





**КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА
НА ПОЛИТИЧКОТО
ОГЛАСУВАЊЕ ВО МЕДИУМИТЕ**

Скопје, 2018

ИМПРЕСУМ

За издавачот:

Јоханес Д. Раи, Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија
Драган Секуловски, Здружение на новинарите на Македонија

Автори:

Снежана Трпевска
Насер Селмани

Координација:

Давор Пашоски, Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија

Лектура:

Ивана Коцевска

Компјутерска подготовка и печат:

Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж:

300 примероци

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/mazedonien/mk/>

<http://znm.org.mk/>

Напомена:

Оваа анализа е изработена со финансиска поддршка на Фондацијата Конрад Аденауер и Европската Унија во рамките на проектот „Регионална платформа на Западен Балкан за застапување на слободата на медиумите и заштита на новинарите“. Ставовите во оваа анализа не ги одразуваат гледиштата на донаторите.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
1. ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗА ПОЛИТИЧКОТО ОГЛАСУВАЊЕ ВО МЕДИУМИТЕ	6
1.1 Совет на Европа.....	6
1.2 Венецијанска комисија.....	8
1.3 Организација за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ).....	10
1.4 Судска пракса на Европскиот суд за човекови права.....	11
1.4.1 ТВ Вест и Партијата на пензионерите против Норвешка (2008).....	12
1.4.2 Бранители на животните Интернационал против Обединетото Кралство (2013).....	13
2. КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД НА РЕГУЛАТИВАТА ЗА ПОЛИТИЧКО ОГЛАСУВАЊЕ	18
2.1 Европска платформа на регулаторните тела (ЕПРА).....	19
2.2 Преглед на регулативата во четири европски земји.....	20
2.2.1 Германија.....	20
2.2.2 Франција.....	22
2.2.3 Обединето Кралство.....	23
2.2.4 Ирска.....	24
3. РЕГУЛАТОРНА РАМКА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ПРАШАЊА И ПРОБЛЕМИ	25
3.1 Поимот политичко огласување во легислативата.....	26
3.2 Политичкото огласување во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.....	28
3.3 Политичкото огласување во изборната регулатива.....	29
4. ЗАКЛУЧОЦИ	34
5. ПРЕПОРАКИ	38



ВОВЕД

Оваа анализа на компаративен начин ја разгледува регулативата за политичкото огласување во медиумите во неколку европски земји и во Македонија. Потребата од оваа анализа произлезе од низа дилеми и прашања кои се наметнаа во Македонија во текот на последниве десетина години, кога политичкото огласување паралелно со државното огласување, масовно се користеа во минатите години како механизам за „купување“ на сервилноста на медиумските сопственици. Таквата практика темелно ја измести позицијата на медиумите и новинарството во македонското општество, така што тие наместо да им служат на граѓаните и на јавниот интерес, во најголема мера им служеа на интересите на партиите на власт.

Овој проблем беше идентификуван како еден од системските недостатоци во медиумската сфера во Извештајот на Прибе и во многу други анализи и извештаи на домашни истражувачки организации и експерти. Оттаму, Здружението на новинарите на Македонија, заедно со неколку други медиумски организации, изградија став дека државното огласување треба да се укине, а да се преиспита потребата и условите под кои може да се објавува политичко огласување во медиумите во Македонија. Прашањето особено доби на актуелност со најновите измени на Изборниот законик, направени пред одржување на референдумот од септември 2018 година, поврзан со изјаснувањето на граѓаните за Преспанскиот договор.

Анализата се обидува да ги пренесе најдобрите европски стандарди и да ја запознае јавноста во Македонија со правните системи на развиените демократии во Европа кои не дозволуваат политичко огласување во радиодифузните медиуми. Целта на анализата е да поттикне јавна расправа за аргументите кои ги користат развиените демократии и Европскиот суд за човекови права при оценката на негативното влијание што политичкото огласување може да го има врз јавната сфера, новинарството и, генерално, врз слободата на изразувањето во Македонија.

За таа цел, во Делот 1, анализата најпрво се осврнува на европската регулатива и стандарди, вклучувајќи ја и судската пракса на Европскиот суд за човекови права, а потоа во Делот 2 дава компаративен преглед на регулативата во неколку европски земји. Натаму, (Дел 3) се анализира домашната регулатива од оваа област – одредбите на Изборниот законик, Законот за медиуми и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, а на крајот (Дел 4 и Дел 5) се дадени Заклучоци и Препораки за тоа во која насока би требало да се измени регулативата со цел да се зачува независноста на медиумите и да

се зачува интегритетот и правичноста на изборниот процес со тоа што ќе се спречи можноста финансиски моќните политички субјекти прекумерно да влијаат врз јавната дебата и јавното мислење во Македонија.

1. ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗА ПОЛИТИЧКОТО ОГЛАСУВАЊЕ ВО МЕДИУМИТЕ

Европските стандарди и политики во поглед на политичкото огласување се составен дел на документите на Советот на Европа и на други меѓународни организации кои го дефинираат однесувањето на медиумите за време и надвор од изборните процеси. Сите овие документи се конзистентни со членот 10 на Европската конвенција за човекови права и со толкувањето на Европскиот суд за човекови права во пресудите поврзани со прекршувањето на овој член. Секоја земја-членка на Советот на Европа треба да ја има усогласено легислативата со која се регулира однесувањето на медиумите за време на избори со одредбите на Европската конвенција за човекови права, со судската пракса на Европскиот суд за човекови права и со документите на Советот на Европа и другите релевантни меѓународни организации.

1.1 СОВЕТ НА ЕВРОПА

Првата препорака, од 1999 година, во која се третираше прашањето на медиумите и изборите, беше Препораката P(99) 15 на Комитетот на министри за мерките во врска со медиумското известување за време на изборните кампањи.¹ Иако оваа Препорака најмногу се однесува на известувањето за време на кампања, сепак, се даваат и одредени насоки во поглед на бесплатното и платеното политичко огласување. Препораката прави разлика меѓу нивоата на рестриктивност во регулацијата на печатените и радиодифузните медиуми, нагласувајќи дека за радиодифузните медиуми треба да важат построги правила. Во поглед на политичкото огласување во печатените медиуми, од државите се бара само да обезбедат гаранции дека сите политички партии и кандидати ќе се третираат на еднаков и недискриминаторен начин.

¹ Recommendation No. R (99)15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns, 9 септември 1999. Достапно на: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b

Што се однесува до радиодифузните медиуми, се прави разлика меѓу јавните и приватните радиодифузери. На државите им се препорачува да воспостават правила за бесплатно политичко претставување на политичките партии и кандидати на програмите на јавниот радиодифузен сервис врз основа на транспарентни, објективни и недискриминаторни критериуми. Во однос на платеното политичко огласување, се дава слобода на државите да се определат дали ќе им го дозволат тоа или не на радиодифузните медиуми, но се нагласува дека онаму каде тоа е дозволено, законите треба да им гарантираат на политичките партии еднакви услови и еднакви цени при откупувањето на времето за огласување. Покрај тоа, на државите им се препорачува да утврдат граници за обемот на платеното политичко огласување и обврска тоа да биде посебно означено како такво, за јавноста да биде свесна дека некој субјект платил да се емитува огласувањето.

Во 2007 година Комитетот на министри усвои нова Препорака за мерките во врска со медиумското известување за изборните кампањи,² со која беше ревидирана содржината на претходната препорака поради развојот на информациските и комуникациските технологии. Разликите во однос на претходната препорака се во тоа што: (1) принципите на фер, балансирано и непристрасно известување, покрај радиодифузните, треба да се однесуваат и на нелинеарните аудиовизуелни медиумски услуги на јавните медиумски сервиси; (2) бесплатното политичко претставување на јавните медиумски сервиси да се обезбеди и на нивните нелинеарни аудиовизуелни услуги; (3) во однос на уредувачката независност им се препорачува на државите да обезбедат ефикасно и видливо одвојување на контролата врз медиумите и одлучувањето за содржините од вршењето на политичката власт или влијание; и (4) се воведува нова одредба за тоа дека медиумите треба да се поттикнуваат да усвојат свои правила за професионалните и етичките стандарди на известување за време на изборните кампањи.

Понов документ на Парламентарното собрание на Советот на Европа е Резолуцијата 2143 (2017) за онлајн медиумите и новинарството: предизвици и отчетност,³ усвоена во јануари 2017 година. Иако содржината на овој документ главно се однесува на позицијата на новинарството во онлајн опкружу-

² Recommendation CM/Rec (2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, 7 ноември 2007. Достапно на: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d

³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2143 (2017), Online media and journalism: challenges and accountability, 25 January 2017. Достапно на: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23455&lang=en>

вањето, одделни точки се релевантни и за согледување на прашањето на политичкото огласување во онлајн медиумите. Во Резолуцијата „онлајн медиумите“ се сфаќаат пошироко од традиционалното разбирање на поимот медум, па така во нив се вклучуваат и „...новите форми на медиуми, како што се интернет платформите генерирани од корисници и алатките за автоматско агрегирање на содржини од трети страни.“⁴ Во Резолуцијата се нагласува дека интернетот им овозможува на „моќните комерцијални актери и политички групи“⁵ да се ангажираат во оркестрирано дејствување насочено кон огромниот број корисници на онлајн медиумите. Исто така, со загриженост се предупредува на бројните онлајн медиумски кампањи дизајнирани да ги заведат деловите од јавноста преку намерно ширење пристрасни или лажни информации, со крајна цел да му наштетат на демократскиот процес. За таа цел, Резолуцијата дава повеќе препораки, меѓу кои и следниве: (1) државите да иницираат норми и механизми за да се спречи ризикот од „изобличување на информациите“ и „манипулацијата со јавното мислење“; (2) да се обезбеди транспарентност на сопственоста на давателите на интернет услуги кои ги обезбедуваат социјалните медиуми, пребарувачите и агрегаторите на вести, особено ако одделни политички интереси влијаат врз нивната неутралност; (3) државите да поттикнуваат механизми преку кои корисниците на онлајн медиумите ќе можат да пријавуваат и да обелоденуваат „лажни информации“ или преку кои ќе се отстрануваат таквите лажни содржини.

