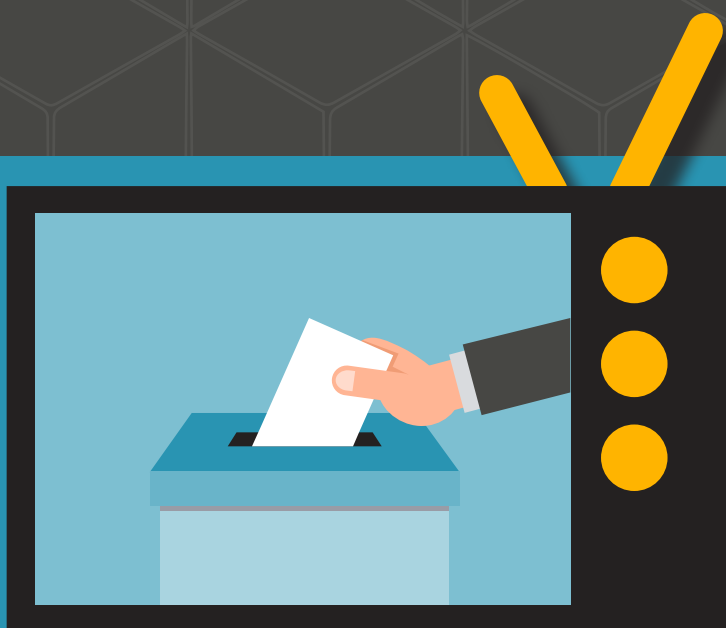


Прирачник за етичко известување од избори во Северна Македонија



www.znm.org.mk

ЗНМ

Здружение на новинарите на Македонија

Прирачник за етичко известување од избори во Северна Македонија

Автори:

д-р. Марина Тунева
Младен Чадиловски
м-р. Насер Бислими
м-р. Емилија Јаневска

Уредник и препораки:

м-р. Драган Секуловски

Март 2020 година, Скопје

Оваа публикација беше поддржана од Меѓународната фондација за изборни системи (ИФЕС) со великодушната поддршка на американскиот народ преку Американската агенција за меѓународен развој (УСАИД) и ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР). Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на ЗНМ и авторите и во никој случај не може да се смета дека ја одразува позицијата на УСАИД или Владата на САД, ИФЕС или ОДИХР.

Издавач: Здружение на новинарите на Македонија

Градски сид, блок 13 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Тел: 00389 (02) 3298-139 е-пошта: contact@znm.org.mk

СОДРЖИНА

I. ЕТИЧКИ СТАНДАРДИ И УЛОГА И ЗНАЧЕЊЕ НА МЕДИУМИТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ [д-р. Марина Тунева]	4
Препораки за подготовка и професионално известување за изборите	7
Главни прашања за известување во текот на изборната кампања	9
Злоупотреба на функцијата	10
Ивестување за гласањето и резултатите	10
Клучни принципи во изборот на теми за известување	11
Професионални и етички стандарди во известувањето за изборите	12
II. ЕТИЧКИ ПРИНЦИПИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ФЕР И БАЛАНСИРАНА ТЕЛЕВИЗСКА ДЕБАТА СО ПОЛИТИЧКИ ОПОНЕНТИ [Младен Чадиковски]	16
Дефиниција и модели на телевизиска политичка дебата	17
Локален контекст и препораки кои го зголемуваат квалитетот во политичката дебата	25
Препораки за подобрување на квалитетот во јавните дебати	28
III. МЕЃУНАРОДНИ ПРАВНИ СТАНДАРДИ ЗА СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ И ИЗБОРИ [м-р. Насер Бислими]	30
Организација на Обединетите Нации	32
Универзална декларација за човекови права	32
Меѓународен пакт за граѓански и политички права	33
Совет на Европа	35
Препораки на Совет на Европа	36
Европската Унија	37
ОБСЕ	38
Ограничувања на слободата на изразување	41
Право на одговор и право на приватност во известувањето за избори	41
Улогата на јавниот радиодифузен сервис	43

IV. НАЦИОНАЛНИ ПРАВИЛА ЗА МЕДИУМСКО ПОКРИВАЊЕ НА ИЗБОРНИ ПРОЦЕСИ [м-р. Емилија Јаневска]	45
1. Зошто правила за време на изборни процеси?	46
2. На кого и на што се однесуваат правилата?	48
3. Правила од распишување на изборите	50
4. Правила за време на изборната кампања	52
5. Општи принципи/правила што важат во текот на целиот изборен процес	58
6. Обврските и улогата на Јавниот радиодифузен сервис	60
7. Изборен молк	61
8. По завршување на изборите	62
9. Улогата на институциите во изборниот процес	62
10. Право на жалба – постапување по приговори	63
V. СУМИРАНИ ПРЕПОРАКИ НА ЗДРУЖЕНИЕТО НА МАКЕДОНИЈА (ЗНМ) ВО КОНТЕКСТ НА ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК [м-р. Драган Секуловски]	65

І. ЕТИЧКИ СТАНДАРДИ И УЛОГА И ЗНАЧЕЊЕ НА МЕДИУМИТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ

д-р. Марина Тунева

Изборите се голем и сериозен предизвик за медиумското известување, особено во кривките демократски општества. Тоа е период во кој потребите за промена на власта, политиката на дејствување и политичките актери се засилени и стануваат централен фокус на вниманието на јавноста и медиумите. Без добро и професионално медиумско известување, тешко е да се замислат чесни и слободни избори во државата.

Оттука, медиумите имаат големо значење и улога во однос на изборите. За голем дел од гласачите тие се основен извор на информации околу самите избори, различните партии и кандидати што учествуваат на изборите, како и за начинот на гласање. Освен тоа, медиумите се моќен актер во едукацијата на гласачите околу бројни прашања поврзани со изборите. Тие имаат суштинско значење и улога и во спречувањето и/или експонирањето на политичката корупција и други дејствија што би можеле да му наштетат на изборниот процес.

Во основа медиумите имаат три, клучни, улоги во однос на изборите:

- 1. Да информираат;**
- 2. Да набљудуваат („watchdog“);**
- 3. Да бидат гласот на граѓаните и да поттикнуваат дебата и дискусија.**

Информативната улога на медиумите подразбира дека тие урамнотежено и коректно ќе известуваат за кампањата на сите политички партии, со што би им помогнале на граѓаните да одлучат како ќе гласаат. Медиумите својата улога ја остваруваат и преку пренесување на информации од изборната администрација, претставувајќи ги кандидатите и начинот на гласање. Својата информативна функција медиумите ја остваруваат и преку запознавање на јавноста со ставовите на аналитичарите и креаторите на јавното мислење.

Понатаму, медиумите имаат функција на набљудувачи (таканаречени watchdogs) околу чесното и коректно спроведување на изборната кампања и процесот на гласање. Меѓу друго, тие имаат улога да утврдат дали се случила корупција (на пр. купување гласови), дали е загрозната слободата на изразување, дали изборната администрација соодветно ги спроведува своите надлежности, итн. Некои од прашањата коишто би можело да ги отворат медиумите, вршејќи ја својата набљудувачка функција, би биле следниве:

- Дали секој со право на глас има можност да гласа?
- Дали сите политички партии се во можност да одржат јавни собири без да постојат стравувања околу безбедноста? Како ќе бидат заштитени?
- Дали на сите партии им е обезбеден соодветен простор во вестите и јавните форуми од кои известуваат медиумите?
- Дали се безбедни гласачките места? Кој ќе ги обезбедува гласачките кутии и кој ќе го врши пребројувањето?

Медиумите се глас и за граѓаните, со што ним им се овозможува да ги искажат своите размислувања и ставови околу прашањата и темите што ги сметаат за значајни. Новинарите особено треба да се насочат кон поттикнување на луѓето чии ставови биле игнорирани или, пак, немале можност јавно да го искажат своето размислување. Тие треба да известуваат за ставовите на претставници на малцински групи, професионални здруженија, женски групи, организации за човекови права, итн. Тоа се групи за интереси чии ставови треба да ги пренесуваат медиумите.

Медиумите треба да охрабруваат дијалог кој вклучува најразлични мислења и да обезбедуваат анализа каде претставници на малцинските групи се експерти и дискутираат или изнесуваат мислења за различни теми. Медиумите, со спроведувањето на својата информативна улога и преку отворање простор за дебата и дискусија, дејствуваат како институционална помош и водич за граѓаните во процесот на гласање.

За време на изборна кампања, медиумите имаат и улога:

- Да ги едуцираат гласачите како да го остварат своето демократско право на глас;
- Да бидат платформа преку која пошироката јавност ќе ги сподели своите загрижености и ставови со партиите и кандидатите и интеракција по тие прашања;
- Да вршат анализа на самиот изборен процес од критички аспект, да оценуваат дали процесот е фер и ефикасен и да прават споредби со претходни изборни кампањи;
- Да бидат платформа преку која политичките партии ќе ги изнесуваат своите предлози и ќе се натпреваруваат со идеи и ќе дебатираат меѓусебно;
- Да известуваат за резултатите и да го следат бојењето на гласовите.

За да ги одиграат овие клучни улоги, медиумите треба да бидат ослободени од какви било можни влијанија, притисоци и интереси од различни центри на моќ. Таквите интереси би можеле да бидат поврзани со сопственост на медиумот, владина и партиска контрола, регулаторни ограничувања, финансирање на медиумите кое може да влијае на независноста или објективноста, итн.

Од исклучително знаење е медиумите во својата работа да бидат етички и професионални и да му служат на јавниот интерес. Во отпорот кон можните притисоци, новинарите мора да се потпираат на етичките принципи и моралните правила на коишто почива нивната професија. Не постои универзална повелба на правила, а етичките кодекси се слични ширум светот.

Професионалната работа на новинарите мора да биде, пред сè, вистинита, со употреба на веродостојни информации, урамнотежена, неутрална и да го почитува човечкото достоинство. „Во ова спаѓа и чувството на морал и одговорност, како и способноста да се разберат спротивните гледишта, вклучувајќи ги и оние за коишто не известил новинарот. Без оглед на социо-политичките околности, примарната одговорност на новинарите е, пред сè, насочена кон граѓаните“¹.

Како клучна страна во изборите, новинарите имаат важна улога во олеснувањето на политичкиот дискурс, јакнењето на транспарентноста и размената на информации, служејќи како ефикасен форум за јавна дебата.

Препораки за подготовка и професионално известување за изборите

Изборите се политички настани коишто се случуваат во различен општествен контекст, а неодговорното, пристрасното или непрофесионалното медиумско известување може да предизвика повеќе проблеми. „Одредени фази од изборниот циклус се посебно чувствителни на различни проблеми, особено во текот на изборната кампања и во фазата непосредно по завршување на гласањето, при утврдувањето

¹ Reporters without Borders, *Organization Internationale de la francophonie (2015) Handbook for Journalists During Elections*, достапно на: https://rsf.org/sites/default/files/handbook_for_journalists_during_elections.pdf пристапено на 30.12.2019.

и објавувањето на резултатите"². Оттука, новинарите во својата работа мора да се служат со сеопфатни, верификувани и непристрасни информации, стекнати од различни, меѓусебно неповрзани, извори. „Во исто време, новинарите мора да се дистанцираат од објавување информации што охрабруваат поделби или антагонистички дискусии кои што би можеле да поттикнат насилство или да ја нарушат социјалната кохезија во општеството"³. Меѓутоа, редакциите честопати се одлучуваат да покриваат одредени прашања од јавен интерес со цел да се експонираат проблематични аспекти на кои особено треба да се посвети внимание.

Новинарите треба да бидат соодветно подготвени за да известуваат од изборите, да наоѓаат фактички информации и однапред да ги анализираат програмите на партиите и кандидатите. Тие треба да бидат подготвени да понудат различни гледишта на голем број чинители, а не само ставови на политичките партии.

Набљудувањето на изборите во Северна Македонија постојано го вршат меѓународни и домашни организации. Финалните извештаи на ОДИХР содржат и одреден број препораки кои се однесуваат на етичкото известување од изборите.⁴

² United Nations Development Programme (2015) *Media and Elections – a Guide for Electoral Practitioners*, достапно на: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/media-and-elections--a-guide-for-electoral-practitioners.html, пристапено на 10.01.2020.

³ Search for Common Ground (2011) *Responsible Media Coverage of Elections – a Training Guide*, достапно на https://www.sfcg.org/programmes/rfpa/pdf/2011-Responsible_Media_Elections_Color_EN.pdf пристапено на 11.01.2020.

⁴ На пример, види ОДИХР Конечен извештај на Мисијата за набљудување на претседателските избори во Северна Македонија во 2019 год., препорака 21: „Земјата треба и понатаму јавно да ги промовира постојните механизми за саморегулација и телата формирани за заштита на професионалните и етичките новинарски стандарди, како што е Советот за етика на медиумите. Дополнително, земјата треба да размисли за структурни и наменски политики за зајакнување на квалитетот на новинарството, вклучително и кај локалните медиуми, и да ги зајакнува медиумската и дигиталната писменост.“ Види исто ОДИХР Конечен извештај на Мисијата за набљудување на локалните избори во 2017 год., препорака 26: “МРТ треба да ја зајакне својата улога како јавен радиодифузен сервис преку подобрување на квалитетот на програмите. Таа треба да промовира плурализам, да обезбеди широк спектар на политички гледишта, да го професионализира новинарството, да емитува програми за едукација за гласачите и да го зголеми политичкото учество на жените преку обезбедување на поголемо информативно покривање за нив.”

Главни прашања за известување во текот на изборната кампања

Во периодот на изборната кампања, медиумското известување од изборите се состои од три дела:

- **Политички партии и кандидати.** Сите партии треба да имаат непречен пристап до медиумите за да можат да ги претстават своите политички програми. Медиумите, со исклучок на јавниот радиодифузен сервис/државните медиуми, можат да ја изнесуваат својата политичка наклонетост, но тоа мора да биде јасно искажано со цел публиката да биде информирана за тоа. Во таквите случаеви, од најголема важност е да се овозможи публиката на тие медиуми да ги чуе и спротивставените ставови и кандидатите да можат да ги изнесат своите ставови. Притоа, професионалното новинарство подразбира дека на гласачите нема да им се наметнува која партија е подобра, туку ќе им се овозможи да се информираат на начин што самите ќе го определат својот избор и кому ќе му дадат довербата.
- **Настапот на секоја од партиите.** Секоја политичка партија ќе има свои гледишта за најважните прашања, теми и причини поради кои што сметаат дека треба да се гласа за нив. Повеќето партии во центарот на вниманието на јавноста го поставуваат својот лидер, очекувајќи со тоа да се гласа за партиските кандидати. Притоа, изборната кампања се состои од говори, митинзи и прес-конференции кои партискиот лидер го претставуваат во централно светло. Но, задачата на медиумите не е едноставно пренесување на сето она што било кажано од лидерите, туку потребни се информации и за реакциите на луѓето, за ставовите на опонентите, посетеноста, итн. Задача на медиумите е да известуваат за разликите меѓу партиите во врска со истите прашања, а на гласачите да им се обезбедат доволно информации за да направат споредба. Аналитичката улога на медиумите подразбира дека тие ќе се обидат во известувањето да опфатат и прашања за коишто не зборувале партиските кандидати и политичарите, но се важни за луѓето.

