



# РЕГУЛИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКОТО РЕКЛАМИРАЊЕ: КОМПАРАТИВНА СТУДИЈА ЗА СОСТОЈБАТА ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА



**Жан Франсоа Фурнемон**  
**Деирдре Кевин**

Финансирано  
од Европската Унија и  
Советот на Европа



COUNCIL OF EUROPE



Имплементирано  
од Советот на Европа



# РЕГУЛИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКОТО РЕКЛАМИРАЊЕ: КОМПАРАТИВНА СТУДИЈА ЗА СОСТОЈБАТА ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

Автори:

Жан Франсоа Фурнемон,  
Деирдре Кевин

септември 2020 год.

---

Финансирано  
од Европската Унија и  
Советот на Европа



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Имплементирано  
од Советот на Европа

**Регулирање на политичкото  
рекламирање:  
Компаративна студија за состојбата во  
земјите од Југоисточна Европа**  
Автори: Жан-Франсоа Фурнемонт  
и Деирдре Кевин.

Оваа студија е изработена во рамките на заедничката програма на Европската унија и Советот на Европа „*Horizontal Facility* за земјите од Западен Балкан и Турција 2019–2022 година“ и проектот „Слобода на изразување и слобода на медиумите во Југоисточна Европа (JUFREX)“.

© Совет на Европа, септември 2020.

Сите права се задржани. Лиценцирано на Европската унија под одредени услови. Ниту еден дел од оваа публикација не смее да се преведува, репродуцира или пренесува, во било каква форма и со користење на било какви средства, како што се електронски (CD-Rom, интернет, итн.) или механички, вклучувајќи и фотокопирање, снимање или било каков систем за складирање или читање на информации, без претходна писмена дозвола од Директоратот за комуникации, F-67075 Стразбур Кодекс или [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Овој документ е изготвен со финансиска поддршка на Европската унија и Советот на Европа. Авторите се одговорни за ставовите искажани во него и нужно не се смета дека ги одразуваат официјалните мислења на било која од страните.

# Содржина

---

1. ВОВЕД И КОНТЕКСТ НА СТУДИЈАТА	5
2. СТАНДАРДИ И ИНИЦИЈАТИВИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА	7
2.1. Европска унија	7
2.2. Совет на Европа	12
3. АКТУЕЛНА СОСТОЈБА ВО НЕКОИ ЗЕМЈИ-ЧЛЕНКИ НА ЕУ	20
3.1. Франција	20
3.2. Ирска	25
3.3. Обединетото Кралство	31
3.4. Италија	36
3.5. Словенија	41
4. ЗАКЛУЧОЦИ, НАСОКИ И ПРЕПОРАКИ	47
4.1. Вовед	47
4.2. Препораки	47
4.2.1. Платено политичко рекламирање надвор од избран период	48
4.2.2. Дефиниции, идентификација и потекло на политичкото рекламирање	50
4.2.3. Влијание од соседните држави на прашања кои имаат врска со изборите	52
4.2.4. Други прашања	54
4.3. Резиме на клучните препораки и насоки	56
5. АНЕКС – ОДГОВОРИ НА ПРАШАЛНИКОТ	58
5.1. Правна рамка и пракси во однос на забраната за политичка кампања во период кога нема избори	58
5.2. Правна рамка и пракса во однос на идентификувањето, потеклото и дефинирањето на политичкото рекламирање	60
5.3. Проблемот на неразграничување помеѓу редовното и политичкото рекламирање	62

5.4. Прашање на влијанието од медиуми од соседни држави во време на избори и прекугранично и меѓуплатформско влијание	63
5.5. Иницијативи за справување со политичкото рекламирање преку интернет	65
5.6. Политичкото рекламирање и влијанието на политичките партии преку промена на правилата за рекламирање за секоја кампања	65
6. БИОГРАФИЈА И ИЗВОРИ	67
АВТОРИ	71
РЕГИОНАЛНА АКТИВНОСТ СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ И СЛОБОДА НА МЕДИУМИТЕ ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА (JUFREX)	72