1.2 ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА

Во овој контекст, релевантни се и документите на Венецијанската комисија, независно експертско тело основано од Комитетот на министри на Советот на Европа во 1990 година. Улогата на Комисијата е да дава „правни мислења“ за законската легислатива во различни области. Во 2002 година Венецијанската комисија усвои Кодекс за добра практика за изборни прашања.⁶ Во Кодексот се нагласува дека на политичките партии и кандидати мора да им се обезбедат *еднакви можности*, што значи дека државата треба да се однесува непристрасно кон сите учесници во изборниот процес и да го применува

⁴ Ибид, пар.1.

⁵ Ибид, пар.4.

⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, 18-19 октомври 2002. Достапно на: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/kampanjer/valgportal/valgobservatorer/code_of_good_practice_cdl_ad2002023rev_e.pdf

законот на еднаков начин кон сите.⁷ Барањето за неутралност се однесува и на изборната кампања преку медиумите и на трошоците на партиите за кампањата. Комисијата, исто така, нагласува дека има два начина на толкување на принципот за еднаквост на можностите: првиот е „целосна“ еднаквост, а вториот е „пропорционална“ еднаквост. Целосната еднаквост значи дека политичките партии се третираат еднакво без оглед на нивната актуелна моќ во парламентот или кај избирачкото тело и дека мора да се третираат како еднакви во употребата на јавните ресурси во време на изборите. Пропорционалната еднаквост подразбира дека третманот на политичките партии е во сооднос со бројот на освоените гласови на изборите, односно места во парламентот. Еднаквоста на можностите (целосна или пропорционална) се применува особено на политичкото претставување на радиото и телевизијата, на користењето на јавните фондови или на други форми на поддршка.

Сите овие правила треба да се јасно формулирани во законската регулатива и притоа да се обезбеди минимум ниво на пристап на партиите и кандидатите и до времето за политичко огласување на приватните радиодифузни медиуми. Принципот на еднаквост на можностите, во одделни ситуации, може да значи ограничување на трошењето на политичките партии, особено за партиско-политичко огласување. Тоа значи дека, со цел да се гарантира еднаквоста на можностите, со законска одредба може да се ограничи висината на средствата која партиите можат да ја потрошат за платено политичко огласување. Исто така, важно е да се обезбеди и транспарентност во трошењето на средствата и увид од страна на независни институции во посебните сметки на политичките партии отворени за таа намена.⁸

Во 2006 година Венецијанската комисија усвои и Кодекс за добра практика за референдуми.⁹ Во контекст на референдуми, на поддржувачите или опонентите на предлогот за кој се гласа треба, исто така, да им се гарантира *еднаквост на можностите*, односно неутралност при: референдумската кампања; медиумското известување, особено на јавните медиуми; буџетските средства за водење на кампањата; лепењето плакати и политичкото огласување; правото на собири на јавни места и др. На јавното радио и телевизија се препорачува балансирано покривање на кампањата на поддржувачите и опонентите и балансирано бесплатно политичко претставување. Законските

⁷ Ибид, стр.18.

⁸ Ибид, стр.32.

⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, 16-17 март 2007. Достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)

одредби треба да им гарантираат на сите учесници во референдумот и минимален пристап до приватните радиодифузни медиуми, како во поглед на известувањето за референдумската кампања, така и во поглед на политичкото огласување.

И за поддржувачите и за опонентите треба да се обезбеди еднаквост на можностите при користењето на јавните фондови или другите форми на поддршка, но притоа се нагласува и дека таквата поддршка може да се услови со минимален процент од избирачкото тело. Финансиските или другите услови за политичко огласување на радиото и телевизијата мора да се исти и за поддржувачите и за опонентите на референдумскиот предлог. Финансирањето на референдумската кампања мора да е транспарентно. Како и за изборните процеси, се нагласува дека во одделни ситуации принципот на еднаквост на можностите може да води кон ограничување на трошоците на политичките партии и другите групи или субјекти вклучени во референдумската дебата, особено на трошоците за политичко огласување.

1.3 ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И СОРАБОТКА ВО ЕВРОПА (ОБСЕ)

Дел од документите и заложбите на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), се однесуваат и на прашањето на медиумите и изборите. Уште на состанокот одржан во Копенхаген во 1990 година, државите членки на ОБСЕ дадоа заедничка изјава со која гарантираат дека нема да постојат законски или административни пречки за „...непречен пристап до медиумите, врз недискриминаторна основа, за сите политички групи и поединци кои сакаат да учествуваат во изборниот процес.“¹⁰

Во 2009 година е објавена „Заедничка изјава за медиумите и изборите“¹¹ на претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите заедно со претставниците на неколку други меѓународни организации. Изјавата содржи повеќе важни принципи, меѓу кои и принцип кој се однесува на политичкото огласување. Имено, се нагласува дека таму каде со закон е дозволено политичкото огла-

¹⁰ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE, 29 June 1990, par. 7.8. Достапно на: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

¹¹ UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, "Joint Statement on the Media and Elections", 15 May 2009. Достапно на: <http://www.osce.org/fom/37188?download=true>.

сување, медиумите „не смеат да вршат распределба [на времето или просторот] или да го наплатуваат платеното политичко огласување на дискриминаторен начин, врз основа на политичко уверување или врз друга основа“.¹²

1.4 СУДСКА ПРАКСА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

Слободата на изразување како поширок поим, на начин како што е уредена со членот 10 на Конвенцијата, подразбира повеќе видови права: правото на медиумите на слобода на изразување, правото на политичките партии, кандидати или групи на слободно изразување на политичките гледишта и правото на гласачите да добиваат информации за пограмите и ставовите на политичките партии, кандидати или групи во периоди на избори или на други облици на непосредно изјаснување. Покрај тоа, од членот 3 на Протоколот бр.1 кон Европската конвенција за човекови права, произлегува и обврската на државите да организираат слободни и фер избори на начин со кој се обезбедува слободно изразување на мислењето на поединците кои се кандидирани на изборите. Ова, според интерпретацијата на Европскиот суд за човекови права, подразбира дека за време на изборите државите се обврзани „да интервенираат со цел да ги отворат медиумите за различни гледишта“.¹³

Државите кои ја имаат ратификувано Европската конвенција за човекови права се обврзуваат со тоа директно да ги применуваат нејзините одредби, односно таа станува составен дел на легислативата на национално ниво. Европскиот суд за човекови права во крајна инстанца одлучува за тоа дали одлуките на националните судови се во согласност со одредбите на Европската конвенција за човекови права.

Во наредниот текст се анализираат две пресуди на Европскиот суд за човекови права кои содржат важни аргументи и толкувања на Судот во поглед на балансирањето на правото на медиумите на слобода на изразување и правото на политичките субјекти и општествени групи на слободно изразување политички гледишта. Во овие пресуди Судот го анализираше прашањето на политичкото огласување во радиодифузните медиуми, пред сè, поради фактот што забраната за политичко огласување во европските земји досега

¹² Ибид.

¹³ Communist Party of Russia and Others v. Russia, no. 29400/05, 19 јуни 2012, пар.128. Достапно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111522>.

се однесувала само на радиодифузниот сектор. Судот досега немал можност да се изјасни за ова прашање во однос на онлајн медиумите, така што европските стандарди во оваа сфера се очекува допрва да се развијат.

1.4.1 ТВ ВЕСТ И ПАРТИЈАТА НА ПЕНЗИОНЕРИТЕ V. НОРВЕШКА (2008)

Забраната за политичко огласување во контекст на изборен процес Судот прв пат ја разгледувал во пресуда од 2008 година.¹⁴ Станува збор за случај во кој норвешкото регулаторно тело за медиуми ѝ изрекло парична казна на норвешката ТВ-станица *TV Vest*, поради емитување партиско-политички спотови на Партијата на пензионерите од Норвешка (*Rogaland Pensjonistparti*) за време на локалните и регионални избори во Норвешка во 2003 година. Казната била изречена врз основа на одредбите од Законот за радиодифузија од 1992 година со кои се забранувало политичко огласување на телевизија. ТВ-станицата и политичката партија повеле постапка пред Европскиот суд за човекови права, тврдејќи дека со законската забрана и со санкцијата е прекршен членот 10 од Европската конвенција. Судот потврдил дека е направено прекршување на членот 10, аргументирајќи дека, за време на изборната кампања, во ТВ-вестите на поголемите политички партии им било дадено многу внимание, додека Партијата на пензионерите речиси и да не била спомната. Поради тоа, според Судот, платеното огласување на телевизија бил единствен начин Партијата на пензионерите да му ги пренесе своите политички пораки на електоратот.

Инаку, образложението на норвешките власти за постоењето законска забрана за политичко огласување на телевизија било дека: тоа може да го намали квалитетот на политичката дебата во општеството; сложените теми и прашања лесно можат да се избличат; групите кои се финансиски помоќни би добиле поголеми можности да ги промовираат своите мислења од оние кои не се; забраната е ограничена само на телевизијата бидејќи таа има моќно и сеопфатно влијание; забраната ќе ги намали трошоците за изборни кампањи; со неа ќе се зачува политичката непристрасност на телевизијата; ќе се поткрепи интегритетот на демократскиот процес и ќе се обезбеди фер рамка за политичка и јавна дебата. Сепак, иако Судот ги прифатил овие аргументи како релевантни, навел дека иако Партијата на пензионерите спаѓа во кате-

¹⁴ *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, no. 21132/05, од 11 декември 2008. Достапно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90235>.

горијата на организации и групи заради чија заштита е воведена законската забрана, сепак, очекуваниот ефект не бил постигнат. Законската забрана за политичко огласување на телевизија ја ставила оваа помала норвешка партија во обесправена положба наспроти поголемите политички партии, што не можело да се надомести со огласување на други помалку моќни медиуми.