- **Процесот на спроведување избори.** Медиумите треба да информираат за начинот на кој гласачите може да го остварат своето право на гласање, за времетраењето и начинот на реализирање на изборната кампања, надлежностите на Државната изборна комисија, начинот на обработка на резултатите, износот на средствата што ќе ги потрошат партиите во текот на кампањата и многу други прашања.

Злоупотреба на функцијата

„Медиумите треба да известуваат за официјалната работа на Владата и министрите за време на изборниот процес, но честопати тоа може да се искористи како предност и начин да се зголеми нивната изложеност за време на изборната кампања“⁵. Владините претставници може да се обидат активностите поврзани со изборната кампања да ги вметнат во нивните институционални активности (на пример, при отворање различни центри или објекти, говори на универзитети, итн.). Оттука, особено е значајно да се прави разлика меѓу кампањските активности и официјалните активности на политичарите. „Новинарите треба да прават напори јасно да ги одвојат овие активности и да не им даваат привилегиран третман на припадниците на власта. Ова е особено важно во контекст на заложбите да се обезбеди автономија и независност од политичките и од економските центри на моќ“⁶.

Известување за гласањето и резултатите

Денот на гласањето е главна вест, а медиумите имаат голема улога во тоа да се обезбеди дека секој гласач ќе гласа слободно и тајно, потоа дека сите гласачки ливчиња се соодветно пребројани и дека не постојат малверзации. Ова подразбира следење на работата на Државната изборна комисија и нејзините правила на работа, внимателно согледувајќи дали правилата се применуваат доследно и соодветно. Доколку забележат

⁵ United Nations Development Programme (2015) *Media and Elections – a Guide for Electoral Practitioners*, достапно на: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/media-and-elections--a-guide-for-electoral-practitioners.html, пристапено на 10.01.2020.

⁶ Македонска радио телевизија (2016) *Етички и професионални принципи на МРТ за медиумско покривање изборни процеси*, достапни на: <http://vistinomer.mk/wp-content/uploads/2016/01/Eticki-kodeks-na-MTV1.pdf>, пристапено на 29.12.2019.

каква било измама или мешање при остварувањето на гласачкото право, медиумите треба да известат за тоа, внимавајќи притоа да не се изнесуваат квалификации и оценки дека тоа се случува и во поширокото опкружување или реон, односно дека еден инцидент нема да се искористи за да се генерализира. Известувањето врз основа на шпекулации и претпоставки, без факти, може да предизвика натамошни инциденти и да поттикне реторика на меѓусебни обвинувања.

Улогата на медиумите не завршува со пребројувањето на гласовите и соопштување на резултатите. Од нив се очекува да прават анализи и да известуваат за трендовите на гласање, промените што ги донеле изборите, причините за тоа, ставовите на граѓаните, оценките на аналитичарите, итн. Новинарите особено треба да ја потсетуваат јавноста за изборните ветувања на партијата што победила, со цел да се повикува на одговорноста на владата.

Клучни принципи во изборот на теми за известување

При известување за изборниот процес, редакциите внимателно треба да ги определат темите за известување. Од најголема важност е да постои вистинска уредничка независност, вклучително и за одлуката кои се најважните теми од изборната кампања независно на службената должност или политичка определба.

Меѓу клучните критериуми во изборот на темите спаѓаат следниве:

- **Важност и релевантност на темата.** Редакциите треба да се стремат кон избор на теми што се значајни и од суштинска важност за државата. Се препорачува редакциите да ги поврзуваат важните дневни случувања од значење за пошироката јавност со изборното известување. Кога на тој начин се известува за комплексни изборни теми, се создава можност публиката лесно да разбере, но и да се едуцира за значајни теми.
- **Разлика меѓу теми од јавен и приватен интерес.** Концептот на јавен интерес подразбира прашања кои се смета дека засегаат значителен број на луѓе. Постојат и медиумски стории и теми кои не се од јавен интерес, но, сепак поголем дел од пошироката

јавност покажува особен интерес за нив. Поединци се одрекуваат од правото на приватност во име на некој повисок интерес, односно во интерес на колективот, односно кога тоа спаѓа во доменот на јавниот интерес. Потребно е да се направи јасно разграничување меѓу сензационалистички информации (на пример, приватен живот на политичари) и суштински значајни теми и настани од општествено значење и од општ интерес на јавноста.

Професионални и етички стандарди во известувањето за изборите

Медиумите кои известуваат за изборите ги имаат истите одговорности како и при известувањето за која било друга тема. Фундаменталните принципи и стандарди во информирањето коишто треба да се почитуваат во секое време и за која било тема од јавен интерес, треба да се почитуваат и во известувањето за изборите.

Во продолжение следуваат насоки и препораки кои се засноваат на најважните и универзални принципи на професијата содржани во домашни и меѓународни документи кои се однесуваат на изборите (Меѓународна федерација на новинарите, Фондацијата Ројтерс, Репортери без граници, Член 19, итн).

ТОЧНОСТ. Новинарите имаат обврска да известуваат на вистинит начин, преку сеопфатно прикажување на реалноста низ факти и аргументи. Тие мора да имаат критички однос кон информациите, што подразбира дека ќе ги проверуваат и потврдат. Изворите на информации треба да бидат јасно и прецизно наведени, со исклучок на околностите кога медиумите треба да обезбедат заштита на идентитетот на изворот којшто доверил определени информации. „Пристапот на јавноста до информации треба да биде загарантиран преку разновидноста на достапните извори на информации, со што се овозможува секој поединец да ја провери точноста на фактите и објективно да ги процени настаните“⁷. Новинарот, исто така, не смее да прикрива или игнорира информации од суштинско значење.

⁷ Article 19 (1994) Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, достапно на: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf>, пристапено на 03.01.2020.

НЕПРИСТРАСНОСТ. Тоа подразбира известување во кое се прави јасна дистинкција меѓу фактите и мислењата. „Водителите и новинарите не смеат да изразуваат свои политички гледишта и мислења во вестите“⁸. Медиумите може да наведат различни извори на информации и потоа да ги проверат фактите за тоа што било кажано и да разобличат лажни тврдења преку наведување аргументи. Тоа значи дека треба да се избегне пристрасност во прилог на или против која било страна. „Овој принцип подразбира инклузивност во известувањето - да се разгледува пошироката перспектива и да се осигури дека различните гледишта што постојат соодветно се пренесени. Сите новинари имаат свои лични мислења и, за да овозможат сеопфатно и професионално покривање на вестите и на тековните настани, мора да се издигнат над своите лични гледишта“⁹. Во Кодексот на новинари на Македонија (член 14) е наведено дека „известувањето од политичките процеси, посебно од изборите, треба да биде непристрасно и избалансирано. Новинарот мора да обезбеди професионална дистанца од политичките субјекти“¹⁰.

УРАМНОТЕЖЕНОСТ. Медиумите треба да обезбедат еднаков пристап, со фер, урамнотежено и непристрасно известување за сите партии и кандидати кои учествуваат на изборите. Медиумското известување за партиските програми и за дебатите меѓу партиите или меѓу кандидатите треба да биде на начин што ќе им овозможи на граѓаните да направат споредба и самите да извлечат заклучоци врз основа на тоа. „Новинарот може да поставува прашања, да прикажува разни гледишта и да изнесува основни информации и контекст, но секогаш мора да води сметка за урамнотеженоста и за неутралноста“¹¹.

ЧЕСНОСТ И НЕЗАВИСНОСТ. Медиумите треба да применуваат чесен пристап во стекнувањето информации и во нивното презентирање. „Притоа тие треба да избегнуваат сензационалистички прикази на темите и настаните, како и погрешни претпоставки што би можеле да ја доведат јавноста во заблуда“¹².

⁸ Македонска радио телевизија (2016) *Етички и професионални принципи на МРТ за медиумско покривање изборни процеси*, достапни на: <http://vistinomer.mk/wp-content/uploads/2016/01/Eticki-koдекс-na-MTV1.pdf>, пристапено на 29.12.2019.

⁹ Ibid.

¹⁰ Здружение на новинари (2001) *Кодекс на новинарите на Македонија*, достапно на: <https://znm.org.mk/кодекс-на-новинарите>, пристапено на 03.01.2020.

¹¹ Ibid.

¹² Совет за етика во медиумите на Македонија (2016) *Повелба за етичко известување за изборите*, достапна на: <https://semml.mk/novosti/2015-08-11-15-03-18/204-2016-01-27-13-41-21>, пристапено на 04.01.2020.

УПОТРЕБА НА СООДВЕТЕН РЕЧНИК И ВНИМАТЕЛНО КОРИСТЕЊЕ НА ЗБОРОВИТЕ.

Зборовите што ги користат новинарите помагаат да се создаде разбирање или да се поттикнат погрешни перцепции или стравувања. Оттука, важно е новинарите внимателно да се изразуваат со цел да избегнат каква било можност за нанесување штета. Ова особено се однесува за време на избори кога политичките кандидати придобиваат внимание преку повремени емоционални изјави. Новинарите треба да избегнуваат непрецизни зборови и зборови со кои се обвинува, коишто повеќе се разбираат како потпалувачка реторика наместо како информации. „Доколку политичките кандидати користат такви зборови, треба јасно да се наведе дека тие се изворите, наместо за нив да се известува како за факти“¹³.

СПРАВУВАЊЕ СО ГОВОР НА ОМРАЗА И ПОТПАЛУВАЧКА РЕТОРИКА.

Едно од прашањата што се поставуваат за време на изборна кампања е како да постапат медиумите при појава на говор на омраза и потпалувачка реторика. Новинарите мора да се воздржуваат од прифаќање или употреба на говор на омраза (Venice, 2005) и „во националниот закон и пракса мора да постои јасно разграничување меѓу одговорноста на авторот кој искажал говор на омраза, од една страна, и одговорноста на медиумите и медиумските професионалци кои придонесуваат за нивна дисеминација како дел од нивната мисија да пренесуваат информации и идеи за прашања од јавен интерес, од друга страна“¹⁴.

Новинарите мора да се воздржуваат од употреба или прифаќање на говор на омраза и нетолерантна или потпалувачка реторика, но, во случаите кога нив ги користат кандидатите, медиумите за нив мора да известуваат со посебна внимателност и на начин кој ќе овозможи да се пренесе дека кандидатот користи таква реторика, но, не и таа да се шири понатаму. „Во информирањето новинарите не треба да придонесат кон омраза или предрасуди и треба да сторат сè што е возможно да се избегне учество во ширење дискриминација по различни основи“¹⁵. Или поконкретно,

¹³ International Media Support, Media & Democracy Group, Réseau Liberté (2006) *Coaching Manual for Media Support During Elections*, достапно на: https://en.unesco.org/sites/default/files/coaching_manual_for_media_support_during_elections_en.pdf, пристапено на 05.01.2020.

¹⁴ Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on "Hate Speech"*, пристапено на 05.02.2020.

¹⁵ International Federation of Journalists (2019) *Global Charter of Ethics for Journalists*, достапно на: <https://www.ifj.org/who/rules-and-policy/global-charter-of-ethics-for-journalists.html>, пристапено на 06.01.2020.

„медиумите треба да одбиваат отворено или прикриено искажување нетолеранција и треба внимателно да размислат дали објавувањето на таквите изјави придонесува кон клевета и потсмев на основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера и религија, припадност на национална или етничка малцинска група, социјални разлики или друго мислење“¹⁶. Стереотипите и дискриминацијата се штетни по недоволно застапените групи бидејќи тоа значи ограничување за поединци, но и за општеството во целина.

СООДВЕТЕН ТРЕТМАН НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД АНКЕТИ НА ЈАВНО МИСЛЕЊЕ.

Доколку медиумите објават резултати од истражување на јавно мислење, тоа треба да го направат на објективен и коректен начин, преку објавување на сите расположливи информации што ќе ѝ овозможат на јавноста да добие јасна слика. Притоа, јасно треба да се наведе нарачателот на анкетата, организацијата што ја спровела, начинот на финансирање, применетата методологија, големината на примерокот, маргината на грешка, датумите на реализација, итн. „Освен тоа, медиумот треба експлицитно да наведе дека анкетата го претставува јавното мислење само во времето кога била спроведена. Анкетите на јавното мислење имаат значително влијание врз матриците на гласање, особено кога не се разбира нивното значење на соодветниот начин. Оттука, како дел од одговорноста за информирање на гласачите, медиумите се обврзани да обезбедат дополнителни информации за да се разбере нивното значење“¹⁷.

ПОДАРОЦИ, УСЛУГИ И ПОСЕБЕН ТРЕТМАН. Новинарите треба да одбијат подароци, услуги или специјален третман од заинтересираните страни, бидејќи со тоа може да се компромитира нивната непристрасност.

¹⁶ OSCE/ODIHR, Council of Europe & EU (2005) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions*, Strasbourg.

¹⁷ Article 19 (1994) *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies*, достапно на: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf>, пристапено на 03.01.2020.

II. ЕТИЧКИ ПРИНЦИПИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ФЕР И БАЛАНСИРАНА ТЕЛЕВИЗИСКА ДЕБАТА СО ПОЛИТИЧКИ ОПОНЕНТИ

Младен Чадиковски

Телевизиските дебати за време на избори се сериозен предизвик. Тие треба да ја одразат културата на едно општество и политичкиот систем како негова единка. Телевизиската дебата треба да биде платформа или своевиден форум, кој треба да балансира помеѓу политичарите, нивните цели и пораки од една страна, и јавноста и нејзиното право да не биде наведена на политички манипулации, од друга страна.

За таа цел, телевизиската дебата на политичките опоненти треба да им овозможи да ги изнесат своите позиции и ставови, а модераторот има обврска да ја води дебата на фер начин, да не дозволува манипулации, да се придржува до факти и да укажува на недоследноста во изјавите на политичарите. Токму затоа дебатата како најимпресивен медиумски производ е дијалог кој на одреден начин е и тематски и контролиран.

Дефиниција и модели на телевизиска политичка дебата

Самиот термин „дебата“ не е нов. Може да се појават одредени варијации од земја до земја, но, во суштина дебатата претставува интерактивно и репрезентативно аргументирање. Многумина ја препознаваат и како поширока форма на аргументација, која вклучува доследност, фактичка издржаност и ограничени емоционални апели кон публиката, како значајни елементи на културата на убедување.

