[9]. Наша препорака е, во деловникот на АВМУ да се внесе одредба која ќе ја задолжи Агенцијата да го објавува дневниот ред најмалку три дена пред одржување на седницата. На ваков начин, ќе им се овозможи на сите засегнати страни кои ја следат работата на Агенцијата и кои се интересираат за медиумите, да имаат подобар увид во прашањата што Советот ќе ги разгледува и ќе одлучува за нив.

Кога станува збор за објавување на документите на интернет-страницата на АВМУ, би било мошне корисно кога Советот, деловнички би вметнал листа на задолжителни документи кои треба да се објавуваат во законски утврдениот рок од 7 дена. На овој начин дополнително ќе се прецизира законската формулација од чл. 13, ст. 6 од Законот[10], посебно во делот *„...и другите акти..."*. Законот предвидува донесување подзаконски акт со кој подетално ќе се уредат

6 Ibid, чл. 9, ст. 1,2 и 3

7 Ibid, чл. 9, ст. 4

8 Council of Europe, REC (2000) 23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, par. 21

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

10 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.

податоците и информациите што Агенцијата ќе ги објавува, како и начинот на пристап до нив во согласност со Законот[11]. ЦРМ препорачува АВМУ да го донесе овој подзаконски акт во најкус можен рок, веднаш по конституирањето на новиот Совет. Агенцијата мора да води сметка и за одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер бидејќи АВМУ како имател на информации од јавен карактер, треба да ја информира јавноста: за предлог програмите, стратегиите, ставовите, мислењата, студиите и други слични документи што се однесуваат на актите од надлежноста; за сите повици во постапката за јавните набавки и тендерската документација, како и за податоци од нејзините надлежности утврдени со закон[12]. ЦРМ укажа на овие недостатоци и во минатото, кога предмет на разговор беше тогашниот Нацрт-закон за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги кој подоцна беше поделен на два одделни закони[13].

ИМЕНУВАЊА И РАЗРЕШУВАЊА СО ПОГОЛЕМО МНОЗИНСТВО

Деловникот на АВМУ ќе треба детално да ја уреди постапката за именување и разрешување на претседателот на Советот и неговиот заменик, како и изборот и разрешувањето на директорот на Агенцијата и на неговиот заменик. Советот работи со кворум од најмалку пет членови, а одлуките и другите акти ги донесува со мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот[14]. Оваа одредба имплицира дека Деловникот, но и сите останати одлуки и акти можат да бидат донесени со гласовите на најмалку 4 советници. Во однос на изборот на претседателот на Советот, неговиот заменик, а посебно директорот на АВМУ, кој како инокосен орган на Агенцијата има акумулирано голем број законски ингеренции, може да се предвиди повисоко деловничко мнозинство за избор и разрешување.

ЦРМ предлага изборот и разрешувањето на претседателот на Советот на АВМУ, на заменикот на претседателот на Советот, и на директорот на АВМУ и неговиот заменик, да се врши со гласовите на најмалку 5 советници. На овој начин, ќе се зголеми нивниот кредибилитет и авторитет во рамки на Агенцијата, но и ќе резултира со приближување кон поголема консензуалност во одлучувањето на Советот. Ова посебно се однесува и важи за изборот на директорот на АВМУ и неговиот заменик. Дополнително, деловникот мора да предвиди прецизни одредби во однос на постапката на избор, рокови во кои изборот треба да се изврши, како и дополнително да се разработат определени генерални правила кои се утврдени со Законот. На тој начин ќе се гарантира функционалноста на работата на органите на Агенцијата.

ЕФИКАСНОСТ И ПАРТИЦИПАТИВНОСТ ВО ДОНЕСУВАЊЕТО НА ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ

Еден посебен дел од деловникот на АВМУ треба да биде посветен и на постапката за донесување на останатите подзаконски акти во надлежност на Агенцијата. Пред утврдувањето на деталите од постапката, корисно би било Советот да изработи листа на сите подзаконски акти кои треба

11 Ibid, чл. 9, ст. 4, ал. 3

12 Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РМ, бр. 13/2006, 86/2008 и 6/2010, чл. 10

13 Види повеќе во Анализа на Нацрт-законот за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2013/05/CRM_Analiza-na-Nacrt-Zakonot-za-mediumi-i-audiovizuelni-madiumski-uslugi_Maj-2013.pdf стр. 30

14 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. 12, ст. 7

да бидат донесени. ЦРМ сугерира Советот да дефинира постапка која ќе биде ефикасна и која ќе овозможи во законскиот рок да бидат донесени сите акти што произлегуваат од Законот, односно сите акти да бидат усвоени најдоцна 6 месеци по изборот на новиот директор на АВМУ[15].