Во оваа пресуда Судот нагласил и еден аспект во толкувањето на одредбите од членот 10 на Европската конвенција, кој е важен за прашањето на политичкото огласување. Имено, Судот прифатил дека „разликите меѓу домашните системи во поглед на политичкото огласување на телевизија заслужуваат поширока маргина на проценка“.¹⁵ Притоа, Судот навел како аргументација компаративни податоци собрани од Европската платформа на регулаторни тела (ЕПРА), според кои, од вкупно 30 анализирани земји, во 13 постоела законска забрана за платено политичко огласување во радиодифузните медиуми, во 10 тоа било дозволено, во 11 политичките партии и кандидати имале право на бесплатно политичко огласување (5 од овие спаѓаат во 13-те земји во кои има и забрана за платено политичко огласување). Исто така, во неколку земји немало законска можност за бесплатно политичко огласување. Според Судот, ваквите податоци покажуваат дека не постои европски консензус околу тоа како е најдобро да се уреди политичкото огласување во радиодифузијата, што се должи на различните перцепции за тоа што е неопходно за правилно функционирање на демократскиот систем во секоја земја. Според тоа, Судот заклучил дека може да се прифати „...малку поширока маргина на проценка одошто онаа што вообичаено се дозволува во поглед на ограничувањето на политичкиот говор во контекст на членот 10 од Конвенцијата“.¹⁶

1.4.2 БРАНИТЕЛИ НА ЖИВОТНИТЕ ИНТЕРНАЦИОНАЛ V. ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО (2013)

Во пресуда од 2013 година,¹⁷ која, исто така, не се однесувала на политичко огласување во изборен период, Судот оценил дека забраната за политичко огласување на телевизија наложена од властите на Обединетото Кралство не била прекршување на членот 10 од Европската конвенција. Станува збор за невладина организација која се борела за заштита на правата на животни-

¹⁵ Ибид, пар. 67.

¹⁶ Ибид, пар. 67.

¹⁷ Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, 22 април 2013. Достапно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>.

те (Animal Defenders International) и која започнала кампања против злоупотребата на животните во трговијата, науката и забавата, со цел да да влијае врз јавното мислење и да поттикне промени во политиките и законите. Телевизискиот спот на оваа невладина организација, во кој мало девојче било прикажано врзано за синцири, бил одбиен од Центарот за одобрување реклами за радиодифузно емитување (Broadcast Advertising Clearance Centre), како „политички спот“, бидејќи со Законот за комуникации од 2003 година политичкото огласување било забрането на телевизијата и радиото.

Властите на Обединетото Кралство ја образложиле оваа законска забрана со ставот дека регулирањето на радиодифузијата се потпира на непристрасноста како фундаментален принцип, а политичкото огласување е некомпатибилно со непристрасноста. Дозволувањето на платеното политичко огласување може да создаде практични проблеми кога во политичкиот пејзаж постојат повеќе политички партии, кога може да се очекува партиите и радиодифузериите да ги „заобиколуваат“ правилата за дозволеното време и финансиски лимити за платено политичко огласување и кога постојат нејаснотии околу тоа што сè се подразбира под „политичко огласување“.¹⁸ Натаму, Високиот суд од Обединетото Кралство својата конечна одлука да ја одбие жалбата на невладината организација ја поткрепил со аргументот дека законската забрана била широко дефинирана, односно дека таа покрива цел еден „континуум од политички активности на партиско-политички организации во период на избори до дејствија од посебен интерес за јавноста на неполитички тела во кој било период“.¹⁹ Високиот суд од Обединетото Кралство додал дека Парламентот одлучил да воведо забрана за политичко огласување на радиодифузните медиуми поради нивното големо влијание и потенцијал да го нарушат демократскиот процес. Исто така, бил одбиен и аргументот дека забраната е несразмерна, бидејќи не се однесува на изборен процес и на група која не е политичка партија со следното образложение: не би било принципелно и логично забраната за политичко огласување да се ограничи само на изборни периоди; платеното политичко огласување во радиодифузните медиуми и надвор од изборни периоди може да има еднакво силно влијание врз демократските процеси; би било невозможно, арбитарно и неоправдано да се постави дистинкција меѓу партиско-политичките прашања и другите прашања од важност за јавноста; постои и ризик таквата дистинкција да ги поттикне политичките партии своето политичко огласување да го „пренесат“

¹⁸ Ибид, пар. 12.

¹⁹ Ибид, пар. 13.

на одделни поддржувачки групи за кои нема да важи забраната за политичко огласување.²⁰

Горниот дом на британскиот парламент, исто така, ја одбил жалбата на невладината организација, нагласувајќи притоа дека оправданоста на законската забрана за политичко огласување во радиодифузијата мора да се поткрепи со сериозни аргументи, бидејќи ваквата забрана навлегува во слободата на политичкото изразување. Така, како аргументација за законската забрана, во обраложењето на пресудата на Горниот дом се наведува следното:

„Фундаментална претпоставка на демократскиот процес е дека, доколку спротивставените гледишта, мислења и политики јавно се дебатираат и се изложени на јавно преиспитување, тогаш со текот на времето, доброто ќе го надвлеее лошото а вистинитото ќе преовлада над лажното. Мора да се претпостави дека, со време, јавноста ќе направи вистински избор ако низ демократскиот процес ѝ е дадено правото да избере. Но, пожелно е условите за таа дебата да бидат колку што е можно поостварливи. Тоа се постигнува кога во јавната сфера се изразуваат, спротивставуваат, одговараат и дискутираат различните гледишта. Обврска на радиодифузерите е да ја постигнат оваа цел на непристрасен начин, преку презентирање на балансиран програмски низ кои можат да циркулираат сите легитимни гледишта.“²¹

Но, тоа не би можело да се постигне доколку им се овозможи на одредени интереси „да ја користат моќта на парите за да им дадат зголемена видливост на гледиштата кои може да се вистинити или лажни, привлечни или непривлечни..., полезни или штетни...“.²² Во демократската јавна дебата секогаш постои ризик јавноста да прифати одредени гледишта не поради фактот што тие се исправни, туку поради тоа што постојано се повторуваат. Оттаму, заштитата на правото на слобода на изразување „...вклучува и право да се биде заштитен од потенцијалната штета од пристрасното политичко огласување“.²³ Во пресудата на Горниот дом се наведува и дека дури и да е помалку рестриктивна законската одредба, на пример, ако со одредбата се ограничува времето, бројот на објави, висината на трошоците, карактерот и содржината на огласот, таа може да се злоупотребува преку формирање повеќе помали групи со слични политички цели и би било тешко да се применува објективно и конзистентно.

²⁰ Ибид, пар. 18.

²¹ Ибид, пар. 21.

²² Ибид, пар. 21.

²³ Ибид, пар. 21.

Невладината организација *Animal Defenders International*, во жалбата до Европскиот суд за човекови права, главниот акцент го ставила на тврдењето дека законската забрана утврдена во Законот за комуникации од 2003 година е непропорционална, бидејќи забранува политичко огласување на општествени лоби-групи надвор од период на изборна кампања. Од друга страна, Владата на Обединетото Кралство, во поднесокот до Европскиот суд за човекови права аргументирала дека забраната била неопходна во британското општество „со цел да се избегне изобличување на дебатата за прашањата од јавен интерес преку нееднаков пристап на финансиски моќните групи до влијателните медиуми и, на тој начин, да се заштити ефективниот плурализам и демократскиот процес“. Притоа, се нагласува и дека забраната има поширок карактер, бидејќи политичкото огласување не подразбира само пренесување политички пораки за време на избори, туку вклучува огласување за кои било прашања од јавен интерес.

При проценката дали е прекршен членот 10 Европскиот суд за човекови права ја разгледувал пропорционалноста на законската забрана (општата мерка) за политичко огласување наспроти легитимните цели што се сакале да се постигнат со неа. Притоа, најпрво ги анализираше аргументите на британските власти (описани, исто така, погоре) за неопходноста од таква општа забрана, кои биле од клучно значење за овој случај. Забраната во Обединетото Кралство била воведена уште од 50-тите години на минатиот век, а нејзината неопходност била повторно разгледана и потврдена со Извештајот на Комитетот за стандардите во јавниот живот од 1998 година.²⁴ За таа цел била објавена и Бела книга која била дадена на јавна консултација. Во 2002 година, по завршената јавна консултација, бил објавен нацрт-закон со детално објаснување на аргументите за задржување на забраната за политичко огласување. Сите релевантни британски институции кои потоа биле консултирани за нацрт-законот ја потврдиле неопходноста од законската забрана, оценувајќи дека и покрај пресудата на Европскиот суд од 2001 година, таа е пропорционална општа мерка. Во 2003 година Законот за комуникации, кој ја содржи и забраната за политичко огласување, бил усвоен едногласно, со поддршка на сите политички партии.

Европскиот суд ги прифатил аргументите на властите на Обединетото Кралство и потврдил дека законската забрана за политичко огласување била „не-

²⁴ “The Funding of Political Parties in the United Kingdom (Volume 1: Report)”, Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, October 1998. Достапно на: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336870/5thInquiry_Full-Report.pdf

опходна во демократското општество“: (а) со цел да се спречи „ризикот од обличување“ на јавната дебата од страна на финансиски моќни групи на кои им е даден привилегиран пристап до политичкото огласување; (б) поради директното и моќно влијание на радиодифузните медиуми кое произлегува од нивната континуирана функција како познати извори на забава во интимноста на домот; и (в) поради фактот што помалку рестриктивна забрана (финансиски, временски или други лимити) не би била остварлива и ефикасна, бидејќи постои ризик од злоупотреба.

Важно е, според Судот, и дека властите на Обединетото Кралство воделе сметка само минимално да се ограничи слободата на политичко изразување – па оттаму, забраната се однесува: само на *огласувањето* кое е инхерентно пристрасно како форма на изразување; само на *платеното* огласување, имајќи ја предвид опасноста од нееднаков пристап заснован врз финансиска моќ; и само на *политичкото* огласување, кое е поврзано со суштината на демократскиот процес; и само на *радиото и телевизијата*, бидејќи тие се сметаат за највлијателни и најскапи медиуми и се клучни во регулаторниот систем во овој конкретен случај. На сите политички и општествени субјекти на располагање им се низа други алтернативни медиуми за изразување на нивните политички ставови.