Дебатата на извесен начин претставува своевиден формален натпревар, со дефинирани правила. Таа е основна алатка која ги поддржува демократските процеси во едно општество.

Дебатата е јасна и насочена расправа во која се спротивставени две или повеќе страни. Таа е фокусиран и тематски дијалог.¹⁸ Модерирањето на дебатата бара прецизни правила за сите учесници во дебатата.

Телевизиската политичка дебата е формат на спротивставување на различни мислења на политичките опоненти, преку кои се пренесуваат цели, идеи, програми и политики за решавање на одредена проблематика, која ја засега јавноста. Основната цел на политичката дебата на телевизија

¹⁸ *Organizing and Producing Televised Candidate Debates: A Guide*, Center for Free Elections and Democracy, достапно на <https://www.debatesinternational.org/resource/organizing-and-producing-televised-candidate-debates-guide>, пристапено на 10.01.2020.

е настојувањето, страните кои се спротивставени, да бидат претставени подеднакво успешно. Политичка дебата на телевизија е форум во кој се натпреваруваат лидери или кандидати на политички партии. Тие одговараат на истите поставени прашања од модератор или публиката. Дебатата може да биде „панелестичка“ или ривалска, но во секој случај, треба да обезбеди можност публиката директно да може да ги споредува ставовите на кандидатите за поставените прашања.

Со цел да се обезбеди правично функционирање на дебатата, таа е регулирана со правила и со ограничено време на одговор од страна на опонентите. Реализацијата на дебатата тече по организирани правила, во определена рамка во која постои согласност меѓу опонентите. Секој од говорниците во дебатата, одговара редоследно на прашањата на модераторот, во определеното време, иако мора да се истакне дека тоа не е универзално правило по кое се придржуваат во секоја земја. Во основа, сите учесници во дебата треба да зборуваат доволно за да ги изнесат своите гледишта, но и да одговорат на прашањата или критиките од противникот, а ова комплетно се следи од страна на неутрален модератор.

Дебатирањето е глобален тренд кој носи благосостојба во демократските општества на повеќе начини, меѓу нив и можноста гласачите да бидат доследно информирани. Дебатите често се единственото време во текот на кампањите за време на избори, кога кандидатите се заедно во исто време и на иста локација. Ова само по себе е можност, гласачите да направат споредба. Во текот на дебатите, кандидатите имаат прилика да го откријат стилот на лидерство и лични квалитети на опонентите.

Дебатите на политичките опоненти, преставуваат значајна алатка која помага во информирање на гласачкото тело.

Во длабоко поделените изборни окружувања или земји со силни конфликти, дебатите треба да обезбедат можност за респектабилно претставување на политичките ривали, без разлика на нивните спротивставени ставови. Целта на дебатата е да се овозможи јавноста да чуе за различни политички понуди врз основа на кои ќе ги изгради своите политички расудувања и ставови. Како резултат на дебатите, може да дојде до намалување на тензиите во изборен контекст.

Во таа насока, организирањето на телевизиските дебати мора секогаш да вклучува конструктивен и достоинствен дијалог, настојување за смирување на комуникацискиот јазик на недоразбирање. Телевизиската дебата не смее да прерасне во натпреварувачка арена каде кандидатите ќе користат агресивна и дискриминаторска реторика.

Глобално се распространети два модели на дебата, американска и британска. Британската е пораспространета во ЕУ, додека земјите од Латинска Америка повеќе го преферираат американскиот модел. Секако ова не се единствените модели. Постојат и други, некои според одредени личности, но и такви кои се специфични за одредени региони во светот.

Британскиот модел се појавува во Лондон на почетокот на 18 век, а неговата цел е активна дебата која треба да ја унапреди културата во општеството. Овој модел го издигнува на површина ораторството како вештина. Во овој период идејата за дебата се раѓа и во САД. Главниот фокус на овие дебати се младите луѓе.

Политичките изборни дебати почнуваат да бидат дел од претседателските избори на САД од 1976 година. За разлика од дебатите меѓу студентите и учениците, форматот кај претседателските дебати се разликува од избори до избори. Најчесто е порестриктивен од повеќето традиционални формати, со што на учесниците им се ограничува да поставуваат меѓусебни прашања, со цел да се ограничи дискусијата за извесни теми во одреден временски формат. На почетокот биле модерирани од Лигата на гласачите на жени, се до основањето на Комисијата за претседателски дебати во 1987.

Телевизиската дебата на политички опоненти треба да:

- Ги фокусира кандидатите на значајни проблеми;
- Да ги информира гласачите;
- Да помогне да се намалат политичките тензии;
- Да ја промовира одговорноста на опонентите;
- Да придонесе за здрава демократија;
- Да го издигне нивото на политичка игра и да придонесе за создавање на еднакво поле за претставување на кандидатите.

Дебатата придонесува изјавите на кандидатите, политичките позиции и политичките ветувања да бидат објавени јавно.¹⁹ Ова ја наметнува одговорноста, потоа, кога функцијата ќе биде преземена, јавноста, медиумите и граѓанските организации да можат да се повикаат на официјалната изјава на кандидатот дадена во телевизиската дебата.

Телевизиските дебати на политичките опоненти преставуваат одлична алатка која може да го покаже нивото на демократичност. Тие треба да придонесат за легитимноста на изборните процеси. Дебатите придонесуваат за да се олесни истражувањето на темите кои се од интерес на гласачкото тело. За разлика од политичките митинзи, дебатите се платформи каде кандидатите треба да изнесат мислења за решавање и појаснување на проблемите. Во дебатите, за разлика од политичките митинзи, кандидатите имаат помал простор да ја нарушат позицијата на својот опонент. Политичките дебати се одлична алатка со која кандидатите се охрабруваат да се фокусираат на деталите и да бидат прецизни.

Процесот на организирање на телевизиска дебата започнува со дефинирање на форматот на дебатата. Клучни прашања кои треба да бидат внимателно анализирани при утврдување на форматот на дебатата се:

- Кој е модератор на дебатата?
- Како се позиционирани опонентите на сцената? Дали опонентите ќе седат или стојат?
- Публика во студио, да или не? Ако се одбере опцијата со панелисти, треба да се дефинира составот на публиката, односно дали тоа ќе бидат експерти или не.

Дебата со стоење е формат на дебата со говорница на која обично е поставен микрофон. Во овој случај, кога дебатерите стојат зад говорницата, од нив се очекува да не го менуваат своето место за време на дебатата, дури и откако ќе одговорот. Тоа треба да биде јасно наведено кога им се појаснуваат правилата на дебатата.

Во правилата треба да се наведе дека учесниците не смеат да навлегуваат во физичкиот простор на другиот учесник, а на крајот, модераторот може да побара од нив да се ракуваат или тоа може да го направат по сопствена инцијатива.

¹⁹ London Free Press, натпис насловен: *Kielburger: Debates are rare time to see leaders pressed and unscripted*, достапно на: <https://lfpres.com/opinion/columnists/kielburger-debates-are-rare-time-to-see-leaders-pressed-and-unscripted>, пристапено на 05.01.2020.

Дебата со седење е формат на дебата која се одржува со седење на маса или столица, зад поставен пулт. Оваа опција е поповолна и попрacticalна отколку дебатата со стојење. Независно од форматот на дебатата, физички се дефинира позицијата на учесниците. Модераторот и публиката (ако има) се физички одделени од учесниците во дебатата. Независно од временскиот распоред, дебатата не треба да трае подолго од 2 часа, а модераторот дава вовед и ги кажува правилата за дебатата на самиот почеток. Најчесто се практикува дебатата да трае 90 минути. Во однос на времетраењето на одговорите, времето е посебно регулирано, и тоа вообичаено 90 секунди или две минути, време кое се дава поединечно на секој од учесниците да даде прв одговор и да добие 30 секунди за реплика. Особено е важно мерењето на времето. Публиката треба постојано да има увид во времето за одговорите во дебатата. Тоа може да се постигне со поставување бројач на екранот и сигнализирање кога времето е истечено, како и предупредување кога истекнуваат последните секунди.

Она што е значајно е дека дебатите имаат за цел да обезбедат форум за презентација на темите за кои се дискутира, а јазикот на кој се одвива дискусијата да биде цивилизиран.

За да се подобри квалитетот на дебатирање, може да се употребат одредени техники²⁰. Како поефективни, а со цел да се задржи нивото на дијалог во дебатата се посочуваат:

- **ВКЛУЧУВАЊЕ НА МИКРОФОНОТ САМО КАЈ КАНДИДАТОТ КОЈ ЗБОРУВА.** Сите сме биле сведоци на кандидати кои сакаат максимално да го искористат своето време во јавното претставување, па поради тоа се однесуваат лошо кон опонентот користејќи навреди, етикетирања и други ривалски елементи кои го спуштаат нивото на комуникација. Често пати се упаѓа во збор, додека опонентот говори. Се инсистира, сите кандидати да зборуваат во исто време. Сето ова придонесува да се креира атмосфера на неразбирливост, бидејќи не постои можност за следење поединечно, кога сите зборуваат во исто време. Не постои професионален или политички контекст кој ќе го оправда ваквиот начин на комуникација. Со цел ова да се спречи, една од техниките која може да биде исклучително корисна е вклучен микрофон само за кандидатот кој зборува.

²⁰ Hippo Reads, натпис насловен: *Three Simple Ways to Improve Future Presidential Debates*, достапно на: <http://hipporeads.com/three-simple-ways-to-improve-future-presidential-debates>, пристапено на 06.01.2020.

- ИЗОСТАВУВАЊЕ НА ПУБЛИКАТА ВО ЖИВО, ПРИ ДЕБАТА.**

Публика во студиото каде се одвива дебата, може да биде добра техника. Но, искуствата говорат дека реакциите на публиката може да придонесат дебатата да добие и погрешна насока. Често пати, публиката сака да ја покаже својата реакција, преку навивање, аплаудирање или слично, што може да предизвика непосакуван ефект и намалување на објективноста во дебатата. Поради ова, публиката во студио, за предизборни дебати не е секогаш добредојдена. Доколку публиката е во студиото, нужно е модераторот да ги има прашањата од публиката, за да знае кога и дали да ја вклучи.
- ИСКЛУЧУВАЊЕ НА МИКРОФОНОТ НА КАНДИДАТОТ ПО ИСТЕКУВАЊЕ НА ОПРЕДЕЛЕНОТО ВРЕМЕ.**

И покрај настојувањата на модераторите да ги опоменат кандидатите да прекинат, по истекот на временското ограничување, дел од нив не престануваат да зборуваат. Поради тоа, најдобро е микрофоните да се исклучат веднаш по истекувањето на временската рамка. Технологијата дозволува сигнализирање како аларм дека времето истекува. Ова ќе придонесе кандидатите да се фокусираат на своите одговори и да бидат прецизни, јасни и конструктивни од аспект на временската граница.

Телевизиските политички дебати се корисна алатка, затоа што ја ставаат на тест смиреноста на опонентите под притисок и можноста да образложат став врзан со одредена проблематика, додека ја убедуваат јавноста. Вистинската цел на дебатите не е политичка. Нивната суштинска цел е да покажат потенцијал за лидерство, односно вештина за брзо реагирање, но преку менаџирање и смирување на јавноста.

Благодарение на дигиталната револуција, во денешно време, голем дел од кандидатите можат брзо и лесно да се претстават на јавноста, кај своето гласачко тело. Но, телевизиските дебати²¹ се алатка која овозможува соочување на опонентите пред јавноста. Тие ја покажуваат можноста за слушање, подготвеноста за импровизација, волјата за решавање на проблеми и менаџирање на кризи кај опонентите.

²¹ Article on Indiaspend, entitled: *What research reveals about the impact of media on voter behaviour*, достапно на <https://www.indiaspend.com/what-research-reveals-about-the-impact-of-media-on-voter-behaviour/>, пристапено на 09.01.2020 година.

Основните принципи за организирање дебата се²²:

- **НЕПРИСТРАСНОСТ.** Еден од основните етички принципи за успешна телевизиска политичка дебата е непристрасност, односно способност и вештини да се воспостави и одржи неутралност, професионалност, како и достоинствена комуникација.
- **ФОКУСИРАНОСТ КОН КРАЈНАТА ЦЕЛ.** Основната и примарна цел на дебата е јасна, да им помогне на гласачите да направат избор. Оваа цел треба да биде водечкиот принцип кој ќе биде главната водилка на дебата.
- **ЕДНОСТАВНОСТ.** Телевизиската дебата бара едновремено менаџирање со поголем број прашања. Токму поради тоа, поедноставениот пристап може да биде корисен во минимизирање на компликациите кои може да се јават во последен миг.
- **НЕМА КАНДИДАТИ, НЕМА ДЕБАТА.** Може ли дебатата да биде успешна, ако во неа не партиципираат сите опоненти? Организаторите на дебатата можат да се соочат со сценарио во кое сите поканети нема да прифатат учество. Вклученоста во дебатата може да одигра клучна улога во фокусот на кампањата за повеќе прашања од јавната политика, како и за намалувањето на политичките тензии. Овие придонеси се мошне важни за градењето на јавната поддршка како дел од изборните процеси. Впрочем, како што ќе растат очекувањата на јавноста, со тек на време, така ќе се наметнува потребата од вклучувањето на кандидатите во дебати.

²² National Democracy Institute (NDI), *Organizing and producing candidate debates*, достапно на <https://www.debatesinternational.org/sites/default/files/Organizing%20and%20Producing%20Candidate%20Debates-an%20NDI%20international%20Guide.pdf>, пристапено на 04.01.2020.

Кои се придобивките од телевизиските дебати за кандидатите и политичките партии:

- Обезбедуваат единствена можност да зборуваат директно со гласачите без филтрирање од страна на медиумите;
- Добиваат неспоредливо медиумско покривање, кое понекогаш дел од кандидати не можат да си дозволат или можеби немаат таков пристап;
- Може да постигнат нивниот глас да допре до повеќе гласачи преку радиодифузна дебата наспроти тоа што би го добиле доколку со месеци користат директен пристап на терен до гласачите;
- Се поврзуваат со независните или неопределени гласачи за кои малку е веројатно дека ќе присуствуваат на политички митинзи;
- Можност да креираат позитивна слика за транспарентни избори и здрава демократија дома и во странство;
- Да се изедначи изборното поле каде една партија може да доминира со пристапот до и во медиумите;
- Овозможување партиите да ги покажат новите лидери, како што се жени или млади лица, кои може да го ревитализираат имиџот на партијата, како и да се покаже инклузивност.

Одлуката за модераторот е една од клучните прашања за успешност на телевизиската дебата. Улогата на модераторот, неговите вештини и знаење се клучни за успехот на дебатата. Модераторите ја менаџираат дебатата и овозможуваат кандидатите да ги следат претходно меѓусебно утврдените и прифатени правила.