# 1. Вовед и контекст на студијата

**З**аедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа „Слобода на изразување и слобода на медиумите во Југоисточна Европа (JUFREX 2)“ е замислен со цел да ги промовира слободата на изразување и слободата на медиумите во согласност со стандардите на Советот на Европа и европските стандарди. Тековниот проект е дел од *Horizontal Facility* ападен Балкан и Турција 2019–2022 година (HF) и се надоврзува на резултатите остварени за време на претходниот регионален заеднички проект – „Зајакнување на судската експертиза за слободата на изразување и за медиумите во Југоисточна Европа“ (JUFREX 1, 2016–2019), кој е силно поврзан со, и ја поставува насоката за шесте проекти на JUFREX наменети за корисниците во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово\*, Црна Гора, Северна Македонија и Србија.

Во рамките на годишниот дијалог меѓу регулаторните тела за медиуми во регионот и под покровителство на регионалниот проект JUFREX, на 3 јули 2020 година беше организирана онлајн регионална тркалезна маса на тема „Избори, пандемија и дезинформации“<sup>1</sup>. Беше оценето дека од витално значење е да се разговара за прашањето на изборите и да се споредат искуствата на регулаторните тела, особено имајќи предвид дека во регионот во 2020 година се одржуваат повеќе избори. Многу учесници покренаа прашања во врска со политичкото рекламирање, вклучително и следново:

- ▶ кампања од страна на политички чинители во периоди кога нема предизборна кампања, во случаи кога релевантните законодавства понекогаш не дозволуваат таква кампања надвор од предизборни периоди;
- ▶ прашања на правилно идентификување и дефинирање на политичкото рекламирање, видови на политичко рекламирање, како и идентификување на субјектите што го создаваат и го нудат ова;
- ▶ неправеење разлика помеѓу „редовно“ и политичко рекламирање;
- ▶ влијание поврзано со изборите од страна на медиуми од соседните земји во време на избори;
- ▶ меѓуплатформско и прекугранично „прелевање“ на информации во врска со прашања поврзани со изборите и мешање/ влијанија на политички претставници од соседни земји во време на избори;
- ▶ политичко рекламирање и влијанието на политичките партии преку менување на правилата за рекламирање при секоја кампања.

Врз основа на заклучоците од настанот, тимот на JUFREX одлучи да ја поддржи изработката на оваа студија која се осврнува на прашањето на политичка кампања и рекламирање, од позиција на медиумска регулација, и им обезбедува на корисниците применливи и корисни референтни информации. Во контекст на прашањата кои беа покренати, студијата нуди и насоки кои се во согласност со европските стандарди и најдобрите практики во оваа област.

\* Ваквото определување нема за цел да ги прејудира ставовите во однос на статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244 на Советот на безбедност на Обединетите нации и мислењето на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

1 Регионална тркалезна маса организирана од JUFREX преку интернет на 3 јули 2020 година на тема: „Избори, пандемија и дезинформации“.

Во насока на целосно разбирање на потребите на корисниците, авторите на оваа студија подготвија листа со прашања наменети за националните регулаторни тела за медиуми, на кои одговорите можат да се најдат во Анексот 1.

Некои од прашањата кои беа покренати од корисниците се однесуваат на фактот дека во некои земји нема законски основи за забрана за платено политичко рекламирање надвор од изборниот период. Во повеќето случаи, платеното политичко рекламирање е забрането во периодот од прогласувањето на изборите до официјалниот почеток на кампањата. Надвор од овој период, главно се смета дека е дозволено, но е предмет на истите правила како и секоја друга форма на рекламирање, вклучувајќи ги и ограничувањата на времетраењето. Во некои случаи има и забрани за емитување на политичко рекламирање на јавни сервиси, но без такви соодветни препораки и за приватните радиодифузери.