При образложувањето на својата одлука, Европскиот суд потсетил на повеќе генерални принципи, меѓу кои, во овој контекст е важно да се нагласат оние поврзани со заштитата на плурализмот во аудиовизуелниот сектор.²⁵ Судот потсетил дека без плурализам нема демократија и дека поради самата суштина на демократијата е важно да се овозможи да се дебатира за различните политички програми, под услов тоа да не му наштетува на самиот демократски процес. Натаму, Судот предупредил дека аудиовизуелните медиуми, како што се радиото и телевизијата, имаат особено важна улога во овој поглед и дека доколку на моќна економска или политичка група ѝ се дозволи да добие доминантна позиција во аудиовизуелните медиуми, постои ризик таа на тој начин да врши притисок врз радиодифузерите и да ја загрози нивната уредувачка слобода, односно да ја поткопа фундаменталната улога на слободата на изразување во демократското општество. Притоа, ризикот да се загрози плуралистичката јавна дебата не се однесува само за време на изборни периоди, иако тогаш е можеби најакутен, бидејќи „демократскиот

²⁵ На овие принципи Судот укажал во една претходна пресуда: *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy* ([GC], no. 38433/09, 7 јуни 2012, пар.129-134. Достапно на: [file:///C:/Users/Snezana/Downloads/001-111399%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Snezana/Downloads/001-111399%20(2).pdf)

процес треба континуирано да се негува во кој било период преку слободна и плуралистичка јавна дебата".²⁶ Оттаму, Судот нагласил дека во секторот на аудиовизуелните медиуми, државата освен што има негативна обврска да не влијае, има и позитивна обврска да воспостави соодветна законска и административна рамка со која ќе гарантира ефикасен плурализам.

Она што, исто така, е важно е дека и во оваа пресуда Судот потсетил оти во Европа постои богатство од историски, културни и политички разлики, така што ѝ се остава на секоја одделна држава да ја обликува својата демократска визија. Законодавната и судската власт во секоја земја се најповикани да ги проценат специфичните проблеми во зачувувањето на демократскиот поредок, бидејќи најдобро ги познаваат „...виталните сили на својата земја, општеството и неговите потреби“.²⁷

2. КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД НА РЕГУЛАТИВАТА ЗА ПОЛИТИЧКО ОГЛАСУВАЊЕ

Прашањето дали во една земја е дозволена практиката на политичко рекламирање зависи во голема мера од конкретниот социо-политички контекст и типот на регулаторниот систем кој е развиен во медиумската сфера. Присуството на платеното политичко рекламирање во печатените медиуми не се смета за контроверзно прашање, бидејќи генералниот став во европската медиумска политика (но, и пошироко во светот) беше дека тоа треба да е дозволено во овој сектор, со тоа што постојат извесни ограничувања во поглед на обемот и содржината на пораките. Онлајн сферата подлежи на најмал степен на регулација и таа најчесто не е предмет на медиумска легислатива. Но, во последниве години во некои европски земји се отворија дебати за потребата и начините на кои треба да се регулира политичкото огласување во овој сектор.

Радиодифузните медиуми (радиото и телевизијата), за разлика од печатените и онлајн медиуми, се предмет на поригорозна регулација во поглед на содржините. Сепак, во поглед на политичкото огласување на радиото и телевизијата, пристапот на многу земји се разликува. На пример, во земјите

²⁶ Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, 22 април 2013, пар.111. Достапно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>.

²⁷ Ибид, пар.111.

во кои јавните радиодифузни сервиси имаат подолга традиција на постоење (Велика Британија, Франција, Данска и др.), генерално, платеното политичко огласување не беше прифатено. Од друга страна, во земјите во кои е доминантна комерцијалната радиодифузија (САД, Финска и др.), платеното политичко рекламирање е речиси неограничено. Има и исклучоци од оваа тенденција, како Канада, на пример, која има силна јавна радиодифузија, но, исто така, и широко дозволена практика на политичко рекламирање.

2.1 ЕВРОПСКАТА ПЛАТФОРМА НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА (ЕПРА)

Европската платформа на регулаторни тела (ЕПРА), која претставува неформален форум или платформа за дебата на регулаторните тела од аудиовизуелната област од Европа, е важен извор на информации за усогласеноста на националните законодавства со европските стандарди. Европскиот суд за човекови права во своите пресуди се потпира на показателите и анализите изработени во рамки на ЕПРА. Во ЕПРА членуваат над 50 регулаторни тела членки. Постојани набљудувачи во работата на оваа платформа се и Европската комисија, Советот на Европа, Европската аудиовизуелна опсерваторија и Канцеларијата на Претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите. ЕПРА има изработено две компаративни анализи за политичкото огласување во радиодифузните медиуми, во 2006 и во 2009 година, кои се цитирани во пресудите на Европскиот суд за човекови права.

Резултатите од компаративната анализа на ЕПРА од 2006 година се детално цитирани во пресудата за случајот „Бранители на животните Интернационал v. Обединетото Кралство“ од 2013 година.²⁸ Анкетата што ја спровела ЕПРА, покажала дека политичкото огласување е забрането во 11 западноевропски земји (Белгија, Данска, Франција, Германија, Ирска, Малта, Норвешка, Португалија, Шведска, Швајцарија и Обединетото Кралство), како и во две земји од Источна Европа (Чешка и Романија).

Платеното политичко огласување е дозволено во шест земји од Централна и Источна Европа (Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Унгарија, Македонија, Полска) и во три балтички држави (Естонија, Латвија и Литванија). Во Босна и Херцеговина и во Хрватска политичкото огласување е дозволено

²⁸ Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, 22 април 2013, пар. 65-69. Достапно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>.

само во време на избори. Неколку земји од Западна Европа, исто така, дозволувале политичко огласување (Австрија, Финска, Холандија), во Луксембург регулативата се менувала во моментот на анализата. Во Италија, политичкото огласување било дозволено само за локалните радиодифузери, а во Грција тоа било дозволено за политички партии, но не и за поединци. Во Шпанија, политичкото огласување е постојано забрането на телевизија, но за време на избори е дозволено на комерцијалните радиостаници.

Повеќето земји кои дозволуваат политичко огласување имаат воведено посебни ограничувања, со цел да избегнат дискриминација во праксата. На пример, постојат лимити за времетраењето и бројот на емитувања (Македонија, Босна и Херцеговина), распоредот на емитување (Македонија – забрана во вести и во детски програми), лимити за цените на огласување (Босна и Херцеговина) или за максималните трошоци за партиско-политичко огласување (Грција, Латвија), правила за означување (Македонија, Кипар).

Најчесто користено образложение за забраната било дека богатите и етаблирани политички партии можат да си дозволат многу повеќе политичко огласување отколку помалите партии, дека целта на забраната е да се спречи поделбата во општеството и дека се заштитува квалитетот на политичката дебата. Главниот аргумент за дозволувањето на политичкото огласување е да им се овозможи на новите кандидати и партии да станат препознатливи, но и тоа што правото на политичко огласување произлегува од правото на слобода на изразување. Во поглед на опфатот на поимот политичко огласување, анкетата на ЕПРА покажала дека тоа не се однесува само на изборни периоди и на политички партии и кандидати, туку и на огласување со кое се третираат други прашања од јавен интерес: правата на животните, заштитата на околината, абортусот и др.

2.2 ПРЕГЛЕД НА РЕГУЛАТИВАТА ВО НЕКОЛКУ ЕВРОПСКИ ЗЕМЈИ

2.2.1 ГЕРМАНИЈА

Во Германија политичкото огласување на *радиодифузните* медиуми, генерално, е забрането со членот 7(9)(1) од Меѓудржавната повелба за радио-

дифузија и телемедиуми.²⁹ Целта на оваа забрана е да се спречи одделни општествени групи и сили да вршат прекумерно влијание врз јавното мислење преку купување на време за огласување.³⁰ Исклучок се изборните кампањи, кога јавните сервиси се обврзани да одвојат време за бесплатно претставување на партиите и кандидатите. За приватните радиодифузери на национално ниво, со членот 42(2) од истиот закон е утврдена обврска да одвојат време за политичко претставување на партиите и кандидатите, под услов трошоците да им се надоместат. Правилата за регионалните радиодифузери се разликуваат: некои медиумски закони на регионално ниво им наметнуваат обврска на радиодифузерите, а некои оставаат можност самите да одлучат за тоа. Но, основниот принцип што секогаш мораат да го почитуваат сите радиодифузери е принципот на еднакви можности, според кој времето им се доделува на политичките партии според нивната моќ, односно резултатите на претходните избори и бројот на места во парламентот. Одговорноста за содржината на политичкото огласување ја имаат самите политички партии, а радиодифузерите имаат право да одбијат емитување доколку со содржината на огласот се прекршуваат законските одредби.

Во Германија не постојат посебни законски одредби со кои се уредува политичкото огласување за време на избори во печатените медиуми. По правило, на политичките партии им се дозволува да огласуваат во печатените медиуми на регионално ниво, бидејќи регионалните закони не утврдуваат таква забрана. Исто така, за разлика од радиодифузерите, печатените медиуми не се обврзани да го почитуваат принципот за еднакви можности.³¹

Регулацијата на политичкото огласување во онлајн секторот во Германија се однесува и на онлајн услугата и на давателот на интернет услугата. Германскиот закон прави разлика меѓу радиодифузери и телемедиуми. Пренесувањето на „линеарна“ услуга преку интернет, според однапред утврдена програмска шема, исто така, се категоризира како радиодифузија и за неа важат законските одредби од Меѓудржавната повелба за радиодифузија и телемедиуми кои се однесуваат на радиодифузерите. Од друга страна, како телемедиуми се дефинираат: аудиовизуелните медиумски услуги на барање, веб-страниците

²⁹ Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV / Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia (Interstate Broadcasting Treaty), 1 октомври 2016. Достапно на: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf

³⁰ European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe, Iris Special, стр.30. Достапно на: <https://rm.coe.int/16807834b2>

³¹ Ибид, стр.33.