За успешно водење дебата, неопходно е пред почетокот на дебатата да се утврдат правилата на дебатирање, форматот, темите, модераторот, сценографијата, можеби и одредени прашања, редослед на говорниците и тимот продуценти.

Локален контекст и препораки кои го зголемуваат квалитетот во политичката дебата

Политички контекст

Во нашиот локален контекст, политичкото дебатирање влече корени од периодот по прогласувањето на независноста, кога плурализмот овозможи зголемување на јавната свест за корисноста од политички дебати. Културата на дебатирање во телевизиски емисии имаше сериозен квантитет и во доцните 90-ти, но и во подоцнежната фаза, сè до 2008 та година.

Златна ера

Сè уште се свежи сеќавањата на неколку политички дебати, во кои настапуваа тогашните лидери на власта и на опозицијата, Бранко Црвенковски и Љубчо Георгиевски. Таа тогашна свест за дебатирање даваше можност, публиката да ги види лидерите во поинакво светло. Тоа што може да се нарече проблем во тој период беше ниското ниво на политичка култура во дебатите. Дебатерите често користеа навреди и лични дисквалификации во текот на дебатата, оставајќи лош вкус кај публиката.

Овој тип дебати, најчесто наместо натпревар на идеи или концепти, се сведуваа на натпревар со ниски удари. Сепак, како што подоцна и ќе се утврди, десетгодишниот период од доцните 90-ти, со сите свои мани може да се нарече златен период за телевизиските дебати. Иако нивото на културата во дебатирањето беше прилично ниско, самиот факт што тогашната политичка елита немаше проблем да се соочи со политичкиот противник, укажува на свесноста кај политичарите за ефектот на дебатите врз степенот на демократијата.

Убиство на дебатите

Подоцна, со смената на власта во 2006-та година, настапи периодот на притисок кон новинарите и одбегнувањето на дебатите, пред сè од членовите и функционерите на владејачката партија, кои практично воопшто

не учествуваа на дебатни емисии. Најчесто нивните претставници ги бојкотираа и предизборните дебати, сметајќи дека имаат доволно висок политички рејтинг. Нивната комуникација со граѓанството и гласачите се одвиваше еднонасочно. На прсти можат да се избројат реализираните дебати во овој период.

Иако телевизиските станици правеа напори да ги обезбедат претставниците на сите политички табори во нивните студија, тоа ретко им успеваше. Практично, на предизборна дебатна емисија се појави неколку пати, тогашниот кандидат за претседател Ѓорѓе Иванов, првиот пат со Љубомир Фрчковски, исто така кандидат за претседател, а следниот циклус со кандидатот Стево Пендаровски.

Она што исто така го одбележа овој период 2006 – 2017 е тоа што и тие ретки дебати кои беа направени, најчесто на јавниот сервис МТВ, беа така структурирани, што практично ја „убиваа“ дебатата: општи прашања на кои се нудеа генерално стерилни одговори, без право на развој на вистинска дебата, во строги рамки во кои модераторот не дозволува вкрстени прашања. И во продукциска смисла овие дебати изгледаа скромно, а освен тоа не се понуди ниту некој нов пристап, по теркот на американските продукции со цел да се направи поинтересна дебатата.

Ова делумно беше поради недостигот на средства за побогата продукција на ваков тип на дебати, но од друга страна беше забележлив и обидот на тогашната владејачка гарнитура да ги „урне“ дебатите, што резултираше со лошо влијание и врз демократијата во земјава.

Инфлација на дебати

По смената на власта во 2017 година, имаме нова ситуација во Македонија во поглед на дебатирањето на политичките противници. Имено, некогашниот дефицит од дебати, сега е заменет со суфицит од дебати, од секаков карактер. Политичките дебати на десетина телевизии се секојдневна појава. Речиси сите телевизии со исклучок на Сител, имаат секојдневни дебатни емисии, на кои најчести панелисти се политичарите, министри, пратеници, власт, опозиција. Се разбира во дел од овие дебатни емисии гостуваат и аналитичари, експерти, професори, политиколози.

За разлика од порано, во актуелните дебатни емисии можат да се видат различни карактери, со различна политичка боја, кои секојдневно гостуваат по македонските телевизии. Во поглед на предизборните дебати, треба да се спомене дека на претседателските избори 2019 во Северна Македонија беа организирани дури 9 дебатни емисии помеѓу кандидатите Стево Пендаровски и Гордана Сиљановска Давкова и Блерим Река, што е своевиден рекорд. Во ниту еден досегашен изборен циклус, кандидатите за претседател или за премиер не се сретнале толку често. Од продукциски аспект овие дебати, некои организирани и со гледачи во студиото, ги задоволија базичните стандарди за квалитетна програма.

Она што можеше да се забележи во дебатите во првиот круг, наспроти оние во вториот круг од изборите е дека во првите неколку дебатни емисии, имаше различен пристап. Имено и обата претседателски кандидати се воздржуваа од пресилни лични квалификации и се обидува максимално да ја искористат шансата за дебатирање. Имаше реплики и контра реплики, се на се, нешто што одамна го немавме видено на македонските телевизии.

Веројатно под притисок на тесните резултати во првиот изборен круг, вториот дел од дебатите донесе поинаква слика, многу повеќе нервоза, многу повеќе лични напади и дисквалификации, па дури и лаги, мавтање со документи среде емисија, нешта што се недозволени во цивилизирано политичко дебатирање.

Се чини дека дополнителна нервоза кај кандидатите и нивните тимови, предизвика и големиот број на дебати. Проблемот при толку голем број дебати меѓу двајца или тројца кандидати е што дебатите не беа тематски поделени. Ќе беше многу подобро доколку телевизиите меѓу себе се договоревеа, кој каква дебата ќе прави - па така на пример на една дебата, можеше да се зборува за надворешната политика, на друга за внатрешните прашања, трета за економија и слично. Не случајно, некои земји како САД на пример организираат вкупно три дебати за кандидатите за претседател, тематски поделени. На тој начин не се заморуваат ниту кандидатите, а ниту публиката со непотребно повторување на едни исти тези.

Кога зборуваме за квалитетот на дебатите, генерално мора да се напомене ниското ниво на култура на политичко дебатирање, особено кога во

студијата седат политичари. Често овие дебати се претвораат во арена на надвикување, тропање, па дури и викање, „уфрлување“ во збор, неумесни гримаси. Ретко на телевизиите можеме да видиме квалитетна дебата во која се расправа за идеи, концепти и програми без лични дисквалификации. Причината лежи во ниското ниво на политичка култура во земјата, во која политичкиот противник се гледа како потенцијална мета, а не како нужен партнер за водење на креативни и добри политики.

Препораки за подобрување на квалитетот во јавните дебати

Дали е добро или лошо тоа што постојат толку многу дебати на телевизиите? Едноставниот одговор е дека секако е подобро да постојат и повеќе дебати одошто да нема воопшто.

Но, треба да се работи на тоа да се подига нивото на политичко дебатирање, преку постојана едукација, како на политичарите така и на новинарите, односно модераторите на дебати околу: правила на дебатата, формат на дебатата, модератор, теми и прашања, дизајн на целиот сет, продукција и промоција.

Дефинирање на основни правила на дебатите и нивно презентирање пред кандидатите ќе биде значајно за сите, зошто тоа може да ја зголеми свесноста на самите дебатели за одговорноста пред публиката. Важно е со кандидатите да се разговара неколку дена пред емисијата за темите, кои ќе бидат предмет на интерес. За да се подобри квалитетот на дебатирање, може да се употребат различни техники, тие во основа зависат од тимот што ќе ги подготвува прашањата, но и потпрашањата, со цел да ги води дебатерите кон суштинска дебата, а не кон лични квалификации.

Затоа е најдобро составувањето на добри, клучни, едноставни и иновативни прашања да биде препуштено на новинарско-продуцентски тим. За да се релаксира атмосферата, понекогаш е добро да се постават прашања од типот: кој лик од цртан филм сакате да бидете?

Модераторот мора да обезбеди непристрасност, професионалност и достоинствена комуникација. Да знае кога да се насмее, кога да е сериозен,

кога смее да дозволи дебата и по истекот на времето. Стриктното држење до правилата може да ја убие дебатата, но затоа тука е клучна вештината на модераторот.

Постојано треба да има фокусираност кон крајната цел, со едноставен пристап што ќе ги намали компликациите.

Во локален контекст значајно е телевизиите да направат своевидна подготовка во организацијата на дебатите, во заеднички договор, што би донело многу поголем квалитет во суштината на дебатите. На таков начин би имале помалку дебати, но со јасна суштина, со што би се избегнал актуелниот проблем на постоење премногу дебати.

„Без вистинска дебата нема вистинска демократија“, ова начело на плуралниот свет, треба да биде водилка за секој новинар или модератор на дебата. Во таа насока, следењето на оваа мисла е основниот белег за квалитетна дебата.

III. МЕЃУНАРОДНИ ПРАВНИ СТАНДАРДИ ЗА СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ И ИЗБОРИ

м-р. Насер Бислими

Меѓународните документи се важен извор на стандарди поврзани со човековите права и особено со политичките права на граѓаните. Како медиумите така и изборите се поддржани од голем број фундаментални и меѓусебно зависни човекови права, како што е правото на слобода на изразување, правото на слободни избори, правото на учество во избори и правото да се биде избран, врз принципот на недискриминација по било каква основа.

Неколку водечки меѓународни и регионални договори и други инструменти ги артикулираат двете елементи кои го сочинуваат правото на слобода на изразување и учество во изборите.

Овој дел содржи серија меѓународни стандарди кои од географска гледна точка може да се разликуваат на два вида на стандарди и добри практики, односно донесени:

- **на универзално ниво** како што се тие усвоени во рамките на Организацијата на обединетите нации (ООН), или пак
- **на регионално ниво** како што се инструментите усвоени во регионалните организации, на пример во рамките на Советот на Европа, Европската Унија и ОБСЕ²³.

Од гледна точка на нивната обврзувачка сила врз државите, нормативната природа на различните стандарди се разликува на тоа дали тие се правно обврзувачки договори или се политички заложби.

Меѓународните договори во главно разработуваат низа чекори што треба да ги преземат земјите-членки за да се гарантира слободата на медиумите за време на изборите. Меѓународните стандарди за улогата на медиумите во демократијата не наметнуваат посебни должности врз медиумите, туку наметнуваат должност врз владите кои се должни да обезбедат медиумите да можат да ги извршуваат своите функции за информирање на јавноста за прашања од јавен интерес без никакви пречки.

Со други зборови, владите се должни да обезбедат плурализам во медиумите и да охрабрат разновидност на извори на информации. Како општо

²³ European Commission (2016), *Handbook for European Union Election Observation*, Fourth Edition, достапно на: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf.pdf>, пристапено на 05.01.2020.

правило владите не смеат да ја ограничуваат содржината на медиумите и покрај тоа што радиодифузната дејност може да биде предмет на национална регулатива.

Слободата на медиумите е услов во едно демократско и слободно општество. Медиумите играат клучна улога на изборите, не само да овозможат увид во владините активности, туку и да му овозможат на гласачкото тело да ги има сите потребни информации што им се на располагање, за да направат информиран и демократски избор. Оттука, може да се каже дека главниот принцип што се однесува на улогата на медиумите во изборите е дека без слобода на медиуми и медиумски плурализам, демократијата не е можна.

Изборите пак претставуваат примери за тоа како се практикуваат човековите права. Правото на граѓаните да учествуваат во изборниот процес преку периодични избори е одамна признато во меѓународното право за човекови права. Меѓународните документи се важен извор на изборното право, и истите ќе бидат толкувани понатаму во текстот.

Организација на Обединетите Нации

Основните елементи на правото на политичко учество се содржани во Универзалната декларација за човекови права и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права.

Правото да се учествува директно во избирање на власта преку слободно избрани претставници е загарантирано во Универзалната декларација за човекови права (член 21) и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (член 25).

Универзална декларација за човекови права

Универзалната декларација за човекови права (УДЧП) беше усвоена едногласно од страна на Генералното собрание во 1948 година. УДЧП е првична изработка на обврските за човекови права утврдени во Повелбата на Обединетите нации, и беше значаен во развојот на политичкото учество како универзално прифатено човеково право.

Додека во моментот на усвојувањето, се сметаше како изјава на не-обврзувачки принципи, потоа се разви на ниво на широко прифатени обврски за сите членови на меѓународната заедница. УДЧП наметнува обврски на сите членови на меѓународната заедница. Но, како декларација, таа е тоа што се нарекува вообичаено меѓународно право, или со други зборови не е обврзувачки, туку е „општа практика прифатена како закон“, дефинирана од меѓународниот суд на правдата. Сепак, со усвојувањето на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права во 1966 година, истите одредби беа засилени и им беше дадена силата на обврзувачко и извршно право над сите оние држави што го ратификуваат.

УДЧП содржи два члена, член 19 и член 21, кои се фундаментални за обврските на владите во врска со улогата на медиумите на изборите. Членот 19 го гарантира правото на слобода на изразување, а член 21 гарантира право да се учествува на периодични тајни избори.

Член 19 од УДЧП вели:

"Секој има право на слобода на мислење и изразување; ова право вклучува слобода на мислење без мешање и да бараат, примаат и разменуваат информации и идеи преку какви било медиуми и без оглед на границите"²⁴.

Членот 21 од Универзалната декларација за човекови права ја означува првата изјава за човековото право на политичко учество, и предвидува изборите да бидат слободни, фер, тајни, да се одржуваат периодично и со еднакво право на глас.

Меѓународен пакт за граѓански и политички права

Меѓународните човекови права поврзани со политичкото учество утврдени со Универзалната декларација беа понатаму развиени и кодифицирани со Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП), потпишан во 1966 година. Со усвојувањето на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, истите оние одредби беа засилени и им беше дадена силата на обврзувачко и спроведливо право над сите оние држави што го ратификуваа.

²⁴ United Nations, *Universal Declaration on Human Rights*, достапно на <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>, пристапено на 11.01.2020.

МПГПП е обврзувачки според меѓународното право за сите држави кои се потписници на истото. Во јануари 2020 година, 173²⁵ држави беа членки на Меѓународниот пакт, што го прави најшироко потпишаниот договор што гарантира право на слободни избори и слобода на изразување.

Членот 19 на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права ја заштитува слободата на изразување во секое време, а член 25 го штити политичкото учество и гласањето. Заедно, овие две одредби наметнуваат обврска на владите да обезбедат разновидност и плурализам на медиумите за време на изборите.

Обврската содржана во член 19 од Меѓународниот пакт кое го гарантира слободата на изразување и слободата на информации се однесува само на обврските што ги имаат земјите-членки, а не медиумите кои треба да ги уживаат овие права.