Од друга страна, Советот мора да вложи напор деловникот да содржи нормативни гаранции за учество на стручната јавност, претставници на радиодифузери, но и медиумски организации во процесот на усвојување на подзаконските акти на Агенцијата. На тој начин ќе се постигне партиципативност во процесот од страна на сите засегнати страни.

ПОДЗАКОНСКИ АКТ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ ДОЗВОЛИ ЗА ЕМИТУВАЊЕ – НЕ Е ПОТРЕБЕН

Деловникот треба да ја разработи и постапката за доделување, одземање или продолжување на дозволата за телевизиско или радио емитување. ЦРМ препорачува, Советот да избегне одредби кои дополнително би ја компликувале постапката. Законот, во 18 членови, во делот V.3.2 „Начин и постапка на издавање дозвола за телевизиско или радио емитување“[16], ги регулира сите овие прашања и евентуалното донесување подзаконски акт за дорегулација, ќе остави простор за несигурност кај радиодифузерите и можност за злоупотреба[17].

Од друга страна, Советот би требало што побрзо да донесе подзаконски акт за подетално уредување на начинот и местото на објавување на конкурсите, на пријавените кандидати и други информации поврзани со постапката за издавање дозволи[18]. Со навремено усвојување на овој акт, ќе се подобри информираноста на радиодифузерите, но и ќе се подобри комуникацијата меѓу нив и Агенцијата.

ПРЕЦИЗИРАЊЕ НА ФИНАНСИСКАТА НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРОФИТНОСТ

Во однос на финансирањето на АВМУ, Законот предвидува дека работењето на Агенцијата може да биде финансирано од средствата остварени од приходите од законски предвидените надоместоци, од средствата од наплатената радиодифузна такса, како и од заеми и друга финансиска и техничка помош[19]. ЦРМ смета дека секое финансирање на независното регулаторно тело, надвор од средствата кои се собираат од радиодифузната такса и надоместоците кои се плаќаат за дозволи за вршење радиодифузна дејност, отвора можност за финансиско влијание врз регулаторот, и на тој начин се доведува во прашање неговата самостојност[20]. ЦРМ предлага со деловникот да се изврши дополнително прецизирање на делот од одредбата од членот 4 од Законот – *„...како и од заеми и друга финансиска и техничка помош“*. Пожелно е Деловникот да предвиди забрана за финансирање преку приходи од камата

15 Ibid, чл. 152, ст. 9

16 Види Ibid, чл. 68 – чл. 86

17 Види повеќе во Анализа на Нацрт-законот за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2013/05/CRM_Analiza-na-Nacrt-Zakonot-za-mediumi-i-audiovizuelni-madiumski-uslugi_Maj-2013.pdf стр. 29

18 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. 9, ст. 4, ал. 2

19 Ibid, чл. 4, ст. 7

20 Види повеќе во Анализа на Нацрт-законот за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2013/05/CRM_Analiza-na-Nacrt-Zakonot-za-mediumi-i-audiovizuelni-madiumski-uslugi_Maj-2013.pdf стр. 29

на орочени средства, бидејќи тие приходи претставуваат профит, а Агенцијата е самостојно, независно и непрофитно регулаторно тело, со статус на правно лице со јавни овластувања[21].

МЕСЕЧНИОТ НАДОМЕСТ НА ЧЛЕНОВИТЕ НА СОВЕТОТ – ПОМАЛ ОД 4 ПРОСЕЧНИ ПЛАТИ

Законот предвидува со деловникот да биде прецизно определен месечниот надоместок на членовите на Советот на АВМУ, кој не може да биде поголем од четири просечни месечни плати во Република Македонија, според податоците објавени од Државниот завод за статистика[22]. Имајќи го предвид фактот дека членовите на Советот на АВМУ не се професионално ангажирани со полно работно време, и покрај обврските во Советот имаат право да ги остваруваат сите права кои произлегуваат од работен однос во нивната матична институција, ЦРМ препорачува со деловникот за работа месечниот надоместок на членовите на Советот да биде ограничен на две просечни месечни плати. На тој начин ќе се заштедат средства од годишниот буџет на АВМУ кои би можеле да бидат искористени, на пример, за ангажирање на повеќе лица во стручната служба на Агенцијата. ЦРМ, исто така, смета дека платите и надоместоците на членовите на Советот на АВМУ, на директорот на Агенцијата и на неговиот заменик, мора да бидат јавно објавени во духот на начелото на транспарентно и отчетно работење

21 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. 4, ст. 2

22 Ibid, чл. 12, ст. 4, ал. 1