Уште една голема причина за загриженост во регионот, која беше идентификувана, е влијанието на медиумите од соседните земји за време на избори.

На крајот е даден осврт на, различните законски рамки поврзани со изборните кампањи во регионот кои се аналогни по својата природа, не земајќи ги предвид онлајн платформите. Неколките примери на земји во кои медиумите мора прво да се регистрираат ако сакаат да емитуваат политичко рекламирање (како што е случајот со Република Северна Македонија) не ги постигнале посакуваните резултати, бидејќи овие барања не се однесуваат на социјалните мрежи.

Оваа студија е подготвена имајќи ги предвид сите проблеми и прашања кои беа идентификувани од корисниците, од гледна точка на релевантните европски стандарди, давајќи примери за правни рамки и практики од повеќе различни и потенцијално релевантни европски земји, и завршува со препораки наменети за поддршка на регулаторите во развој на соодветни политики.

Треба да се напомене дека овој регион има некои уникатни карактеристики кои произлегуваат од историската и јазичната блискост на засегнатите земји. Оваа специфичност е причината за неколкуте предизвици и проблеми кои беа потенцирани. Студијата, исто така, е можност да се испита до кој степен постојат иновативни одговори на овие проблеми, а кои се во согласност со европските стандарди и најдобрите практики.



## 2. Стандарди и иницијативи на Европската унија и на Советот на Европа

### 2.1. ЕВРОПСКА УНИЈА

Членот 2 од Договорот за Европската унија (ДЕУ)<sup>2</sup> вели дека ЕУ е „основана врз вредностите на почитување на човечкото достоинство, слобода, демократија, еднаквост, владеење на правото и почитување на човековите права, вклучително и на правата на малцинствата“.

Бидејќи ЕУ, со напредувањето на договорите, стана „сè поблиска унија“, тоа доведе до потреба од воведување на ЕУ државјанство и вградување на демократските вредности и на вредностите на човековите права во договорите.

#### Заштита и промовирање на овие вредности

Според надворешното дејствување и конкретните одредби за Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата, членот 21 од ДЕУ вели дека (меѓу другото) „2. Унијата ќе дефинира и спроведува заеднички политики и активности и ќе работи на висок степен на соработка на сите полиња на меѓународните односи, со цел: [...] (б) да ги консолидира и поддржи демократијата, владеењето на правото, човековите права и принципите на меѓународното право“.<sup>3</sup>

Во однос на процедурите за кандидатура и пристапување во ЕУ, земјите кои сакаат да пристапат во ЕУ мора да ги почитуваат таканаречените Копенхагеншки критериуми кои подразбираат „стабилни институции што гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права и почитување и заштита на малцинствата“.<sup>4</sup>

Процесот за стабилизација и асоцијација (САП) е политика на Европската унија кон земјите од Западен Балкан, воспоставена со цел евентуално членство во ЕУ. Земјите од Западен Балкан се вклучени во прогресивно партнерство со цел стабилизирање на регионот и воспоставување зона на слободна трговија. САП утврдува заеднички политички и економски цели, иако проценката на напредокот се заснова на заслугите на земјите. САП беше покренат во јуни 1999 година и беше зајакнат на Самитот во Солун во јуни 2003 година, преземајќи ги елементите на процесот на пристапување. Некои од клучните аспекти на овој процес вклучуваат политика за соработка и за „пријателски сосед“, кои долго време се силно присутни во соработката на регулаторните тела за медиуми во регионот.

Од земјите кандидати и од потенцијалните земји кандидати се бара да го имплементираат *acquis communautaire* на Унијата, вклучувајќи го и поглавјето 10 за информатичкото општество и медиуми, чија цел (меѓу другото) е да се воспостави „транспарентна, предвидлива и ефективна регулаторна рамка за јавно и приватно емитување, во согласност со европските стандарди“.<sup>5</sup>

2 Консолидирани верзии на Договорот за Европската унија и Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ) [2016] Сл.весник C202/1:

3 Исто, член 21.