Во член 19 од МПГПП се вели:

„Секој има право на слобода на изразување; ова право вклучува слобода за барање, примање и размена на информации и идеи од секаков вид, без оглед на границите, усно, писмено или печатено, во форма на уметност или преку кој било друг медиум по ваш избор“.²⁶

Во членот 25 од Пактот, се вели дека секој граѓанин има право:

„Да гласа и да биде избран на оригинални периодични избори, кои ќе бидат со универзално и еднакво право на глас и ќе се одржат со тајно гласање, со што ќе се гарантира слободното изразување на волјата на избирачите.“²⁷

Во рамки на Обединетите нации постои Комитетот за човекови права кој што издава општи коментари кои даваат авторитативни толкувања за одредбите на Меѓународниот пакт, меѓу кои особено релевантни се општиот коментар бр. 25 за изборите и општ коментар бр. 34 за слободи на мислење и изразување.

²⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2020), *Status of Ratification Interactive Dashboard*, достапно на <https://indicators.ohchr.org/>, пристапено на 14.01.2020.

²⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *International Covenant on Civil and Political Rights*, достапно на <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, пристапено на 14.01.2020.

²⁷ Ibid.

Покрај системот на ООН, регионалните тела имаат свои механизми за спроведување на регионалните договори за човекови права. Главниот регионален договор за човекови права во Европа е усвоен во 1950 година во рамките на Советот на Европа со Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) која содржи слични комбинации на гаранции за право на слобода на изразување и право на политичко учество.

Членот 3 од Првиот протокол на Европската конвенција за човекови права гарантира право на политичко учество во слични термини, наведувајќи дека земјите членки: „се обврзуваат да одржат слободни избори во разумни интервали со тајно гласање, во услови што ќе обезбедат слободно изразување на мислењето на луѓето по избор на законодавниот дом“.²⁸ Интересно е што од текстуалното толкување на членот 3 од Првиот протокол на ЕКЧП, овој член им дава обврска на државите само да организираат избори, наместо да им овозможуваат на граѓаните право на глас на избори. Сепак, потоа Европскиот суд за човекови права во Стразбур се изјасни за прашањето на толкување на членот 3 наведувајќи дека овој член создава меѓу другото и индивидуално право, врз основа на кое секој поединец може да поднесе индивидуални жалби против државата.²⁹

Дополнително, со членот 10 од ЕКЧП е загарантирано правото на слобода на изразување и од тука и правото на политичките кандидати да ги пренесуваат своите мислења преку медиумите или правото на јавноста да имаат пристап до информации базирано на принципот на недискриминација и без мешање на властите. Односно, членот 10 од ЕКЧП вели:

„Секој има право на слобода на изразување. Ова право вклучува слобода на мислење и примање и размена на информации и идеи без мешање на јавната власт и без оглед на границите. Овој член не ги спречува државите да бараат дозвола за радиодифузија, телевизија или кино претпријатија.“³⁰

²⁸ Council of Europe (1950), *European Convention on Human Rights*, достапно на https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, пристапено на 10.01.2020.

²⁹ European Commission (2016), *Handbook for European Union Election Observation*, Fourth Edition, достапно на <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf.pdf>, пристапено на 05.01.2020.

³⁰ Council of Europe (1950), *European Convention on Human Rights*, достапно на https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, пристапено на 10.01.2020.

Препораки на Совет на Европа

Еден од најважните документи за поставување стандарди во врска со покривањето на изборните кампањи од страна на медиумите е **Препораката CM/Rec(2007)15 од Комитетот на министри до земјите членки за мерките во врска со медиумското покривање на изборните кампањи**. Оваа препорака специфично се однесува на широк спектар на медиуми и се применува за сите типови политички избори што се одржуваат во земјите-членки, вклучително претседателски, законодавни, регионални и, доколку е можно, локални избори и референдум.

Со поимот медиуми во препораката имено се упатува на сите тие „одговорни за периодично создавање на информации и содржини и врз кое за нивно ширење постои уредничка одговорност, без оглед на средствата и технологијата што се користи за испорака, кои се наменети за прием од страна, и кои би можеле да имаат јасно влијание врз, а значителен дел од пошироката јавност.“³¹ Оваа дефиниција опфаќа печатени, емитувани и мрежни медиуми, сепак, нејзината применливост може да не се однесува на социјалните медиуми каде што денес и се одвива голем дел од изборната комуникација.

Според оваа Препорака, општите принципи на известување за изборите од страна на медиумите вклучуваат меѓу другото³²:

1. **Немешање од страна на јавните власти** – властите треба да се воздржат од мешање во работата на новинарите и медиумите, со цел да влијаат на изборите.
2. **Заштита од напади, заплашувања или други видови незаконски притисоци врз медиумите** – властите треба да преземат соодветни чекори за ефективна заштита на новинарите и другите вработени во медиумите, посебно во време на изборите.
3. **Уредничка независност на медиумите** – важно е регулаторните рамки да не се вмешуваат во однос на содржината на медиумите и да не се практикува никакво политичко влијание.
4. **Сопственост од страна на јавните власти** – медиумите во сопственост на јавните власти, треба да обезбедуваат мерки што

³¹ Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns*, достапно на https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d, пристапено на 12.01.2020.

³² Ibid.

овозможуваат на фер, избалансирано и непристрасно известување кога покриваат изборни кампањи, без дискриминација или поддршка на одредена политичка партија или кандидат.

5. **Професионални и етички стандарди на медиумите** – медиумите се охрабруваат да развиваат рамки за саморегулирање и да инкорпорираат професионални и етички стандарди во нивното покривање на изборните кампањи.
6. **Транспарентност и пристап до медиумите** – сопственоста на медиумите треба да биде познато за јавноста, додека политичкото рекламирање треба да биде препознатливо како такво.
7. **Право на одговор или еквивалентни лекови** – секој кандидат или политичка партија има еднакво право на одговор или еквивалентни правни лекови согласно националното законодавство или системот.
8. **Анкети за јавно мислења** – при дистрибуирање на анкети за јавното мислење медиумите треба да ја информираат јавноста со доволно информации околу истите за да јавноста биде во можност да донесе пресуда за нивната вредност. Во овој контекст, особено треба:
 - да се именува кој е нарачател на анкетата,
 - која е организацијата што го спроведува анкета и употребената методологија,
 - која е маргината на грешка на анкетата, и
 - да се наведе датумот и периодот кога е спроведена анкетата.
9. **Воведување на "ден на рефлексивност"** – односно се препорачуваат земјите-членки да вклучат одредба во нивните регулаторни рамки за да се забрани ширење на партиски изборни пораки на денот пред гласањето, или т.н. ден на молк.

Европската Унија

Во членот 2 од Договорот за Европската унија (ДЕУ) јасно е наведено дека принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и владеењето на правото се фундаментални европски вредности. И дополнително, се нагласува во членот 49 од ДЕУ дека почитувањето на овие принципи исто така се бара и од страна на земјите што аплицираат за членство во ЕУ.

Повелбата за основни права на Европската Унија која беше официјално прогласена на Самитот во Ница во декември 2000 година, ги содржи правата и принципите кои се однесуваат на граѓаните на Европската Унија. Односно, членот 11 се однесува на правото на слобода на изразување, но сепак и додека членот 39 и член 40 од Повелбата се поврзани со изборите тие се посветени на правата на граѓаните на ЕУ за избори во Европскиот парламент односно за локални избори на ниво на ЕУ.

Сепак важно е да се воведат дека во последниве години, Европската Унија спроведува и сè поголем број на мисии за набљудување на изборите слични на тие на ОБСЕ/ОДИХР во земјите ширум светот. Оваа пракса е како дел од надворешната политика на ЕУ и политиката на соработката за развој на ЕУ која се темели врз заштитата и унапредувањето на човековите права, како и поддршката за демократизација.

ОБСЕ

Заложбите на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) се регионални и политички обврзувачки инструменти усвоени консензуално од сите земји-учеснички во ОБСЕ каде што посебно се рефлектира слободата на политичкиот избор. Овие заложби се најдеталните изјави за слободата на политичкиот избор и се наоѓаат во три документи усвоени од Конференцијата за безбедност и соработка во Европа (КБСЕ) како што е Документот од Копенхаген од 1990 година, Документ на московскиот состанок на конференцијата од 1991 година, и Декларација во Истанбул од 1999.

Документите усвоени од Конференцијата за безбедност и соработка во Европа одат чекор понатаму кон човечките и политичките права. Во Копенхагенскиот документ од 1990 година, државите учеснички се обврзаа да обезбедат „волјата на луѓето да служи како основа на авторитетот на власта“, а и меѓу другото, да се обезбеди „дека ниту една правна или административна пречка не стои на патот на начин на непречен пристап до медиумите врз недискриминаторска основа за сите политички групи и поединци кои сакаат да учествуваат во изборниот процес“.³³

³³ Organization for Security and Cooperation in Europe (1990), *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, достапно на <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>, пристапено на 11.01.2020.

Оттука, од сите инструментите дискутирани претходно, само документите на КБСЕ експресивно го признаваат правото на пристап до медиумите за сите политички групи и поединци како аспект на правото на политичко учество.

И додека документите на КБСЕ не се договори и како такви немаа иста правно обврзувачка сила за државите учеснички, тие беа широко прифатени како дел од вообичаеното меѓународно право и затоа наметнуваат обврски врз државите учеснички, а не само обични стандарди.

На ниво на ОБСЕ се договорени голем број на специфични обврски кои се занимаваат со релевантни прашања како што се слободата на изразување, слободата на медиумите и спроведување на демократски избори, меѓу кои најважни се дека:³⁴

- Слободата на медиумите е услов за плуралистичко и демократско општество;
- Медиумскиот плурализам е од суштинско значење за едно демократско општество;
- Независни и слободни медиуми се важни во заштитата на човековите права и основните слободи;
- Слободата на изразување е основно човеково право, вклучувајќи го и правото на комуникација и правото на медиумите да соберат и шират информации и мислења;
- Јавноста ужива слобода да прима и дава информации и идеи без мешање на јавните власти;
- Медиумите треба да имаат неограничен пристап до странски новински и информативни услуги;
- Нападите врз новинарите мора да бидат осудени, и исто треба да се преземаат мерки против неказнивоста;
- Пристапот до медиумите треба да има недискриминаторска основа;
- Не смее да има ниту една правна или административна пречка што го попречува пристапот до медиумите во рамките на изборниот процес.

³⁴ Organization for Security and Cooperation in Europe ODIHR (2012) *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions*, достапно на: <http://www.osce.org/odihr/92057?download=true>, пристапено на 09.01.2020.

Претставникот на ОБСЕ за слобода на медиуми исто така ги следи релевантните случувања во врска со слободата на изразување и слободата на медиумите во земјите учеснички и промовира целосна усогласеност со заложбите на ОБСЕ.

Претставникот на ОБСЕ за слобода на медиуми обично издава изјави каде што меѓу другото потенцира редовно на: почитување на правото на слобода на изразување, уредничка независност, злоупотреба на законите за кривично клевета од страна на политичарите, злоупотреба на јавните ресурси од страна на владите за да се влијае на содржината на медиумите, политичко и трговско мешање, безбедноста на новинарите и заштита на истражувачкото новинарство, промоција на разновидност во пристапот до медиумите, вклучително и родова еднаквост, итн.

Документот од Копенхаген е важен за развојот на изборните правила во Европа и работата на ОБСЕ пошироко. ОБСЕ одиграла важна улога во развојот на набљудувањето на изборите, преку Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР), која служи како фокусна точка на ОБСЕ за сите прашања поврзани со изборите и има мандат да ја набљудува усогласеноста на државите учеснички со обврските поврзани со изборите содржани во документот од Копенхаген.

Набљудувачките мисии на ОБСЕ/ОДИХР исто така го проценуваат степенот до каде се спроведува изборниот процес во согласност со националната правна рамка и степенот до кој националните закони ја поддржуваат или спречуваат усогласеноста со меѓународните стандарди за избори. Обично, медиумскиот аналитичар на мисијата за набљудување на изборите се фокусира на три главни области и тоа: на правна рамка за медиумите, набљудување на медиумскиот пејзаж и следење на медиумското покривање на изборната кампања, преку квантитативни и квалитативни анализи.³⁵

³⁵ Ibid.

Ограничувања на слободата на изразување

Било какво ограничувања на правото на слобода на изразување треба да биде пропишано во согласност со меѓународните стандарди, и неопходно е да го помине таканаречениот „тест од три дела“³⁶, односно:

1. **Да биде утврден со закон:** односно мора да биде во согласност со националните закони или меѓународното право;
2. **Да служи легитимна цел:** законското ограничување мора да заштити или промовира цел што се смета за легитимна во меѓународното право, односно насочени кон "заштита на еден или повеќе од следниве интереси или вредности: национална безбедност; територијален интегритет; јавна безбедност; спречување на нарушување или криминал; заштита на здравјето или моралот; угледот или правата на другите; спречување на откривање на информации добиени во доверба; и одржување на авторитетот и непристрасноста на судството"³⁷;
3. **Мора да биде неопходно во демократско општество:** ограничувањето мора да биде пропорционално со неговата цел за заштита или унапредување на легитимната цел.

Право на одговор и право на приватност во известувањето за избори

Правото на одговор на медиумското известување за време на избори претставува утврден принцип. Тоа се темели на меѓународното право, но и на националните уставни одредби особено во врска со гаранцијата за слобода на изразување и недискриминација, и подразбира дека медиумите објавуваат одговори на опозициските партии или на власта кога е критикувана. Во некои земји, правото на одговор е заштитено со устав, но, има и земји каде тоа претставува општоприфатен меѓународен стандард и уредувачка политика на медиумот.

³⁶ Council of Europe, (2017) *Protecting right to freedom of expression under the European Convention of Human Rights: a handbook for legal practitioners*, достапно на: <https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814>, пристапено на 09.01.2020.

³⁷ Ibid.

Според Препораката на Советот на Европа³⁸ за правото на одговор во новото медиумско опкружување, тоа не се однесува само на правото да се добие одговор, туку и на случаите кога медиумот одбива да го објави одговорот или одговорот не е доволен – во тој случај засегнатото лице треба да има можност да користи правни лекови. Меѓутоа, правото на одговор има поголем опфат и не се однесува исклучиво на опозициските политички партии или кандидати, туку „секое физичко или правно лице, независно на националноста или живеалиштето, треба да има право на одговор или на соодветен правен лек со што се дава можност да се реагира на информации кои медиумите ги претставуваат со неточни факти за него/неа или кои ги засегаат неговите/нејзините лични права.“³⁹ За време на избори, правото на одговор има уште поголема важност за да се обезбеди урамнотеженост меѓу ставовите на една партија и спротивставените ставови на противничките партии.