на радиодифузерите и печатените медиуми, социјалните платформи и други веб-публикации. Во зависност од тоа за каква услуга станува збор, законските правила се различни. Политичкото огласување преку аудиовизуелни медиумски услуги на барање е забрането, а во телемедиумите во кои спаѓаат веб-страниците на радиодифузерите и печатените медиуми, како и информативните онлајн медиуми тоа е дозволено, но мора да е одвоено од другата програма. Но, ова не се однесува на телемедиумите кои не се уредувани новинарски, а тоа се социјалните платформи или веб-страниците на политичките партии.³²

Според членот 7 од Кодексот на печатот, политичкото огласување треба да е одвоено од уредувачката содржина на печатените медиуми и означено како такво. Советот за печат, саморегулаторното тело, по постапката спроведена во врска со добиена поплака, може да изрече јавна опомена на печатениот медиум доколку ги прекршил одредбите од Кодексот. Одредбите од Кодексот на печатот се однесуваат и на новинарските телемедиуми.

2.2.2 ФРАНЦИЈА

Франција има повеќе законски акти со кои се регулира однесувањето на традиционалните и на онлајн медиумите во периоди на избори или референдуми. Изборниот законик,³³ на пример, во членот 52-1, забранува користење на какво било комерцијално огласување во печатените и аудиовизуелните медиуми шест месеци пред одржувањето на изборите. Ова правило се применува и на референдуми и се однесува, покрај аудиовизуелните медиуми, и на онлајн комуникацијата.

Освен тоа, промотивните аудиовизуелни програми од политички карактер се забранети во кој било период. Во текот на изборни периоди, огласувањето во печатените медиуми не смее да користи какви било упатувања, вербални или визуелни, на кандидати или на изборни теми.³⁴

Печатените медиуми во Франција имаат поголема уредувачка слобода во изборни периоди одошто аудиовизуелните медиуми. Но, таа слобода не е

³² Ибид, стр.34.

³³ Code électoral (Version consolidée au 28 septembre 2018), Article L52-1. Достапно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>

³⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard), Version consolidée au 17 novembre 2018, Article 14, para. 2 and 3. Достапно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>

неограничена во поглед на политичкото огласување – забраната за огласување во политичко-изборни цели во период од шест месеци пред изборите важи и за нив.

Онлајн медиумите имаат поголема уредувачка слобода како и печатените медиуми. Но, во поглед на политичкото огласување, за нив важи одредбата од членот 48-1 од Изборниот законик, според која забраните и ограничувањата за дистрибуција на изборна пропаганда се однесуваат и на секоја порака со таква содржина дисеминирана до јавноста по пат на електронска комуникација.³⁵ Оваа забрана вклучува и забрана за објавување комерцијални пораки на веб-страници на комерцијални пребарувачи во период пред избори, но не се однесува на веб-страници специјално наменети за гласачи кои тие доброволно ги посетуваат.

2.2.3 ОБЕДИНЕТО КРАЛСТВО

Во делот за судската пракса на Европскиот суд за човекови права беше подетално објаснето дека во Обединетото Кралство постои општа мерка – забрана за политичко огласување на радиодифузните медиуми, во согласност со Законот за комуникации од 2003 година.³⁶ Во анализата на пресудата „Бранители на животните Интернационал v. Обединетото Кралство“, беа детално опишани аргументите кои ги изложиле властите на Обединетото Кралство во поткрепа на законската забрана.

Во Обединетото Кралство однесувањето на печатените медиуми за време на избори е предмет на саморегулаторен акт – Уреднички кодекс на праксата, кој генерално им дозволува на весниците и на списанијата политичка наклонетост при известувањето. Платеното политичко огласување во печатените медиуми е дозволено и се регулира единствено со правилата за лимитите за финансирање на изборите и за соодветно означување, утврдени во изборната легислатива.³⁷ До 1999 година политичкото огласување во весниците било предмет на Кодексот на огласувачка пракса за чија примена се грижело саморегулаторното тело за стандарди во огласувањето (Advertising Standards

³⁵ Code électoral (Version consolidée au 28 septembre 2018), Article L48-1. Достапно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>

³⁶ Communications Act 2003, sections 319(2)(g) and 321(2). Достапно на: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/321>

³⁷ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Section 143. Достапно на: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

Authority). Денес, политичкото огласување не е предмет на постапување на ова тело и е исклучено од Кодексот. Но, маркетиншките комуникации на централната и локалната власт во печатените и други медиуми, кои не се сметаат како политичко огласување, се предмет на Кодексот.³⁸

Онлајн медиумите не се предмет на регулација ниту на Офком (регулаторното тело за комуникации) ниту на саморегулаторното тело за стандарди во огласувањето. Но, дигиталните платформи и социјалните мрежи се користат во огромна мера за политичко огласување. Така, за време на парламентарните избори во 2015 година биле потрошени дури 1,6 милиони фунти за политичко огласување преку Фејсбук и Гугл, а сличен бил и износот потрошен од страна на политичките партии и групи за време на референдумот за членството во ЕУ (Brexit).³⁹ Но, како и во печатените медиуми, политичкото огласување во онлајн медиумите е предмет на изборната регулатива во делот што се однесува на лимитите на средствата кои политичките партии можат да ги вложат во политичко „...огласување од каков било вид... на пример, улични банери, веб-сајтови или видеа на Јутјуб“.⁴⁰ Обврската од изборната регулатива за соодветно означување на политичкото огласување се однесува и на онлајн медиумите – тоа треба да го содржи името и адресата на промотивната агенција која го изработила огласот и името на организацијата за чии потреби е произведен. Обврската се однесува на различните онлајн медиуми, вклучувајќи ги и социјалните мрежи.

2.2.4 ИРСКА

Законот за радиодифузија на Ирска од 2009 година забранува огласување „насочено кон политичка цел“,⁴¹ за време на избори или референдуми. Регулаторното тело за радиодифузија на Ирска, во посебните Насоки за покривање на општи избори, ги обврзува радиодифузерите да обезбедат во комерцијалното огласување да не се промовираат кандидати, политички

³⁸ The UK Code of Non-broadcast Advertising and Direct & Promotional Marketing, пара. 7.1 и 7.2. Достапно на: <https://www.asa.org.uk/uploads/assets/uploaded/7c856612-4a2b-4c89-bd294ab8ff4de0a7.pdf>

³⁹ European Audiovisual Observatory, “Media coverage of elections: the legal framework in Europe”, Strasbourg, 2017, p.2.

⁴⁰ European Audiovisual Observatory, Media coverage of elections: the legal framework in Europe, Iris Special, стр.61. Достапно на: <https://rm.coe.int/16807834b2>

⁴¹ Broadcasting Act 2009, section. 41 (3). Достапно на: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/section/39/enacted/en/html>

партии или групи од интерес.⁴² Слична одредба содржат и Насоките за покривање референдуми, усвоени од ова тело.⁴³ Исклучок од оваа забрана, за време на референдуми, се огласите нарачани од Комисијата за референдуми, со кои се промовира јавната свест и се поттикнуваат гласачите да излезат да гласаат.

Известувањето на печатените медиуми за време на избори и референдуми е предмет на саморегулација - Советот за печат на Ирска има усвоено Кодекс кој ги утврдува етичките и професионални принципи на известување на печатените медиуми кои се членки на Советот. Политичкото огласување во печатените медиуми во Ирска е дозволено.

Политичкото огласување во онлајн медиумите не е регулирано. Во текот на референдумот за абортусот, во мај 2018 година, во Ирска се отворила широка дебата за потребата од регулирање на политичкото огласување во иднина, особено поради лажното и заведувачко огласување кое циркулирало на социјалните мрежи. Некои ирски политичари дури побарале од социјалните мрежи да престанат да објавуваат платени политички огласи пред референдумот, предупредувајќи на можноста тоа да стане нов пример на лоша практика, слична на претседателските избори во САД во 2016 година.⁴⁴

3. РЕГУЛАТОРНА РАМКА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ПРАШАЊА И ПРОБЛЕМИ

Со цел да се утврди на кој начин се уредени општите и специфичните прашања на политичкото огласување во различни домени на медиумската сфера во Македонија, во натамошниот текст се анализираат одредбите на неколку закони кои содржат одредби поврзани со платеното политичко огласување:

⁴² Broadcasting Authority of Ireland, "Rule 27 Guidelines General Election Coverage", ноември 2015, стр.8. Достапно на: https://www.bai.ie/media/sites/2/dlm_uploads/2018/09/Rule27_ElectionGuide_vFinal_English.pdf

⁴³ Broadcasting Authority of Ireland, "Guidelines in Respect of Coverage of Referenda", март 2015 стр.9, <https://static.rasset.ie/documents/news/2018/03/20180129-rule27-refguide-english-vfinal-dmcl.pdf>

⁴⁴ "Rising number of unregulated online ads in abortion campaign", The Irish Times, 3 мај 2018. Достапно на: <https://www.irishtimes.com/news/politics/rising-number-of-unregulated-online-ads-in-abortion-campaign-1.3481842>

- » Изборниот законик, вклучувајќи ги и најновите измени од јули 2018 година⁴⁵
- » Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните⁴⁶
- » Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги⁴⁷
- » Законот за медиуми⁴⁸

На почетокот се анализира начинот на кој поимот политичко огласување се дефинира во домашната легислатива, а потоа накусо се претставени одредбите кои се однесуваат на аудиовизуелните, печатените и онлајн медиумите. Притоа, се дава осврт и на одделни аспекти од примената на овие одредби во досегашната пракса на политичко огласување во медиумите во Македонија.

3.1 ПОИМОТ ПОЛИТИЧКО ОГЛАСУВАЊЕ ВО ЛЕГИСЛАТИВАТА

Во членот 2, точка 26 на Изборниот законик, платеното политичкото огласување⁴⁹ се дефинира како „директен пристап на учесниците во изборната кампања до избирачите, преку кој за паричен надоместок се промовираат изборните програми, ставовите и кандидатите“. Натаму, во истата одредба се набројуваат и формите на платено рекламирање: огласи, соопштенија, политички изборни спотови, музички спотови, преноси или снимки од митинзи, средби и други настапи на учесниците во изборната кампања. Ова значи дека со Изборниот законик политичкото огласување се сведува на партиско-политичко огласување во периоди на изборни кампањи, бидејќи како учесници во изборни кампањи се дефинираат само политички партии, коалиции или независни кандидати.