4 За повеќе информации види интернет страницата на [Европската комисија – Европска соседска политика и проширување](#).

5 Поглавје 10 од *Acquis*.

Во однос на земјите членки на ЕУ, членот 7 од ДЕУ дава постапка со која Европскиот совет на ЕУ може да утврди дали постои јасен ризик од сериозно кршење на вредностите наведени во членот 2 од страна на една земја-членка.<sup>6</sup> Членот дозволува истрага и можни санкции, како што е укинување на правото на глас. Постапката за организирање истрага бара согласност од 4/5 од земјите-членки. Постапката за изрекување санкции бара квалификувано мнозинство. Оваа постапка беше покрената против две земји членки: Унгарија и Полска, но засега нема јасен исход. Во случајот на Унгарија, меѓу многуте проблеми наведени од страна на Европскиот парламент се функционирањето на уставниот и изборниот систем и состојбата со слободата на изразување.

## Заштита и промовирање на медиумски плурализам и слобода на медиумите

Регулирањето на медиумските системи во однос на плурализмот кај медиумите долги години остана во надлежност на земјите членки на Европската унија. Регулирањето на емитувањето е предвидено со Директивата за телевизија без граници (1987) која беше ажурирана со Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги (2010) и ревидираната Директива за АВМУ од 2018 година<sup>7</sup>. Акцентот беше ставен на обезбедување минимални стандарди за регулирање, заштита и промовирање на европски аудиовизуелни дела, со цел да се обезбеди слободен проток на аудиовизуелните услуги низ цела Европа.

Последната ревизија од 2018 година во себе вгради повеќе одредби за плурализам кај медиумите, на пример, членот 30 (2) кој се однесува на регулаторните тела: „Земјите-членки гарантираат дека националните регулаторни тела или органи ги спроведуваат своите овластувања непристрасно и транспарентно и во согласност со целите на оваа Директива, особено плурализмот во медиумите, културната и јазичната разновидност, заштитата на потрошувачите, пристапноста, недискриминацијата, правилното функционирање на внатрешниот пазар и унапредувањето на фер конкуренцијата“.

Повелбата за основните права на Европската унија од 2000 година (која стапи на сила со влегувањето во сила на Лисабонскиот договор во 2009 година)<sup>8</sup> воведо прашања како што се слободата на изразување, слободата на медиумите и плурализам во сферата на активностите на Европската унија, согласно членот 11: „Слобода на изразување и информирање. 1. Секој има право на слобода на изразување. Ова право ја вклучува слободата на мислење и примање и пренесување информации и идеи без мешање на јавните органи и без оглед на границите. 2. Слободата и плурализмот на медиумите ќе бидат почитувани“.

Од 2007 година, Европската комисија е активна во повеќе области во однос на слободата на медиумите и плурализмот. Во 2009 година Европската комисија нарача изработка на Независната студија за индикатори за медиумски плурализам во земјите членки<sup>9</sup>. Студијата (како што е наведено во воведот) „беше дел од пристапот во три чекори за плурализам во медиумите во Европската унија (ЕУ), како одговор на постојаната загриженост на Европскиот парламент и невладините организации за концентрацијата на медиумите и нејзините можни ефекти на плурализмот и на слободата на изразување“.

Во 2011 година, Комисијата формираше Група на високо ниво за слобода на медиумите и плурализам<sup>10</sup>. Нејзиниот мандат беше да подготви извештај за Комисијата со препораки за почитување, заштита, поддршка и унапредување на плурализмот и слободата на медиумите во Европа. Во 2013 година, Групата на високо ниво за слобода на медиумите и плурализам го претстави својот финален извештај, со 30 препораки. Првата од нив препорача конкретна област во која ЕУ ќе има надлеж-

6 Консолидирана верзија на Договорот за Европска унија.