Кога има барање за одговор, медиумот што пренесувал неточни информации треба јавно и неодложно да обезбеди одговор. Одговорот на оштетената страна треба да го добие истиот третман како и оспорената информација во однос на опфатот и бројноста на јавноста. Оттаму, правото на одговор е неопходно во едно демократско општество и претставува гаранција за плурализмот на информации, со цел да се овозможи на гласачкото тело да ги има сите неопходни информации и да направи информиран и демократски избор во контекст на изборите. Правото на одговор подразбира право на секое лице да се одбрани од неточни факти или информации, освен кога станува збор за фер критика која се темели на факти и за тоа постои легитимен јавен интерес.

При објавувањето информации со критики, друга релевантна димензија која треба да се земе предвид е правото на приватност. Важно е да се има предвид да не се прекрши правото на лицето на приватност и особено почитувањето на неговиот/нејзиниот приватен и семеен живот.⁴⁰

Меѓутоа, од новинарски аспект, важно е да се земе предвид и релевантноста на медиумската информација, прифаќајќи дека пошироката

³⁸ Council of Europe, *Recommendation Rec(2004)16[1] of the Committee of Ministers to member states on the right of reply in the new media environment*, достапно на: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b6, пристапено на: 05.02.2020

³⁹ Ibid.

⁴⁰ *European Convention of Human Rights*, op.cit., 11.

јавност има право да знае за приватниот живот на јавна личност. Во исто време, ако нешто претставува факт, но не и релевантна медиумска информација, на пример, откривање на сексуалната ориентација, таквото објавување компромитира и не е заштитено со законите за слобода на изразување.

Улогата на јавниот радиодифузен сервис

„Јавниот радиодифузен сервис е создаден од, финансиран и контролиран од јавноста, за јавноста. Јавно дифузните сервиси не се ниту комерцијални ниту во државна сопственост; тие се ослободени од политичко вмешување и притисоци од комерцијални сили. Граѓаните се информираат, едуцираат, но и забавуваат преку ЈДС. Кога плурализмот, програмската разновидност, уредничката независност, соодветното финансирање, отчетноста и транспарентноста се гарантирани, јавниот дифузен сервис може да служи како камен темелник на демократијата.“⁴¹

Дефиницијата на УНЕСКО за јавниот радиодифузен сервис во основа ги содржи главните квалитети кои треба да ги исполнува јавниот радиодифузен сервис во рамки на улогата која ја има за да служи на јавноста. Главната визија подразбира дека ЈРС е одговорен пред јавноста и за да може да ја врши својата демократска улога во општеството, другата најважна улога која ја има е да бара отчетност од оние кои биле избрани од граѓаните. За да ја разбереме улогата на ЈРС, постојат и други општи принципи кои се исто така од клучно значење, односно:⁴²

- а) Универзалност:** од географски аспект, емитувањето на јавниот радиодифузен сервис треба да биде пристапно за сите граѓани во земјата, независно од социјалниот статус или приходи;
- б) Разновидност:** содржината мора да ги отсликува разновидните интереси на јавноста преку понуда на различен тип медиумски продукции, од емитување вести до забавни програми;
- в) Независност:** ослободен од политички и комерцијални влијанија,

⁴¹ “Public Service Broadcasting”, интернет страница на UNESCO, пристапено на February 6, 2020. <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/media-development/public-service-broadcasting/>.

⁴² Indrajit Banerjee and Kalinga Seneviratne, *Public service broadcasting: a best practices sourcebook*, (UNESCO: 2005), 15-16.

вистински форум каде слободно се споделуваат информации, идеи и критики;

- г) **Посебност:** програмата на јавниот радиодифузен сервис мора да се разликува од останатите радиодифузери, во однос на квалитетот и разновидноста на програмите, создавање нови жанрови и иновативност, без да се исклучува занемарената публика и субјекти кое може да е случај кај другите медиуми.

Заради посебната улога која ја има во општеството, јавниот радиодифузен сервис е посебно одговорен да ги следи правилата на правичност, урамнотеженост и објективност за време на изборната кампања. Обврската се однесува и на обезбедување подеднаков медиумски простор на сите политички противници со прецизно мерење на времето. Секое давање предност на една политичка партија или кандидат се смета за нелегитимно манипулирање и злоупотреба на јавните ресурси.⁴³ Оттаму, за јавниот радиодифузен сервис важат повисоки и построги стандарди од другите радиодифузери, бидејќи припаѓа на граѓаните и заради тоа граѓаните треба да имаат доверба во јавниот радиодифузен сервис.

Од друга страна, за разлика од јавниот радиодифузен сервис, приватните радиодифузери се трговски радиодифузни друштва и тие треба исто така да се придржуваат до највисоките професионални стандарди во новинарството, и од нив се бара да исполнуваат одредени обврски, особено за време на изборните кампањи. Приватните радиодифузни друштва го збогатуваат плурализмот на идеи во медиумскиот екосистем и од нив се очекува да го почитуваат принципот на непристрасност и недискриминација во однос на политичките кандидати.

⁴³ Organization for Security and Cooperation in Europe ODIHR (2012) *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions*, достапно на: <http://www.osce.org/odihr/92057?download=true>, пристапено на 06.02.2020.

IV. НАЦИОНАЛНИ ПРАВИЛА ЗА МЕДИУМСКО ПОКРИВАЊЕ НА ИЗБОРНИ ПРОЦЕСИ

м-р Емилија Јаневска

Општо прифатено е дека демократски избори и демократија генерално, нема без почитување на човековите права и основни слободи, особено на слободата на изразување и слободата на медиумите.

За учество на јавноста во демократските процеси на носење одлуки, нужно е таа да биде добро информирана.

Медиумите се клучни за обезбедување на информациите што се неопходни за да се бара одговорност од власта, како и за информирање на граѓаните за понудата и политиките на кандидатите, политичките партии, и коалициите, со што им овозможуваат на гласачите да донесат информирана одлука за кого ќе гласаат за време на изборен процес.

Токму, можноста граѓаните да го направат својот избор врз основа на факти е суштинска за демократски избори.

1) Зошто правила за време на изборни процеси?

Правото на демократски избори и на претставничка влада за првпат беше прокламирано пред повеќе од 70 години во Универзалната декларација за човекови права од 1948 година.⁴⁴ Оттогаш, на принципите за спроведување избори беа посветени повеќе меѓународни и други документи.⁴⁵ Тие произлегуваат и од судската пракса за човекови права, но се потврдени и во голем број национални уставни, вклучувајќи го и македонскиот.

Петте основни принципи за демократски избори се избирачкото право да биде општо, еднакво, слободно, тајно и непосредно, како и тоа дека изборите мора да се одржуваат периодично.

⁴⁴ United Nations (1948) *Universal Declaration of Human Rights*, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf

⁴⁵ Council of Europe (1950) *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

United Nations (1966) *International Covenant on Civil and Political Rights*, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf>

Organization for Security and Co-operation in Europe (1990) *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

European Commission for Democracy through Law- Venice Commission (2002) *Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

Оттаму, меѓу темелните вредности на нашиот уставен поредок се и „политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори“. Уставот определува дека „секој граѓанин со наполнети 18 години живот стекнува избирачко право“ и дека „избирачкото право е еднакво, општо и непосредно и се остварува на слободни избори со тајно гласање“.⁴⁶ Во Уставот се утврдени и принципите за организација на државната власт и локалната самоуправа, а деталите за начинот на избор на органите на власт се преточени во Изборниот законик.⁴⁷

Целта на правилата за медиумско покривање на изборни процеси е да ги заштитат утврдените принципи за спроведување демократски избори. Медиумите имаат особено важна улога во заштитата на два од принципите – дека избирачкото право ќе биде еднакво и слободно.

Имено, за еднакво избирачко право, меѓу другото, неопходно е, на сите кандидати, политички партии или коалиции кои учествуваат во изборите, да им се обезбедат еднакви можности, а државата, односно јавните власти генерално, да бидат неутрални и непристрасни и еднакво да се однесуваат кон сите.

Барањата за неутралност и непристрасност посебно се битни за медиумското покривање на изборната кампања. Со еднаквоста на можностите поврзани се и јавното финансирање на учесниците во изборите, другите форми на нивна поддршка, платеното политичко рекламирање, како и вкупното нивно трошење за потребите на изборната кампања. За да избирачкото право пак, биде слободно, потребно е, слободно формирање на мислењето на гласачите и слободно изразување на ова мислење.

Затоа, Изборниот законик во делот што се однесува на медиумското претставување утврдува правила и за начинот на информирање на граѓаните и за платеното политичко рекламирање за сите изборни процеси – парламентарни, претседателски и локални избори.

⁴⁶ Устав на Република Македонија, 1991 со амандманите од 1992, 1998, 2001, 2003, 2005, 2009, 2011 и 2019, <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>

⁴⁷ ИЗБОРЕН ЗАКОНИК ПРЕДЛОГ КОНСОЛИДИРАН ТЕКСТ (неофицијална верзија изготвена од Стручната служба на Државната изборна комисија) („Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19, 98/19 и 42/20) <https://www.sec.mk/izboren-zakonik/>

2) На кого и на што се однесуваат правилата?

Сите правила за медиумско покривање на изборите се утврдени во Изборниот законик.

Тие ги опфаќаат сите медиуми – радиодифузери (радија и телевизији), печатените медиуми и електронските медиуми (интернет портали).

По потреба, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги како регулаторно тело кое има надлежности да го следи изборното медиумско претставување на радиодифузерите, може да усвои насоки и упатства за нив, но за појаснување, односно примена на одредби од Изборниот законик.⁴⁸

Методологијата за мониторинг на изборното медиумско претставување преку радио и телевизиските програмски сервиси за време на изборни процеси, донесена од Советот на Агенцијата го прецизира начинот на кој Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги го врши мониторингот и ги сублимира сите релевантни одредби за медиумското претставување за време на избори кои се однесуваат на радијата и телевизиите.⁴⁹

Во изборен контекст релевантни се и одредбите: од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗАВМУ) што се однесуваат на стандардите и начелата за вршење на радио и телевизиска дејност,

⁴⁸ Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (2019) *Упатство за начинот на спроведување на одредби од Изборниот законик за време на кампањите за претседателските избори и за изборите за градоначалници на Дебар, Ново Село и Охрид во 2019*, <https://avmu.mk/legislativa/domasna-legislativa/podzakonski-akti/leg-izbori/>

⁴⁹ Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (2019) *Методологија за мониторинг на изборното медиумско претставување преку радио и телевизиските програмски сервиси за време на изборни процеси*, <https://avmu.mk/legislativa/domasna-legislativa/podzakonski-akti/leg-izbori/>

како и посебните забрани за дискриминација и поттикнување омраза и нетрпеливост;⁵⁰ а од Законот за медиуми одредбите за правото на одговор и исправка на објавена информација.⁵¹

Изборниот законик најдетално го уредува медиумското покривање на изборите кај радиодифузерите - Јавниот радиодифузен сервис, вклучувајќи го и Собранискиот канал што тој го обезбедува и за кој има уредувачка одговорност и трговските радиодифузни друштва.

За печатените медиуми и за електронските медиуми (интернет портали) важат неколку одредби кои се законска обврска и на радијата и

- **Забраната медиумите и нивните поврзани лица на каков било начин да финансираат или да даваат донации на учесници во изборите;**
- **Забраната за емитување, односно објавување платено политичко рекламирање, во периодот од распишување на изборите до почетокот на изборната кампања;**
- **Забраната за емитување, односно објавување реклами финансирани од јавни средства за време на целото времетраење на изборниот процес;**
- **Обврските за утврдување ценовници за платено политичко рекламирање, нивна јавна објава и доставување до надлежните институции;**
- **Обврските за означување и одвојување на платеното политичко рекламирање од другите содржини на медиумите, за јасно идентификување на нарачателот и забраната во него да учествуваат малолетници;**
- **Обврската за почитување на изборниот молк и правилата за тоа што претставува прекршување на изборниот молк;**
- **Правилата за објавување резултати од испитувања на јавното мислење поврзани со учесниците во изборниот процес; и**
- **Обврската да поднесат извештаи за рекламниот простор.**

⁵⁰ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, 2013, Службен весник на Република Македонија бр. 184/2013, https://avmu.mk/wp-content/uploads/2017/05/Zakon_za_audio_i_audiovizuelni_mediumski_uslugi_mkd_1.pdf

⁵¹ Закон за медиуми, 2013, Службен весник на Република Македонија бр. 184/2013, https://avmu.mk/wp-content/uploads/2017/05/Zakon_za_mediumi_mkd.pdf

Одредбите се однесуваат на различни фази или периоди од изборниот процес. Дел од нив се применуваат од започнување на изборниот процес, односно од донесувањето на актот за распишување на изборите од страна на претседателот на Собранието. Дел се применуваат од почетокот на изборната кампања која започнува 20 дена пред денот на изборите и во првиот и вториот круг на гласање не смее да трае 24 часа пред денот на изборите и на денот на изборите. Посебно уредена фаза од процесот е изборниот молк, кој започнува 24 часа пред денот на изборите и трае до 19 часот на денот на изборите, односно до затворање на избирачките места.

3) Правила од распишување на изборите

Со започнувањето на изборниот процес, односно со распишувањето на изборите, во сила влегуваат неколку одредби.

Регистрација за обезбедување платено политичко рекламирање. За да се квалификуваат за објавување платено политичко рекламирање, радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни да се регистрираат во Државната изборна комисија. Регистрацијата треба да биде направена во рок од 3 дена од денот на распишување на изборите.

За упис во Регистарот, медиумите треба да достават барање за упис и тековна состојба издадена од Централниот регистар не постара од 30 дена. Медиумите што нема да се регистрираат, нема да имаат право да користат финансиски средства за платено политичко рекламирање обезбедени од Буџетот на државата.

Ценовници. Во рок од 5 (пет) дена од денот на распишување на изборите, радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет портали) се должни да утврдат ценовници за платено политичко рекламирање на учесниците во изборниот процес.

Во истиот рок од 5 (пет) дена се должни ценовниците да ги достават до надлежните институции. Печатените медиуми и интернет порталите до Државната изборна комисија, до Државниот завод за ревизија и до Државната комисија за спречување на корупцијата. Радиодифузерите,

освен до сите нив, и до Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Во периодот до започнување на изборната кампања, ценовниците треба најмалку двапати, јавно да ги објават, на нивните програми, односно во нивните печатени изданија или интернет страници. Утврдените ценовници не смеат да се менуваат до завршување на изборниот процес, а цените не треба да бидат повисоки од просечните цени за рекламирање пресметани во последните пет изминати изборни циклуси.