Од друга страна, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, кој е од 2005 година, не содржи дефиниции на поимите политичко огласување и изборна кампања, туку во членот 12 збо-

⁴⁵ Изборен законик - Пречистен текст (Неофицијална верзија изготвена од стручната служба на Државната изборна комисија). Достапно на: <http://www.sec.mk/izboren-zakonik/>

⁴⁶ Службен весник на Република Македонија бр.81 од 26 септември 2005 година. Достапно на: <https://drive.google.com/file/d/1VbnekU2nBun6rYttKrhoYZZTAI5MHWqV/view>

⁴⁷ Службен весник на Република Македонија бр.184/2013, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016 и 132/2017. Достапно на: http://avmu.mk/wp-content/uploads/2017/05/Zakon_za_audio_i_audio-vizuelni_mediumski_uslugi_mkd_1.pdf

⁴⁸ Службен весник на Република Македонија бр.184/2013 и 13/2014. Достапно на: <http://avmu.mk/legislativa/domasna-legislativa/zakoni/>

⁴⁹ Во Изборниот законик се употребува терминот „рекламирање“ наместо огласување.

рува само за „јавна пропаганда“ која ја води „овластен предлагач“, кој, пак, се дефинира како „прв потписник на предлогот за покренување граѓанска иницијатива“ (членови 66 и 75). Треба да се одбележи и дека овој закон нема посебен дел кој се однесува на јавната пропаганда, туку за време на референдуми важат одредбите од Изборниот законик кои се однесуваат на изборната кампања. Но, овие одредби на Изборниот законик воопшто не употребуваат термини поврзани со „кампања за референдум“ или со „овластени предлагачи“ како учесници во референдумската кампања.

Со цел да ги уреди правилата за начинот на водење на јавната пропаганда за време на референдумот од 30 септември 2018 година, на 1 јули 2018 година Државната изборна комисија донесе Правилник за подготовка, организирање и спроведување референдум на државно ниво.⁵⁰ Во воведниот дел на Правилникот се наведува дека неговата цел е, во услови на неусогласеност на Законот за референдум и Изборниот законик, „да се обезбеди преземање и спроведување на потребните дејствија предвидени во Изборниот законик, во рамките на рокот предвиден во член 22 став 2 од Законот за референдум“. Правилникот не го дефинира поимот политичко огласување, туку во дефиницијата на поимот јавна пропаганда спомнува „медиумско и интернет претставување“.

Во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги платеното политичко огласување како поим не се користи, но потпаѓа под дефиницијата за аудио и аудиовизуелни комерцијални комуникации, и означува „звучни содржини или слики... направени... за популаризација на некоја идеја или активност или за постигнување друг ефект... што ја придружуваат или се вклучени во програмата за паричен или за друг надоместок или за самопромотивни цели на нарачателот“.⁵¹ Ваквата широка дефиниција на аудио и аудиовизуелни комерцијални комуникации произлегува од Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на Европската Унија и таа, на некој начин, е усогласена со поширокото одредување на поимот политичко огласување во некои европски земји и во толкувањето на Европскиот суд за човекови права. Тоа значи дека под политичко огласување (со паричен или без паричен надоместок) во аудиовизуелните медиумски услуги би се подразбирале и кампањи за подигање на свеста и надвор од изборни периоди, кои можат да ги водат јавни институции, субјекти од невладиниот или од приватниот сектор.

⁵⁰ Достапно на: https://drive.google.com/file/d/18M6ou5BzBTjHcTPDEpC_nal6kO5OvrU3/view

⁵¹ Член 3 точка 5 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Достапно на: http://avmu.mk/wp-content/uploads/2017/05/Zakon_z_a_audio_i_audiovizuelni_mediumski_uslugi_mkd_1.pdf

3.2 ПОЛИТИЧКОТО ОГЛАСУВАЊЕ ВО ЗАКОНОТ ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

Од општата дефиниција во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги произлегува дека политичкото огласување е, всушност, аудиовизуелна комерцијална комуникација и дека дел од општите правила за аудиовизуелните комерцијални комуникации, пропишани во овој Закон, треба да важат и за политичките комерцијални комуникации, иако ова прашање не е целосно уредено со овој Закон, бидејќи членот 96 упатува на делот од Изборниот законик кој се однесува на правилата што ги обврзуваат радиодифузерите во текот на изборната кампања. Во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги политичките комерцијални комуникации се спомнуваат експлицитно само во член 53 став 12, каде се наведува дека на јавниот сервис не се дозволени „аудиовизуелни комерцијални комуникации за политички партии, коалиции и нивни претставници и за носители на политички функции“.

Од друга страна, политичките комерцијални комуникации експлицитно им се дозволуваат на државните органи и тела во некаков прикриен облик на т.н. „информирање и запознавање на јавноста“. Имено, во членот 102 се вели дека државните тела, доколку во својот буџет имаат предвидено средства за „информирање и запознавање на јавноста со своите услуги или активности“, должни се да ги распределат на недискриминаторен, објективен и транспарентен начин, во согласност со Законот за јавни набавки. Во овој случај, иако законодавецот не го користи поимот „аудиовизуелни комерцијални комуникации“, сепак, станува збор за политичко огласување, бидејќи на државните органи и тела им се дозволува да ја информираат јавноста за својата работа во замена за паричен надоместок кој се плаќа од нивните годишни буџети. Треба да се нагласи дека во одредени ситуации е легитимно државните органи да сакаат да издвојат средства од буџетот за подигнување на свеста за прашања кои се навистина од јавен интерес (како што се кампањите за безбедност во сообраќајот, за подобрување на здравјето или слични прашања), и тогаш тие би потпаднале под поимот аудиовизуелни комерцијални комуникации, на начин како што се дефинирани во овој Закон. Сепак, членот 102 е формулиран на начин со кој се поддржува една мошне раширена и специфична пракса на политичко огласување во Македонија, која најчесто се опишува со терминот „државно огласување“. Терминот „информирање на јавноста“ повеќе асоцира на ПР-от на државните институции и тела, но тој по правило не се остварува како платена активност. Впрочем, основната разлика меѓу ПР-от и комерцијалното огласување е токму во поглед на плаќањето на услугата, бидејќи првиот настојува медиумите да ги „храни“ со добро под-

готвени информации, наместо да им плаќа за подготвување или продукција на информативни содржини. Информирањето на јавноста за работата на државните органи е, всушност, функција на новинарството и во никој случај не треба да се одвива со буџетски пари, бидејќи ја поткопува негова критичка улога на заштитник на јавниот интерес.

Иако во 2017 година, како резултат на бројните реакции на Здружението и новинарите на Македонија и експертската јавност, Владата го укина „државното огласување“, сепак, одредбата од членот 102 сè уште се применува од единиците на локалната самоуправа за склучување посебни „авторски договори“ со новинари, според кои за соодветен надоместок се бара од новинарите и локалните медиуми да продуцираат емисии со кои се промовира работата на локалната самоуправа. Ваквата пракса, во крајна линија, повторно се сведува на „прикриено политичко огласување“ кое влијае врз уредувачката независност на медиумите на локално ниво и ја поткопува улогата на новинарската професија. Токму затоа, едно од основните општи правила на секоја аудиовизуелна комерцијална комуникација, особено на политичката, е дека таа не смее да влијае врз „уредувачката независност на давателите на аудиовизуелните медиумски услуги“ (член 53 став 18).

3.3 ПОЛИТИЧКОТО ОГЛАСУВАЊЕ ВО ИЗБОРНАТА РЕГУЛАТИВА

Од начинот на кој во членот 69-а на Изборниот законик⁵² се дефинира поимот изборна кампања, произлегува дека политичките партии, кандидати и други учесници можат да ја водат кампањата, меѓу другото, и преку „изборно медиумско и интернет претставување“. Ова подразбира дека изборната кампања се води и преку традиционалните медиуми (радио, телевизија, печатени медиуми) и преку која било форма на комуникација преку интернет. Во членот 70 се пропишува правилото за еднакви можности на учесниците во изборната кампања – тие „имаат право на рамноправен пристап и под еднакви услови да ги користат сите видови на политичка пропаганда...“. Во членот 75 попрецизно се спомнуваат видовите медиуми на кои се однесуваат одредбите за изборната кампања: радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (портали). Тоа значи дека Изборниот законик, од

⁵² Сите одредби од Изборниот законик кои се однесуваат на изборната кампања, се со слични формулации преточени во Правилникот за подготовка, организирање и спроведување референдум од 1 јули 2018 година, со тоа што истите правила се однесуваат на водењето јавна пропаганда за референдумот од 30 септември 2018 година.

една страна, ги исклучува другите аудиовизуелните медиумски услуги на барање,⁵³ а, од друга страна, електронските медиуми ги сведува на „портали“.

Во натамошните членови, Изборниот законик подетално ги пропишува правилата за политичко огласување кои се однесуваат на радиодифузните, печатените и онлајн медиумите:

- » Со членот 75 став 2 се утврдува обврска за радиодифузните, печатените и електронските медиуми (портали), за време на изборната кампања, на учесниците во неа да им овозможат подеднакви услови за пристап до сите облици на изборно медиумско претставување, вклучувајќи го платеното политичко огласување. Оваа одредба, всушност, е операционализација на принципот на еднакви можности на политичките субјекти, пропишана со европските стандарди, особено со насоките дадени во кодексите на Венецијанската комисија.
- » Со членот 75 став 4 се пропишува дека радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите), не смеат да бидат донатори на политичките партии. Претпоставената цел на оваа одредба е да се заштити независноста на медиумите и да се спречи долгогодишната негативна пракса на финансиско-клиентелистички врски меѓу сопствениците на медиумите и партиите на власт, според која медиумите кои за време на изборна кампања се појавуваат како „медиумски покровители“ или „донатори“ на политичките партии, во други периоди користат бенефиции од партиите кои ја освоиле власта.
- » Во член 75-д став 1 се пропишува забрана за платено политичко огласување во радиодифузните, печатените и електронските медиуми (портали), во периодот од денот на распишување на изборите до официјалниот почеток на изборната кампања. Не е сосема јасно зошто оваа забрана се однесува само за тој период, ако се знае дека одредбите од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги не содржат експлицитна забрана за политичко огласување надвор од период на

⁵³ Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, кој е усогласен со Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на ЕУ, покрај традиционалното радио и телевизија, ги регулира и т.н. аудиовизуелни медиумски услуги на барање. Аудиовизуелната медиумска услуга на барање, во Директивата на ЕУ и во членот 3 од Законот е дефинирана како: „нелинеарна медиумска услуга која ја обезбедува давател [...] и со која се обезбедува гледање програми во момент избран од корисникот и на негово лично барање, врз основа на каталог на програми утврден од страна на давателот на аудиовизуелната медиумска услуга по барање.“

избори. Ова се чини е спротивно на логиката на регулирање на политичкото огласување во поголем број европски земји, каде тоа е генерално забрането на аудиовизуелните медиуми поради нивното огромно влијание, а е дозволено во печатените и онлајн медиумите, со минимални правила за транспарентност на нарачателот и одвојување од уредувачките содржини.