7 Директива (ЕУ) 2018/1808 на Европскиот парламент и на Советот од 14 ноември 2018 година за изменување и дополнување на Директивата 2010/13/ЕУ за координација на одредени одредби утврдени со закон, регулатива или административно дејствие во земјите членки во врска со обезбедување на аудиовизуелни медиумски услуги (Директива за аудиовизуелни медиумски услуги) во смисла на променливата реалност на пазарот.

8 Повелба за основните права на Европската унија. ОЈ С 326, 26.10.2012, стр. 391–407.

9 Katholieke Universiteit Leuven/ ICRI, Jönköping International Business School/ MMTC, Central European University/ CMCS, Ernst & Young Consultancy Belgium (2009) *Независна студија за индикатори за медиумски плурализам во земјите членки – во насока на пристап базиран на ризик*. Leuven: Katholieke Universiteit.

10 Група на Европската комисија на високо ниво за слобода на медиумите и плурализам.

ност да постапува по ова прашање: „Препорака 1: ЕУ треба да се смета за компетентна да дејствува во насока на заштита на слободата на медиумите и плурализмот на државно ниво со цел да се гарантира суштината на правата кои им се доделени на граѓаните на ЕУ со Договорите, особено на правата на слободно движење и на претставничка демократија. Врската помеѓу слободата на медиумите и плурализмот и демократијата во ЕУ особено оправдува поширока надлежност на ЕУ во однос на овие основни права во споредба со другите содржани во Повелбата за основните права“<sup>11</sup>

Еден резултат на извештајот беше континуираната работа на Центарот за медиумски плурализам и слобода на медиуми, особено во врска со Мониторот за плурализам на медиумите. Од 2014 година, Центарот за медиумски плурализам и слобода на медиумите развива алатка за мерење на ризиците во однос на медиумскиот плурализам во земјите членки на ЕУ. Треба да се напомене дека Мониторот за плурализам на медиумите сега ги вклучува и земјите кандидатки Албанија и Турција. Оттука, истиот би можел да им биде корисен на земјите од регионот на Југоисточна Европа со цел и тие да се приклучат кон оваа истражувачка вежба.

Во 2014 година, Генералниот директорат (ГД) за проширување ги објави Упатствата од ЕУ за поддршка на слободата на медиумите и интегритетот на медиумите во земјите кои се стремат кон ЕУ, за периодот 2014–2020 година<sup>12</sup>. Истите вклучуваат активности за овозможување правно, регулаторно и политичко опкружување за остварување на правата на слобода на изразување медиумите и за интегритет на медиумите; унапредување на медиумите на модерно ниво на внатрешно управување; и градење на капацитетот и репрезентативноста на професионалните новинарски организации.

## Борба против информацискиот неред

Европската комисија во март 2018 година објави извештај за лажни вести и информациски неред, кој содржи низа препораки врз основа на, како што велат, пет столба:

- „– Зајакнување на транспарентноста на вестите на Интернет, вклучително и соодветно споделување на податоци во согласност со приватноста, за системите кои овозможуваат циркулирање на овие податоци преку Интернет;
- Промовирање на медиумска и информациска писменост за справување со дезинформациите и помош за корисниците да се снаоѓаат во дигиталното медиумско опкружување;
- развиваат алатки за еманципирање на корисници и новинари да се справат со дезинформациите и да поттикнат позитивно ангажирање со информатичките технологии кои забрзано се развиваат;
- заштита на диверзитетот и одржливоста на европскиот екосистем на новински медиуми, и
- промовирање на континуирано истражување за влијанието на дезинформациите во Европа со цел проценка на мерките преземени од различни чинители и постојано прилагодување на одговорите кои се потребни“<sup>13</sup>.