Државната изборна комисија има обврска до денот на распишување на изборите, на својот веб сајт да ги објави просечно постигнатите и најниските цени за платено политичко рекламирање во последните пет изборни циклуси кај сите медиуми.

Забрани за рекламирање. Од денот на распишување на изборите се до нивното завршување, радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) не смеат да емитуваат, односно да објавуваат реклами финансирани од Буџетот на државата (освен платеното политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања што се финансира од државниот буџет), потоа од буџетите на општините и на градот Скопје и од буџетите на сите други правни лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања. Поимот „финансирани“ ги опфаќа трошоците и за производство на рекламите и за нивно објавување/емитување.

Од денот на распишување на изборите па се до почетокот на изборната кампања, радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) не смеат да емитуваат, односно да објавуваат платено политичко рекламирање, освен огласи и соопштенија за собирање потписи за поддршка на кандидатура на група избирачи.

Огласи за собирање потписи. Огласите и соопштенијата за собирање потписи за поддршка на кандидатура на група избирачи, трговските радиодифузни друштва треба да ги емитуваат само во означени рекламни блокови во рамките на дозволеното време за рекламирање (од 12 минути) на еден реален час емитувана програма утврдено во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Вкупното времетраење на овие огласи и соопштенија не смее да надминува 6 минути на еден реален час, при што за еден потенцијален учесник во изборната кампања можат да се одвојат најмногу 2 минути.

Тие треба да содржат само основни податоци - за кого се собираат потписи, на кои места граѓаните можат да го дадат својот потпис и во кој временски период од денот и нивниот нарачател треба да биде јасно означен.

Снимање на програмата. Од денот на распишување на изборите па се до нивното завршување, радиодифузерите се должни да го снимаат излезниот сигнал на својата програма, а снимките од целокупната програма да ги чуваат најмалку 30 дена по завршување на изборите. На барање од Агенцијата треба да ги достават најдоцна во рок од 48 часа.

Начин на известување. Ниту Изборниот законик, ниту Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги не утврдуваат посебни правила за начинот на известување во периодот пред започнување на изборната кампања. Медиумите при информирањето треба да ги следат професионалните новинарски стандарди, особено начелото за објективно и непристрасно прикажување на настаните со еднаков третман на различните гледишта и мислења и овозможување на слободно оформување на мислењето на граѓаните за одделни настани и прашања.

4) Правила за време на изборната кампања

Со почетокот на изборната кампања започнува примената на одредбите кои утврдуваат правила за сите видови програми поврзани со изборите кај радиодифузерите и за платеното политичко рекламирање на учесниците во кампањата.

Принципи за медиумско покривање на кампањата. За време на изборната кампања, радијата и телевизиите што ќе одлучат да ги покриваат изборите, се должни тоа да го прават на правичен, на избалансиран и на непристрасен начин во својата вкупна програма.

Програмите наменети за малолетната публика не смеат да ги користат за изборно медиумско претставување. Без оглед на јазикот на кој го емитуваат својот програмски сервис според дозволите за радио или

телевизиско емитување, тие се должни на учесниците во изборната кампања да им овозможат подеднакви услови за пристап до сите облици на изборно медиумско претставување.

Радиодифузерите што ја емитуваат програмата на македонски јазик, не треба да известуваат само за учесниците во кампањата што се етнички Македонци, исто како што оние што ја емитуваат програмата на некој од јазиците на другите етнички заедници што живеат во државата, не треба да обезбедуваат пристап до програмите само за учесниците во кампањата кои припаѓаат на конкретната етничка заедница.

Публиката на медиумите, односно граѓаните гласачи, имаат право и потреба да бидат информирани за целината на изборниот процес и за ставовите, политиките и понудата на сите учесници во кампањата. Како што пак, тие имаат право на еднакви можности во обидите да допрат до граѓаните.

Јавниот радиодифузен сервис и комерцијалните радиодифузери што емитуваат програма на национално ниво, треба да ги покриваат изборите во формат соодветен за лицата со сетилна попреченост.

Облици на изборно медиумско претставување се вестите, посебните информативни програми (интервјуа, дебати, ТВ/радио соочувања, актуелно-информативни програми, актуелно-информативни програми со документаристички пристап и тематски специјализирани информативни програми), бесплатно политичко претставување и платеното политичко рекламирање.

Карактеристика на вестите и посебните информативни програми е новинарската обработка на содржините. Клучно за другите облици на изборно медиумско претставување е дека не треба да има новинарска обработка на содржините. Бесплатното политичко претставување и платеното политичко рекламирање треба да овозможат слободен и директен пристап на учесниците во кампањата до избирачите, едното без, а другото со паричен надоместок.

Обврска за обезбедување бесплатно политичко претставување имаат само Јавниот радиодифузен сервис и Собранискиот канал, но можат

да овозможат и трговските радиодифузни друштва во согласност со принципите за овој облик претставување.

Бесплатното политичко претставување мора да биде соодветно и видливо означено како „бесплатно политичко претставување“ во текот на целото времетраење на емитувањето.

Вестите и посебните информативни програми се особено значајни затоа што граѓаните главно преку нив се информираат за актуелните случувања. Оттаму, професионалното барање за објективно и непристрасно прикажување на настаните со еднаков третман на различните гледишта и мислења е посебно релевантно за овие видови програми.

Во вестите треба да се обезбеди балансирано, недискриминаторно и непристрасно известување за кампањите. Посебните информативни програми пак, кои им овозможуваат на граѓаните директно да ги споредат кандидатите и директно да добијат сознанија за нивниот капацитет и планови за справување со различните прашања и проблеми што ги засегаат граѓаните, треба да се организираат на начин кој презентира различни гледишта и различни политички опции со правичен третман кон претставниците на политичките опции што ќе овозможи тие слободно да ги искажат своите ставови, програми и политики.⁵²

Од овие причини Изборниот законик инсистира дека изборите треба да се покриваат правично, избалансирано и непристрасно во вкупната програма на радиодифузерите и утврдува конкретни принципи за обезбедување избалансираност.

Како се обезбедува избалансираност. Во сите облици на изборно медиумско претставување, што радиодифузерите ќе ги емитуваат во согласност со својата уредувачка политика, избалансираност се обезбедува врз основа на два принципи - принципот на еднаквост и принципот на пропорционалност. Кој од двата принципа се применува зависи од видот изборен процес и од тоа дали станува збор за национални, регионални или локални радиодифузери.

⁵² OSCE/ODIHR (2012) *Handbook On Media Monitoring for Election Observation Missions*, <https://www.osce.org/odihr/92057?download=true>

За избор на претседател на Републиката, се применува принципот на еднаквост за сите кандидати за претседател и во првиот и во вториот круг од изборите. За парламентарни избори радиодифузерите го следат принципот на пропорционалност според бројот на потврдени листи на кандидати за пратеници.

За локални избори се применуваат и принципот на еднаквост и принципот на пропорционалност. Во медиумското покривање на избор на градоначалник на општината, односно градоначалник на градот Скопје, се користи принципот на еднаквост за сите кандидати за градоначалници и во првиот и во вториот круг од изборите. При избор на членови на советите на општините, односно членови на советот на градот Скопје, радиодифузерите на државно и на регионално ниво го користат принципот на пропорционалност според бројот на потврдени листи на кандидати за членови на советите на општините, односно членови на советот на градот Скопје, а радиодифузерите на локално ниво треба да го применуваат принципот на еднаквост.

Радифузерите треба да обезбедат избалансираност и да ги претставуваат различните политички гледишта во текот на целиот период на кампањата.

Важно е да се нагласи дека не се очекува да обезбедат избалансираност во секоја поединечна дневно-информативна емисија, или посебна информативна програма, туку во текот на определен временски период. Тонот на новинарите при известувањето за ставовите и активностите на учесниците во кампањата треба да биде неутрален. Дозволено е коментирање, но коментарите треба да се одвојат од фактите и јасно да се означат.

Платено политичко рекламирање. Принципите на пропорционалност, односно еднаквост, не се применуваат на платеното политичко рекламирање. Учесниците во изборната кампања склучуваат договори за рекламирање со медиумите врз основа на целите на својата кампања, популацијата што ја таргетираат, информациите за влијанието на медиумите, средствата што ги имаат на располагање, и сл.

Имајќи предвид дека платеното политичко рекламирање може да креира

неправична предност на некои учесници во кампањата, изборната регулатива го ограничува вкупното времетраење на платеното политичко рекламирање на секој час емитувана програма и го ограничува времето, односно рекламниот простор што можат да го закупат различните политички опции (од власта, опозицијата и оние што немаат пратеничка група или не се застапени во Собранието), како и независните кандидати. Другите мерки за правичен пристап се барањата цените за ова рекламирање однапред да се утврдат за да бидат еднакви за сите, да не се менуваат до завршување на кампањата, да не се несразмерно поголеми од цените за комерцијалното рекламирање, како и одредбите за ограничување на вкупните трошоци на учесниците во изборната кампања.

Оттаму, за време на изборната кампања и во првиот и во вториот круг на гласање, радиодифузерите можат да емитуваат вкупно 9 минути дополнително време за рекламирање на реален час емитувана програма исклучиво наменети за платено политичко рекламирање. Од нив најмногу по четири минути, може да одвојат за двете најголеми политички партии од позицијата и за двете најголеми политички партии од опозицијата кои на последните избори за пратеници во Собранието освоиле најмногу гласови. За кандидатите, за политичките партии во Собранието кои немаат пратеничка група и за политичките субјекти кои не се застапени во Собранието може да одвојат една минута.

Кога постои интерес за спојување на блоковите рекламирање на една политичка партија или кандидат во два последователни реални часа, медиумот е должен да обезбеди гаранција дека спојувањето два пати по ред нема да биде од иста политичка партија или ист кандидат и ќе обезбеди гаранција за неизменична застапеност на политичките партии од власт и опозиција.

Платеното политичко рекламирање мора да биде соодветно и видливо означено како „платено политичко рекламирање“ и одвоено од другите содржини на медиумите со јасно означен нарачател.

Не е дозволено учество на малолетници во платено политичко рекламирање. Не смее да се емитува во вести, посебни информативни програми, образовни и програми за деца, и во преноси од верски, спортски, културни, забавни и други настани. Посебните информативни програми не смеат да се користат како облик на платено политичко рекламирање.

Изборниот законик утврдува правила и за распределбата на рекламниот простор кај печатените медиуми и кај електронските медиуми (интернет порталите). Слично како кај радиодифузерите, тие може да одвојат најмногу по 45% од рекламниот простор, за двете најголеми политички партии од позицијата и за двете најголеми политички партии од опозицијата кои на последните избори за пратеници во Собранието освоиле најмногу гласови. Најмногу 10% од рекламниот простор може да бидат дадени на кандидатите, на политичките партии во Собранието кои немаат пратеничка група и на политичките партии кои не се застапени во Собранието.

За овие медиуми, изборните правила ги ограничуваат и вкупните суми за платено политичко рекламирање. Имено, сумата која може да се исплати на еден електронски медиум (интернет портал) и печатен медиум од еден учесник во изборниот процес, не може да биде поголема од 15,000 илјади евра во денарска противвредност без вклучен ДДВ. Вкупната сума пак, која еден учесник може да ја потроши за медиумско претставување на сите електронски медиуми (интернет портали) и печатени медиуми, не може да опфаќа повеќе од 25% од финансиските средства што му следуваат од државниот буџет за платено политичко рекламирање.⁵³

Трошоците за објавеното платено политичко рекламирање на радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет портали) ги исплаќа Државната изборна комисија, врз основа на доставена фактура и друга документација⁵⁴, во рок од 30 дена од настапување на предизборниот молк.

Кампањите на Државната изборна комисија за едукација на гласачите за остварување на избирачкото право и за фер и демократски избори не се сметаат за платено политичко рекламирање. Медиумите чии финансиски средства за платено политичко рекламирање се обезбедуваат од Буџетот на државата, имаат обврска да ги објавуваат без надомест, во траење од 30 секунди на секои 3 часа. Тие треба да бидат издвоени од другиот дел од програмата како бесплатно емитување и нивниот нарачател да биде јасно означен.

⁵³ Финансиските средства за платено политичко рекламирање обезбедени од Буџетот не смеат да ја надминат сумата од 2 евра во денарска противвредност без пресметан ДДВ, по запишан избирач од вкупно запишани избирачи на територијата на државата. Распределбата на овие средства помеѓу учесниците во изборниот процес ја следи матрицата 45%+45%+10%.

⁵⁴ Договорите склучени меѓу медиумите и учесниците во изборната кампања, медиа плановите за објавување на платеното политичко рекламирање и извештај за реализирани услуги изготвен од медиумите.

5) Општи принципи/правила што важат во текот на целиот изборен процес

За време на целиот изборен процес се применуваат неколку принципи и правила кои произлегуваат од Изборниот законик и од медиумската регулатива.

Независност на новинарите и медиумите. За да се заштитат независноста на новинарската професија и на медиумите, уредници, новинари, водители на програма и презентери, ангажирани во подготвување програми на радиодифузерите, не смеат да учествуваат во предизборни активности на политички партии, коалиции, групи избирачи и нивни претставници, односно учесници во изборна кампања.

Доколку се определат да учествуваат во вакви активности, нивниот ангажман во програмите на радиодифузерите треба да им мирува од денот на распишување на изборите до нивното завршување.

Исто така, радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите), како и нивните поврзани лица не смеат на каков било начин да финансираат или да даваат донации на политичките партии.

Известување за претставниците на власта. Поради двојството на политичкиот идентитет на претставниците на власта кои за време на изборен процес, истовремено се и претставници на политички партии - учесници во изборите, известувањето за извршувањето на нивните официјални должности не треба да биде злоупотребено за да им се даде нефер предност.

Оттаму, Изборниот законик утврдува дека известувањето за редовните активности на државните органи, органите на општините и на градот Скопје, на државните институции и организации, како и за активностите на правни и на други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања, во периодот од денот на распишување на изборите до нивното завршување, не смее да биде во функција на изборно медиумско претставување на ниту еден политички субјект.

Професионалните начела налагаат при известувањето за нивните редовни активности медиумите да имаат критички пристап, со еднаков фокус и на успехите и на неуспехите во работењето.

Испитувања на јавното мислење. Прилозите во кои се презентираат резултати од испитувања на јавното мислење поврзани со учесниците во изборниот процес, може да се објавуваат најдоцна пет дена пред денот определен за одржување на изборите за првиот и вториот круг на гласање. Резултатите од испитувањата на јавното мислење спроведени на самиот ден на изборите не може да се објавуваат пред 19:00 часот, односно пред затворањето на избирачките места.

За да можат граѓаните да ја проценат веродостојноста на испитувањата, медиумите мора да ги обезбедат следниве информации: податоци за името на нарачателот кој го побарал и го платил испитувањето, институцијата што го извршила испитувањето, применетата методологија, големината и структурата на испитаниот примерок и периодот во кој е спроведено испитувањето.