- » Со членот 75-д став 4 за радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се пропишува забрана за објавување реклами финансирани од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на општините и на Градот Скопје и други институции со јавни овластувања, во периодот од денот на распишување на изборите сè до нивното завршување. Претпоставената цел на оваа забрана е да се спречи ризикот од влијанието на „државното огласување“ врз јавното мислење, во прилог на политичките партии кои се на власт. Таа имплицира и дека практиката која се „забранува“ во определен временски период со намера да се обезбеди еднакво поле на политичка дебата, е „дозволена“ во период кога нема избори. Што се однесува до радиодифузните медиуми, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со членот 102 ја дозволува таквата практика, бидејќи дава правна основа за трошење буџетски пари за информирање на јавноста за работата на државните тела и институции. Но, како што беше нагласено во анализата на пресудите на Европскиот суд за човекови права, ризикот да биде изобличена политичката дебата со прекумерното влијание на моќни финансиски политички субјекти врз јавното мислење е подеднакво голем и во периоди на избори и надвор од нив. Долгогодишната пракса на државно огласување во изминатите години покажа навистина во која мера тоа може да ја изобличи јавната дебата и да влијае врз независноста на медиумите и новинарството во Македонија.
- » Членот 75-ѓ став 1 и 2 ги уредуваат временските лимити за политичко огласување на програмите на радиодифузерите во периодот на изборна кампања – вкупно 9 минути дополнително време на реален час емитувана програма, покрај времето дозволено за комерцијално огласување. Притоа, според принципот на пропорционалност, се определуваат и лимити – за поголемите партии (на власт и во опозиција) до 4 минути, а за помалите (кои се застапени во Парламентот или кои не се) по 1 минута. Овие одредби имаат за цел да овозможат остварување на принципот на еднакви можности за сите политички субјекти до рекламното време на радиодифузерите, но се чини дека примена-

та на правилото за пропорционалност не го обезбедува тоа, бидејќи поголемите партии поради финансиската надмоќ секогаш ќе можат да доминираат во јавната дебата.

- » Ставовите 3,4, 8, 9, 10 и 11 на член 75-ѓ ги уредуваат условите под кои може да се закупи времето или просторот за политичко огласување од печатените, радиодифузните и електронските медиуми, во поглед на: рокот за објавување на ценовниците, обврската за нивно објавување, обврската за доставување на ценовниците до надлежните органи, забраната за менување на ценовниците во текот на изборната кампања, обврските во поглед на цената за закупеното време или простор и др.
- » Со измените на Изборниот законик од јули 2018 година се воведува нов член 76-д, со кој се утврдува дека од Буџетот на Република Македонија ќе се одвојат финансиски средства наменети за исполнување на законските обврски на радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (портали) во делот на објавувањето на платено политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања. Во согласност со овие одредби, Министерството за финансии ќе им ги надомести трошоците за објавеното платено политичко рекламирање на радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми врз основа на доставена фактура, медиа план и извештај за реализираните услуги кон учесниците во изборната кампања. Исплатата се врши на 12-тиот ден од денот на изборната кампања и 10 дена по завршувањето на изборната кампања. Со воведувањето на овој член, избришани се одредбите од поранешниот член 86 од Изборниот законик со кои се уредуваше правото на надоместок на трошоците за избори на учесниците во изборната кампања, врз основа на бројот на добиени гласови на изборите.

Воведувањето на можноста директно од Буџетот да им се надоместуваат трошоците на комерцијалните медиуми за објавеното политичко огласување е проблематично, бидејќи ја доведува во прашање, пред сè, независноста на нивната уредувачка политика. Тие, од една страна, се доведуваат во ситуација задолжително да мораат да ги прифатат плановите за политичко огласување на учесниците во кампањата, а, од друга страна, се зголемува обемот на јавните средства што се влеваат на сметките на комерцијалните медиуми. Како што се нагласува и во јавната реакција на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, вакви случаи на надоместување на трошоците од буџетски средства во европската пракса постојат само „...за медиумите на кои

им се наметнуваат обврски за бесплатно политичко претставување на учесниците во изборите, во услови кога е забрането платеното политичко рекламирање⁵⁴.

Натаму, во член 12 од Законот за референдум се утврдува дека овластениот предлагач може да води јавна пропаганда за референдум на свој трошок. Исто така, во Правилникот за подготовка, организирање и спроведување референдум од 1 јули 2018 година, во делот за Овластен предлагач, се вели дека „кога предлогот за референдум на државно ниво го доставуваат група пратеници, овластен предлагач на референдумот е Собранието на РМ“. Покрај тоа, во делот за Јавна пропаганда се вели дека „за референдумот, овластениот предлагач може да води јавна пропаганда за свој трошок“. Но, Државната изборна комисија, на 3 јули 2018 година, донесе и Појаснување за медиумите и медиумското претставување,⁵⁵ во кое се додава дека Собранието како овластен предлагач за референдумот од 30 септември 2018 година има „привилегиран пристап“ до медиумите, а сите други субјекти можат да имаат медиумско претставување за референдумот под пазарни услови, во согласност со правилата и политиките за рекламирање на секој медиум.

Со ова, ДИК внесува дополнителна конфузија во примената на одредбите од Изборниот законик и Законот за референдум и, од една страна, ги става медиумите во позиција да не одлучуваат самите кога станува збор за емитувањето јавна пропаганда од страна на Собранието како овластен предлагач, а, од друга страна, другите учесници во референдумската кампања ги става во нерамноправна позиција во поглед на пристапот до платеното политичко огласување. Исто така, треба да се нагласи и дека одредбите од членот 75-ѓ став 1 и 2 од Изборниот законик кои се однесуваат на временските лимити за политичко огласување се неприменливи во период на јавна пропаганда за референдум, бидејќи се однесуваат само на политичките партии како учесници во изборна кампања.

Во врска со конфузијата создадена со последните измени на Изборниот законик и Појаснувањето на ДИК со јавна реакција се огласи Здружението на новинарите, заедно со неколку други професионални здруженија и медиумски организации.⁵⁶ Во реакцијата се нагласува дека со

⁵⁴ Достапно на: <https://www.pravdiko.mk/avmu-skandalozni-reshenija-vo-izmenite-na-izborniot-zakonik/>

⁵⁵ Достапно на: <http://www.sec.mk/pojasnuvanje-za-mediumite-i-mediumskoto-pretstavuvanje/>

⁵⁶ Достапно на: <http://semm.mk/soopshtenija-4/562-reakcija-na-mediumskite-organizacii-za-tolkuvanjata-na-dik>

измените на Изборниот законик „се озаконува политичка пропаганда во медиумите платена од парите на граѓаните“, како и дека според Појаснувањето на ДИК, „другите учесници во кампањата за референдумот не само што ќе имаат ограничен пристап до медиумите за пропаганда, туку и трошоците за огласување ќе мора да ги сносат сами“.

5. ЗАКЛУЧОЦИ

- » Правото на слобода на изразување е фундаментално во концептот на човековите права, а политичкиот говор е најзаштитената форма на говор. Сепак, политичката комуникација за време на изборите во европските земји е одамна предмет на законска регулација со цел да се зачува интегритетот, правичноста и легитимноста на изборниот процес и да се спречи манипулацијата со јавното мислење со тоа што на моќните финансиски или политички групи ќе им се даде преголемо присуство во јавната дебата.
- » Радиодифузните медиуми, особено телевизијата, се предмет на најригорозна регулација на содржините, особено во периоди на изборни кампањи. Причината за тоа е фактот што тие користат дел од фреквентниот спектар, кој е јавно добро, и што нивното влијание врз формирањето на јавното мислење сè уште е многу големо. Затоа, за време на изборните кампањи, за јавните и комерцијалните радиодифузни медиуми важат многу поригорозни правила отколку за другите медиумски сектори, вклучувајќи ги и правилата за платено политичко огласување.

Голем број земји, особено оние со поголема демократска традиција, имаат воведено целосна забрана за платено политичко огласување на радиото и телевизијата и за време и надвор од избори. Таквата забрана се образложува со аргументот дека радиодифузните медиуми имаат сè уште огромно влијание врз формирањето на јавното мислење и дека времето за емитување политичко-пропагандни пораки на телевизијата е скапо, така што помалку моќните политички субјекти не можат да си дозволат да огласуваат. Тоа во крајна линија може да доведе до преголема присутност на одредени гледишта во јавната сфера и до нарушување на плуралистичката јавна дебата. Се додава и дека за време на избори на политичките партии и кандидати им се дава бесплатно време за политичко претставување на програмите на јавниот радиодифузен

сервис, така што не им се ограничува целосно правото да им ги пренесат директно своите политички пораки на гласачите преку радиодифузните медиуми. Дотолку повеќе што, гласачите можат да се информираат за политичките програми на партиите и кандидатите и преку бесплатните уреднички-обликувани форми на информирање: вестите, специјалните информативни програми за избори, дебатните емисии и сл.