Една важна иницијатива која произлегува од ова е Кодексот на ЕУ пракси за дезинформации (во понатамошниот текст: Кодексот), воведен во 2018 година<sup>14</sup>. Кодексот се појави како иницијатива на ниво на ЕУ за решавање на загриженоста во однос на дезинформациите. Акциски план поврзан со овој Кодекс беше објавен на 5 декември 2018 година и истиот побара помош од Европската група на регулатори за аудиовизуелни медиумски услуги (ЕРГА) за следење на спроведувањето на Кодексот. Кодексот, инаку, содржи 5 главни столба на дејствување:

- 11 Овие два пасуси се извадок од: D. Kevin (2018): [Jurisdictional Review of media plurality: policies, guidelines, practices and rules](#).
- 12 ГД Проширување (2014) [Насоки за поддршка од ЕУ за слобода на медиумите и интегритет на медиумите во земјите кои се дел од проширувањето, 2014–2020](#).
- 13 Европска комисија (2018) [Конечен извештај на експертската Група на високо ниво за лажни вести и дезинформации](#).
- 14 [Кодекс на ЕУ пракси во врска со дезинформации](#).

- А.** Проверка на поставувањето на рекламите (чија цел е демонетизација на оние кои ги доставуваат тие дезинформации онлајн);
- Б.** Транспарентност на политичкото рекламирање и рекламирање засновано на конкретен проблем (чија цел е да обезбеди дека корисниците јасно ги идентификуваат политичките реклами);
- В.** Интегритет на услугите (чија цел е идентификување и затворање на лажните кориснички профили и користење на соодветни механизми за алармирање во случај на интеракции водени од бот);
- Г.** Охрабрување на корисниците (цел на ова, од една страна, е да ги намали ризиците од тоа социјалните медиуми да станат „ехо простории“ така што ќе им олесни на корисниците да откриваат и да пристапуваат до различни извори на вести кои претставуваат различни гледишта и, од друга страна, да планираат и реализираат кампањи за медиумска писменост против дезинформации);
- Д.** Охрабрување на истражувачката заедница (чија цел е истражувачите да имаат пристап до податоците на платформите кои се неопходни за постојано следење на дезинформациите на интернет).“

Потписниците на Кодексот имаат обврска да известуваат за напредокот кој го оствариле во справувањето со овие пет клучни проблеми.

Во однос на точката Б (транспарентност на политичкото рекламирање), „сите реклами треба да може јасно да се разликуваат од она што претставува уредничка содржина, без оглед на нивната форма и без оглед на користениот медиум. Рекламата треба да се претстави на начин кој ќе овозможи истата лесно да се препознае како платена комуникација или да биде означена како таква, кога се појавува во медиум кој емитува вести или уреднички содржини. Потписниците на Кодексот се обврзуваат да овозможат јавно обзnanување на политичкото рекламирање, што може да значи прикажување на вистинскиот идентитет на покровителот и на потрошените финансиски износи, и да користат разумни напори за воведување пристапи со кои би се овозможило јавно откривање на „рекламирање кое е засновано на конкретен проблем“.

## Заштита на слободните и фер избори

Во септември 2018 година, во своето годишно обраќање на Состојбите во Унијата, претседателот Жан Клод Јункер посочи: „Ние мора да ги заштитиме нашите слободни и фер избори. Затоа, Комисијата денес предлага нови правила за подобро да ги заштитиме нашите демократски процеси од манипулации од трети земји или од приватни интереси“. Сетот од мерки го вклучуваше следново<sup>15</sup>:

- „– Препорака за мрежи за изборна соработка, транспарентност онлајн, заштита од инциденти во компјутерската безбедност и борба против кампањи за дезинформирање: земјите-членки се поттикнуваат да формираат национална мрежа за изборна соработка составена од релевантни органи – како што се изборни органи, тела задолжени за компјутерска безбедност, заштита на податоци и органи за спроведување на законот – и да назначат контакт точка за учество во мрежа за изборна соработка на европско ниво.
- Препорака за поголема транспарентност во онлајн политичкото рекламирање и таргетирање<sup>16</sup>. Европските и националните политички партии, фондации и организации кои работат на кампањи треба да ги овозможат достапни информациите за нивните трошоци кои ги реализирале за рекламни кампањи преку интернет, со откривање која партија или група за политичка поддршка стои зад политичките рекла-

15 Европска комисија (соопштение за медиуми од 12 септември 2018): [Состојбата во Унијата 2018 година: Европската комисија предлага мерки за обезбедување слободно и фер европски избори](#).