Говор на омраза. Не е забрането да се известува за постоењето говор на омраза. Напротив, гласачите имаат право да бидат информирани за говорот на омраза кој е составен дел на изборната кампања. Меѓутоа при известувањето мора да се води сметка за потенцијалното влијание на пораките и да се направи обид да се намали нивниот ефект (да се обезбеди спротивставено гледиште, јасна ограда од кажаното, соодветно контекстуално објаснување).

Недопустливо е самите новинари и медиуми да бидат извор на говор на омраза или да упатуваат/емитуваат повици со кои се загрозува националната безбедност, се поттикнува насилно уривање на уставниот поредок, се повикува на воена агресија или на оружен конфликт и се поттикнува или се шири дискриминација, нетрпеливост или омраза врз различни основи.

Право на одговор или исправка. Секое засегнато физичко или правно лице има право да побара од медиумот исправка или одговор на објавена информација. Ова право е гарантирано со Уставот, а правилата за негово остварување се уредени во Законот за медиуми. Одговорот или исправката

се објавуваат без измени и дополнувања, на исто или соодветно место во содржината на медиумот и на ист или соодветен начин на оној на кој била објавена информацијата. За време на изборен процес тие мора да бидат објавени во првото следно издание, односно во првата следна програма од ист вид, веднаш по нивниот прием. Не е дозволено заедно со одговорот или исправката, медиумот да објавува свој коментар за нив.

Одговорниот уредник во медиумот може да одбие објавување на одговор или исправка само во неколку случаи прецизно уредени во Законот. Ако одговорниот уредник во медиумот не ги објави одговорот или исправката на начин и во рокови определени во Законот, заинтересираното физичко или правно лице има право да покрене тужба пред надлежниот суд. Ваквите судски спорови се решаваат по итна постапка. Почитувањето на правото на одговор или исправка од страна на медиумите е особено важно за време на избори, во контекст на обезбедување на еднакви услови на сите учесници во кампањата.

6) Обврските и улогата на Јавниот радиодифузен сервис

Поради позицијата и улогата на Јавниот радиодифузен сервис во македонскиот медиумски систем и општеството, јасно утврдени во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Изборниот законик за него утврдува дополнителни правила, освен веќе посочените.

Имено, тој има обврска без надоместок, во соработка со Државната изборна комисија, да ги информира граѓаните за начинот и техниката на гласање и да емитува други информации поврзани со изборниот процес, а не смее да емитува платено политичко рекламирање.

За време на изборната кампања, е должен вестите да ги структурира во неколку целини за да обезбеди рамноправен пристап, при што 30% од времето ќе посвети на дневните настани од земјата и светот, 30% од времето ќе го одвои за активностите на политичките партии на власт, 30% од времето за активностите на политичките партии во опозиција и 10% од времето ќе одвои за активностите на политичките партии кои не се претставени во државното Собрание.

Исто така, Јавниот радиодифузен сервис е должен:

- да обезбеди редовно информирање за изборниот процес на лицата со сетилна попреченост, на пристапен и достапен јазик и формат, како и на знаковен јазик;
- да емитува бесплатно политичко претставување на учесниците во изборниот процес во периодот од 16:00 до 23:00 часот, во согласност со принципите за избалансирано покривање на изборите, и во првиот и во вториот круг на изборната кампања;
- да обезбеди бесплатно политичко претставување на Програмскиот сервис наменет за емитување на активностите на Собранието во времетраење од по три часа за кампањите на политичките партии застапени во Собранието, како и еден час за бесплатно политичко претставување на кампањите на подносителите на листи кои не се застапени во Собранието;
- да организира дебатни емисии, односно соочувања на најголемите политички партии од власта и опозицијата, како и на останатите учесници во изборниот процес, од денот на распишување на изборите до изборниот молк.

7) Изборен молк

Изборниот молк треба да им овозможи на гласачите без притисок да ги анализираат сите информации што ги добиле за политичката понуда во текот на кампањата и да одлучат на кого ќе го дадат својот глас, затоа во овој период од нецели два дена, треба да престане изборното медиумско претставување на учесниците во изборна кампања.

Радиодифузерите и за време на изборниот молк продолжуваат да известуваат за изборниот процес, а за да не го прекршат изборниот молк не смеат да емитуваат:

- какви било информации, фотографии, аудио и аудио-визуелни материјали поврзани со или во кои учествуваат учесници во изборите;
- какви било облици на медиумско известување кои се отворено или прикриено во функција на нечија изборна кампања и можат да влијаат врз одлуката на избирачите;
- податоци со кои го откриваат идентитетот на политичките

субјекти и/или на поединци вклучени во инциденти или други неправилности на денот на гласањето;

- како и изјави од кандидати во изборниот процес, од учесниците во изборна кампања, од претставници на политички партии, и од носители на функции во органите на власта.

8) По завршување на изборите

По завршување на изборите, како еден од механизмите за проверка на трошењето за време на изборна кампања, радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет портали) се должни да поднесат извештај за рекламниот простор искористен од секој од учесниците во изборната кампања и средствата кои се платени или се побаруваат по таа основа.

Извештајот се поднесува на образец пропишан од министерот за финансии, најдоцна 15 дена по денот на завршување на изборната кампања до Министерството за финансии, Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и до Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се должни да го објават на своите интернет страници.

9) Улогата на институциите во изборниот процес

Во спроведувањето избори се вклучени повеќе државни и јавни институции. Неопходно е да бидат независни и неутрални, а нивните одлуки да подлежат на судска проверка.

Клучна улога има Државната изборна комисија која се грижи за законитоста во подготовката и спроведувањето на изборите и врши надзор над работата на другите изборни органи - општинските изборни комисии, изборната комисија на градот Скопје, и избирачките одбори.

Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата главно се фокусирани на спроведувањето на одредбите за финансирањето на изборната кампања. Медиумскиот регулатор, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги е должна да го

следи изборното медиумско претставување на радиодифузерите од денот на распишувањето на изборите до завршувањето на гласањето на денот на одржувањето на изборите и за сите констатирани прекршувања, веднаш (во рок од 48 часа по утврдување) да покрене прекршочна постапка пред надлежен суд.

Доколку утврди прекршување на одредбите за избалансирано покривање на изборите од страна на Јавниот радиодифузен сервис, Агенцијата треба да поднесе предлог за покренување на постапка за разрешување на директорот на Јавниот радиодифузен сервис.

10) Право на жалба – постапување по приговори

Изборниот законик јасно пропишува механизми за заштита на избирачките права. Во секоја фаза од изборниот процес, секој избирач или подносител на листа со кандидати на кого му е повредено избирачкото право, може да поднесе приговор до Државната изборна комисија. Таа одлучува и за приговори во врска со времетраењето на изборната кампања, односно за предвремено започнување на изборна кампања.

Државната комисија за спречување на корупција постапува по поднесени приговори: за вонредни започнување со изградба на инфраструктурни објекти со јавни средства; за вонредни исплати на јавни средства, отуѓување на државен капитал или потпишување колективни договори; за започнување на постапки на вработување или пак за престанок на работен однос; за одржување јавни настани по повод започнување на изградба или пуштање во употреба на објекти со јавни средства; како и за злоупотреба на канцелариски простор и опрема или на службени возила за потребите на изборната кампања.

Таа одлучува и по приговори за вршење и обид за вршење притисок и заплашување на гласачи или членови на нивните семејства или ним блиски лица, како и по приговори за непочитување на одредбите за финансирање на изборната кампања.

Против одлуките на надлежните институции како првостепени органи, може да се поднесе тужба до Управниот суд. Роковите за постапување и на судот и на институциите се прецизно утврдени. Освен ова, учесниците во изборите имаат право да покренат постапка за заштита на своите

права пред надлежниот основен суд, доколку за време на изборната кампања, одделни учесници во кампањата им ги повредуваат правата преку настапите или пропагандните известувања. Против одлуката на основниот суд може да изјават жалба до надлежниот апелационен суд.

Секој граѓанин, секој учесник во изборите или пак, кој било друг заинтересиран субјект може да поднесе приговор и против медиумите за начинот на медиумско покривање на изборите или во врска со другите законски обврски од денот на распишување до денот на завршување на изборите.

По приговорите за програмите на радијата и телевизиите постапува Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, иако Изборниот законик не ги уредува ниту нејзината обврска за постапување по приговори, ниту роковите. Единствено утврдува обврска за Агенцијата во рок од 48 часа по утврдувањето на прекршувања на Изборниот законик, против радиодифузерот што ги повредил одредбите, да покрене прекршочна постапка пред надлежен суд.

На веб сајтот на Агенцијата е поставен образец за поднесување претставка/реакција и се објавени сите пристигнати претставки и одговорите на Агенцијата испратени до нивните подносителите, од 2017 година, па наваму. Во делот од веб сајтот посветен на изборите, може да се најдат информации за пристигнати претставки и нивни одговори и за изборните процеси пред 2017 година⁵⁵. Потенцирано е дека претставка може да биде поднесена и за работата на Агенцијата доколку со некој акт или дејствие повредила нечија права и интереси. Инаку, за законитоста во работењето на Агенцијата може да се поднесе тужба до Управниот суд.

За почитувањето на професионалните стандарди во новинарското известување приговори може да се поднесат и до саморегулаторното тело за медиуми во државата – Советот за етика во медиумите на Македонија (СЕММ). Секој граѓанин може да достави претставка и до Советот на честа, како саморегулаторно тело на новинарите во Македонија, кое функционира во рамки на Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ). Неговата основна задача е да се грижи и да ги промовира етичките принципи, критериуми и стандарди на професионалното и одговорно новинарство наведени во Кодексот на новинарите на Македонија.

⁵⁵ На пример, за изборните процеси во 2014 година, Агенцијата одговорила на 17 претставки.

V. СУМИРАНИ ПРЕПОРАКИ НА ЗДРУЖЕНИЕТО НА МАКЕДОНИЈА (ЗНМ) ВО КОНТЕКСТ НА ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК

м-р. Драган Секуловски

Во 2020 година на претходна покана на Министерството за правда, Здружението на новинари на Македонија (ЗНМ), делегираше член во работната група за измена и дополнување на Изборниот закон.

Во рамки на оваа работна група ЗНМ заедно со Советот за етика на медиумите во Македонија ги артикулираа своите забелешки во однос на Изборниот закон и истите беа формално доставени до Министерството за правда на 13 ноември 2020 година. Забелешките беа изградени врз основа на претходни консултации од органите на ЗНМ и СЕММ а во предвид беше земен локалниот медиумски контекст но и компаративна анализа⁵⁶ која ЗНМ ја изработи во декември во 2018 година за политичкото огласување во земјите од Европа.

Интересно е тоа што принципиелните забелешки на ЗНМ и СЕММ се согласуваат и со забелешките на Изборниот закон на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) како и на Државната комисија спречување на корупција (ДКСК). Принципот за кој се залага ЗНМ бара забрана на платено политичко рекламирање во приватните медиуми. ДКСК пак, во Акцискиот план при Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2020-2024⁵⁷ бара укинување на буџетското финансирање на платеното политичко рекламирање во изборните циклуси на партиите.

ЗНМ и СЕММ принципиелно се против решението за платеното политичко рекламирање во приватни медиуми (радиодифузери, печатени и онлајн медиуми) од буџетот на Република Северна Македонија. Се смета дека на овој начин се продолжува клиентилистичкиот однос помеѓу политичките партии и приватните медиуми, а тоа може да се одразува врз уредувачката политика на медиумите.

Освен ова, закупот на медиумски простор е проблематичен бидејќи не постојат критериуми за купување на простор. Ова остава можност одредени медиуми блиски до политичките партии да бидат фаворизирани со јавни средства од страна на политичките партии со кои тие располагаат. Предлог измените на Изборниот закон кои беа дел од дебатата во 2020 во однос на правилото 4+4+2 како и делот кој се однесува за

⁵⁶ *Компаративна анализа за политичко огласување на ЗНМ* достапна на: <https://znm.org.mk/wp-content/uploads/2019/01/Belegexemplar-2018-Comparative-Analysis-of-the-political-advertising-MK.pdf>, пристапено на 15.01.2020

⁵⁷ ДКСК, *Национална стратегија 2020-2024*, достапно на: <https://www.dksk.mk/index.php?id=118&L=536>, пристапено на 15.01.2020

облигаторен знаковен јазик на сите медиуми исто така се проблематични и не се во прилог на исполнување на претходните препораки на ОБСЕ / ОДИХР. Измените на правилото 4+4+2 оставаат простор и понатаму да се фаворизираат големите политички партии на страна од помалите и независните кандидати. Освен тоа, обврската кон сите медиуми да имаат содржина за изборната кампања и на знаковен јазик можно е да биде неспроведлива во услови кога не постои анализа колку лица се во можност да ја понудат таа услуга наспроти големиот број на радиодифузери кои учествуваат во кампањите.

Делот кој се однесува на електронските, односно онлајн медиумите ЗМ и СЕММ во рамки на овие консултации за измена и менување на Изборниот закон бараат да се избрише од текстот бидејќи праксата со онлајн медиумите и нивната вклученост во медиумските кампањи се покажа како лоша. Според извештаите на ДИК за Претседателските избори, огромни суми на јавни пари се инвестирани од страна на една политичка партија во конкретни онлајн медиуми со што се нарушува балансот на известувањето но и независноста на уредувачката политика на овие медиуми. Ова е дополнителен аргумент дека моменталното законско решение кое се однесува на онлајн медиумите остава простор за злоупотреба од страна на политичките партии и некои онлајн медиуми.

Во услови кога постои ова законско решение, потребно е политичките партии да се обврзат дека средствата за кампања ќе ги инвестираат само на членките на Професионалниот регистар⁵⁸ на онлајн медиуми. Причината поради ова е дека овие членки исполнуваат облигаторни критериуми кои се минимум гаранција за тоа дека станува збор за медиуми кои ги почитуваат или се стремат да ги почитуваат професионалните стандарди предвидени во Етичкиот кодекс на новинарите.

Освен овие принципиелни забелешки, ЗМ иста така во рамки на овој консултативен процес достави и конкретни забелешки кои се однесуваат на конкретни членови од Изборниот закон пред се во делот на медиумската кампања. За жал, погоре наведените општи и конкретни препораки не беа земени предвид од Министерството за правда, а потоа и од страна на Собранието бидејќи не беа дел од официјалните амандмани на Изборниот законик од 16 февруари 2020 година.

⁵⁸ Веб страна на Регистарот на професионални онлајн медиуми <https://promedia.mk/main> пристапено на 18.01.2020 година



Здружение на новинарите на Македонија

www.znm.org.mk