Постојат и земји каде платеното политичко огласување во радиодифузните медиуми е дозволено, особено во поновите демократии од Југоисточна Европа, каде, најчесто, политичките партии на власт кои ги креирале законите во преден план го ставиле партиско-политичкиот над јавниот интерес и независноста на медиумите. Во Македонија, партиско-политичкото огласување заедно со политичкото огласување надвор од избори со години беше користено како механизам за притисок и влијание врз независноста на медиумите, што како крајна последица го руинираше интегритетот на новинарската професија и ја изобличуваше плуралистичката јавна дебата во македонското општество. Во 2015 година Владата прогласи мораториум на т.н. „владини јавни кампањи“, но, сепак, на локално ниво сè уште се издвојуваат голем обем на средства од општинските буџети за нарачка на различни „информативни или продукциски“ услуги од локалните медиуми, што ја нарушува функцијата на новинарството како заштитник на јавниот интерес. Членот 102 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, кој им дава правна основа на јавните институции да трошат јавни пари во медиумите не е укинат, а најновите измени на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги не содржат предлог тој да се избрише.

- » За печатените медиуми, генерално, важат помалку строги правила отколку за радиодифузните, иако во многу европски земји нивното однесување за време на изборни кампањи се регулира со изборните закони. На пример, во поглед на политичкото огласување честа обврска на печатените медиуми е заедно со политичкиот оглас да го објават и името на неговиот нарачател или спонзор.

Онлајн медиумите, сфатени во најширока смисла на зборот,⁵⁷ играат сè поголема улога за време на изборните кампањи, но тие се

⁵⁷ Денес, како онлајн медиуми се дефинираат не само веб-изданијата на дневните весници и информативните портали, туку и социјалните мрежи како Фејсбук и Твитер кои сè повеќе се користат и како извор на информирање и како средство за споделување информации и пораки.

предмет на најмало ниво на законска регулација на содржините, како во периоди надвор, така и за време на изборните кампањи. Во поглед на политичкото огласување на онлајн медиумите, Европскиот суд за човекови права сè уште не се изјаснил, така што допрва се очекува да се изградат европски стандарди за оваа сфера.

Што се однесува до печатените и онлајн медиумите, повеќето земји-членки на Советот на Европа имаат воведено други правила за ограничување на платеното политичко огласување, било во форма на лимити за трошоците на партиите за кампањи, обемот на просторот кој може да се закупи за политичка кампања, лимити за донации од поединци, компании или странски субјекти и др.

- » Во Република Македонија прашањето на платеното политичко огласување во медиумите е уредено најдетално со Изборниот законик, делумно со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и маргинално со Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните. Анализата на овие закони укажува на нејасна идеја на законодавецот за концептот на политичкото огласување и за целите од јавен интерес што се настојува да се постигнат со законските одредби. Се добива впечаток и дека законодавецот ѝ дал поголема тежина на слободата на изразување на политичките субјекти отколку на слободата и независноста на медиумите и дека го занемарил ризикот политичката дебата за прашањата од јавен интерес да се измести со прекумерното присуство на финансиски моќните политички субјекти во јавната сфера.
- » Не постои јасна и усогласена дефиниција на политичкото огласување во трите споменати закони. Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги го дефинира политичкото огласување пошироко, како дел на аудиовизуелните комерцијални комуникации и воведува посебна забрана само за јавниот радиодифузен сервис. Овој Закон дозволува и некаква прикриена форма на политичко огласување користејќи го поимот „информирање и запознавање на јавноста“ (член 102), кое со буџетски средства имаат право да го вршат државните органи и тела, како и јавните претпријатија. Изборниот законик, пак, го сведува политичкото огласување на партиско-политичко огласување за време на изборната кампања и го дозволува само во периодот на изборната кампања, односно експлицитно го забранува во периодот од денот на

распишување на изборите до официјалното почнување на изборната кампања. Законот за референдум зборува само за „јавна пропаганда“ која ја води „овластен предлагач“, а правилата за таа пропаганда се уредуваат со Изборниот законик.

- » Оваа правна конфузија со години беше злоупотребувана од власта за емитување т.н. „кампањи од јавен интерес“ на радиодифузните медиуми од кои најголем дел беа, всушност, партиско-политичко огласување (на партијата на власт) платено со јавни пари. Така, партијата на власт „го рекламираше“ своето успешно работење во континуитет, а не само за време на изборната кампања. Факт е дека новата власт, предводена од СДСМ, пред сè, поради критиките и барањата на ЗНМ и невладините организации од медиумскиот сектор, донесе одлука за укинување на политичкото огласување со пари од Буџетот во облик на „кампањи од јавен интерес“, но на локално ниво општините и натаму ја користат одредбата од член 102 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и одвојуваат големи средства од општинските буџети во локалните медиуми, нарачувајќи од нив различни услуги, а не само политички огласи. Ваквата практика и во минатото и сега ја поткопува независноста на медиумите и професионалната улога на новинарството да им служи на граѓаните и на јавниот интерес.
- » Најновите измени и дополнувања на Изборниот законик од јули 2018 година и Правилникот за подготовка, организирање и спроведување референдум усвоен од Државната изборна комисија од 1 јули 2018 година, воведоа дополнителна конфузија во правилата за политичко огласување и во период на избори и во период на референдум. Иако со Правилникот ДИК се обиде да ги усогласи одредбите од Законот за референдум и од Изборниот законик, всушност, дополнително ги усложни поимите и правилата. Најголема загриженост предизвикуваат одредбите од членот 76-д од Изборниот законик со кои платеното политичко огласување во медиумите се надоместува од Министерството за финансии, со средства обезбедени од Буџетот, бидејќи со тоа се доведува во прашање уредувачката самостојност на медиумите. Исто така, со појаснувањето дадено од ДИК за медиумското претставување за референдумот од 30 септември 2018, се нарушува принципот на еднакви можности за сите учесници во референдумската кампања, бидејќи на Собранието како овластен предлагач му се дава привилегиран пристап до просторот и времето наменети за политичко огласување во медиумите.

6. ПРЕПОРАКИ

Препорака 1: Неопходно е **веднаш да се пристапи кон измени и дополнувања на Изборниот законик и да се укинат спорните одредби од членот 76-д.**

Ваквата одредба, според која медиумите можат да добиваат средства директно од Буџетот на РМ, ги става медиумите и новинарите во нов финансиско-клиентелистички триаголник – меѓу големите политички партии, државата и медиумските сопственици. На овој начин медиумите повторно ќе се претворат во идеолошки институции, кои, наместо да го бранат јавниот интерес, ќе имаат пропагандна функција што го поддржува така воспоставениот систем на моќ.

Препорака 2: Потребно е **да се отвори сеопфатна дебата за преиспитување на одредбите за политичкото огласување во сите закони.**

Во моментот, постои неусогласеност во дефинициите, конфузија во правилата за политичко огласување за време и надвор од изборна кампања, како и низа други неусогласени и проблематични одредби со кои медиумите се ставаат во зависна позиција од финансиски моќните политички групации. Во таа дебата, во централен фокус треба да биде прашањето за тоа како различните форми на политичко огласување (партиско-политичкото огласување за време на избори, државното огласување надвор од избори, платените „информативни“ активности на државните институции и сл.) влијаат врз системот на нарушување на функцијата на медиумите.

Препорака 3: Потребно е да се разгледа барањето на професионалната новинарска заедница за **целосно укинување на можноста за политичко огласување во аудиовизуелниот сектор**, по примерот на Обединетото Кралство, и во период за време и надвор од избори. Освен тоа, потребно е да се укине одредбата од членот 102, со која државните и јавните институции и тела можат да остваруваат „информативни“ активности за паричен надоместок.

За таа цел, во Законот за аудио и аудиовизуелна дејност е потребно да се воведат посебна одредба со која ќе се забранат аудиовизуелните комерцијални комуникации кои претставуваат политичко огласување на програмите на сите радиодифузери, а не само на јавниот сервис. Ваквата општа мерка е неопходна во македонското демократско општество, имајќи го особено предвид следното:

а. во Македонија со години наназад власта го користеше политичкото огласување и во период на изборна кампања и надвор од неа, со цел да оствари влијание врз уредувачката политика на влијателните телевизии, односно да остави позитивна слика во јавноста за своето работење. Ваквата практика, не само што ја руинираше функцијата на медиумите и новинарството како независен критичар на владините политики, туку и кумулативно, со текот на годините, сериозно ја наруши плуралистичката јавна дебата и доведе до манипулирање со јавното мислење. Политичките партии на власт ги користеа (на државно ниво) и сè уште ги користат (на локално ниво) јавните средства за да создадат финансиско-клиентелистички врски со медиумските сопственици, со што добиваат привилегиран пристап и до политичкото огласување и до други форми на обликување на јавното мислење.

б. во Македонија радиодифузните медиуми, особено телевизијата, сè уште имаат директно и моќно влијание врз формирањето на јавното мислење, поради нивната континуирана функција како извори на забава и информирање за голем дел од публиката.

в. законските одредби со кои влијанието на политичкото огласување се ограничува преку временски или други лимити, не придонесоа за отстранување на ризикот од изобличување на плуралистичката јавна дебата, бидејќи финансиски помалку моќните политички субјекти не можеа да ги изразат во еднаква мера своите ставови и гледишта во јавноста.

Препорака 4: Потребно е **да се отвори дебата за тоа како да се уреди начинот на политичко огласување во печатените медиуми и во онлајн сферата**, со цел на политичките и општествените субјекти да им се остават на располагање други алтернативни медиуми за изразување на нивните политички ставови и гледишта.

Важно е да се утврдат јасни правила за условите под кои може да се закупува просторот во овие медиуми, со цел да не се врши влијание врз нивната уредувачка политика и да се спречи можноста од манипулација со јавното мислење. Одвојувањето средства од Буџетот за политичко огласување во овие медиуми на субјектите кои водат изборна или референдумска кампања не треба да постои како практика (треба да се укине член 76-д од Изборниот законик).

ЗА АВТОРИТЕ:

Д-р Снежана Трпевска е експертка по медиумско право и медиумска политика. Нејзино поле на истражувачки интерес се правото, регулацијата и јавните политики на ЕУ во традиционалните медиуми, онлајн сферата и електронските комуникации. Таа е истражувач на Институтот за истражување на општествениот развој – РЕСИС, Скопје (www.resis.mk).

Насер Селмани е долгогодишен новинар, активист и претседател на Здружението на новинарите на Македонија, во периодот 2010 – 2018 година. Во 2016 година магистрира на Универзитетот за професионални студии во Берлин во областа менаџмент на медиумските иновации.