16 Препорака од 12.9.2018 година за мрежи за изборна соработка, транспарентност преку интернет, заштита од инциденти поврзани со компјутерската безбедност и борба против кампањи за дезинформирање во контекст на изборите за Европски парламент.

ми на интернет, како и објавување на информации за критериумите за таргетирање што се користат за дисеминирање на информациите до граѓаните. Онаму каде овие принципи не се следат, земјите-членки треба да применат национални санкции.

- Закани во однос на компјутерската безбедност: Националните власти, политичките партии и медиумите исто така треба да преземат мерки за заштита на нивните мрежи и информациски системи од закани во однос на компјутерската безбедност.
- Упатство за примена на правото на ЕУ за заштита на податоците. Упатството ќе им помогне на националните власти и на европските и националните политички партии да ги применат обврските за заштита на податоците според законот на ЕУ во контекст на избори. Општата регулатива на ЕУ за заштита на податоците се применува од мај 2018 година и исто така ги опфаќа и сите европски и национални политички партии и други чинители во изборниот контекст, како што се „брокери“ за податоци и социјалните медиуми. Имајќи го предвид случајот со „Кембриџ аналитика“ и пошироко растечкото влијание на микро-таргетирањето на гласачите врз основа на нивните лични податоци, Комисијата потсетува на обврските за заштита на податоците за сите чинители во европските избори.
- Законска измена за заострување на правилата за финансирање на европските политички партии. Таргетираната промена на Регулативата за финансирање на партиите од 2014 година ќе овозможи воведување финансиски санкции во случај на прекршување на правилата за заштита на податоците со цел намерно да се влијае врз исходот на европските избори. Санкциите ќе бидат во износ од 5% од годишниот буџет на конкретната европска политичка партија или фондација. Санкцијата ќе биде спроведена од Органот за европски политички партии и европски политички фондации.
- Регулатива за здружување на ресурси и експертиза во технологијата за компјутерска безбедност. За да биде во чекор со постојано растечките компјутерски закани, Комисијата предлага создавање на мрежа од центри за компетентност во областа на компјутерската безбедност со цел подобро насочување и координирање на финансиските средства кои се достапни за соработка, истражување и иновации во делот на компјутерската безбедност.

Во 2020 година, Европската комисија ја формираше Европската опсерваторија за дигитални медиуми (ЕДМО)<sup>17</sup> со цел „создавање и поддршка на работата на една независна мултидисциплинарна заедница која е способна да придонесе за потемелно разбирање на дезинформациите како појава и за зголемување на отпорноста на општеството кон истите“<sup>18</sup>.

Комисијата исто така ја објави и својата намера да воведо Акциски план за европска демократија со цел да помогне во подобрувањето на отпорноста на демократските општества и справување со закани од надворешно мешање во европските избори. Во периодот од 15 јули до 15 септември 2020 година, Европската комисија одржа јавни консултации за да ги осознае ставовите на граѓаните во врска со Акцискиот план. Консултацијата се фокусираше на три клучни аспекти: (1) Интегритет на изборите и политичкото рекламирање; (2) Зајакнување на слободата на медиумите и медиумскиот плурализам; (3) справување со дезинформациите во ЕУ<sup>19</sup>.

## Новата Директива за аудиовизуелни медиумски услуги (Директива за АВМУ) и отстапување од принципот на слобода на прием

Едно прашање кое е покренато од регулаторите во регионот се однесува на степенот до кој медиумите од соседните земји често се мешаат во националните избори.

Ревидираната Директива за АВМУ воведо систем на „привремено отстапување“ од принципот на слобода на прием на услуги од други земји членки. Според членот 3 (2), таквото отстапување се

17 Интернет страница на Европската опсерваторија за дигитални медиуми (EDMO).

18 Интернет страница на DG CONNECT на Европската комисија.

19 ЕК (2020), консултација со јавноста: Заштита на европската демократија од мешање и манипулации.

однесува на сервис кој емитува содржина што е во спротивност со правилата кои се однесуваат на поттикнување насилство или омраза (член 6, 1а), и за заштита на малолетни лица (член 6а, 1) или доведува до штета или претставува сериозен ризик за нарушување на јавното здравје. Членот 3 (3) исто така дозволува привремено отстапување „кога аудиовизуелна медиумска услуга обезбедена од давател на медиумски услуги кој е под јурисдикција на друга земја-членка очигледно [...] нанесува штета или претставува сериозен ризик од нанесување штета на јавната безбедност, вклучително и зачувување на националната безбедност и одбрана“.

Постапката е мошне детална и сложена. Останува да видиме дали мешањето, или обидот да се влијае врз исходот на изборите, или да се пропагираат дезинформации, ќе бидат прашања што спаѓаат во категоријата услуги кои „предизвикуваат или претставуваат сериозен и опасен ризик за нарушување на јавната безбедност, вклучително и зачувување на национална безбедност и одбрана“.

Тест случај во врска со ова се однесува на неодамнешната пресуда (јули 2019 година) на Судот на правдата на Европската унија по барањето за прелиминарна одлука од суд во Литванија. Случајот се однесуваше на фактот дека Литванската комисија за радио и телевизија (ЛРТК) барала од Балтичкиот сојуз на медиуми да го ограничи реемитувањето на телевизиски канал НТВ Мир Литванија, кој емитува на руски јазик, во смисла на тоа да го емитува само како кодиран пакети за кој се плаќа за гледање, и тоа за период од 12 месеци. Каналот беше обвинет за поттикнување омраза. Од интерес беше изјавата на Судот за „слободата на прием“ и применливоста на членот 3 од Директивата за АВМУ<sup>20</sup>:

*„Прво, природата на медиумските услуги и нивната важност за демократијата, образованието и културата, и употребата на изрази како што се ‘слобода на прием’ и ‘ограничување’, инспирирани од членот 4 од Европската конвенција за прекугранична телевизија го наведуваат Судот да верува дека законодавецот на ЕУ имал намера да даде посебно значење на ‘слободата на прием’, кое е потесно од концептот кој произлегува од ‘ограничувањата на слободата за давање услуги’ утврден во членот 56 од Договорот за функционирање на Европската унија.*

*Второ, една национална мерка не претставува ограничување на ‘слободата на прием’ ако е оправдана со општа цел за реализирање на цел на јавна политика и не претставува втора контрола на програмите, покрај онаа што потекнува од земјата-членка која го прави емитувањето. Во конкретниот случај, Судот инсистира на фактот дека оваа национална мерка, која општо следи цел на јавната политика, ги регулира само методите на дистрибуција на програмите, без да суспендира или забрани за нивното реемитување, а каналот сè уште легално се емитува преку ‘плати за да гледаш’ пакет. Затоа, Судот заклучил дека не е започнатата ‘втора контрола’ и мерката на земјата-членка примател не спаѓа во опсегот на член 3 од Директивата за АВМУ“.*

Исходот е дека Судот пресудил дека наметнувањето привремено ограничување на емитувањето или реемитувањето на телевизиски канал од друга земја-членка врз основа на јавна политика, како што е борба против поттикнување омраза, може да биде оправдано. Ова прашање дополнително се дискутира подолу (во Делот 4) и се предлага дека посланата соработка помеѓу регулаторните тела во регионот во однос на унапредување на меѓусебното почитување на правилата за медиумско покривање на изборите и правилата за политичко рекламирање би можела да биде корисен пристап.

## 2.2. СОВЕТ НА ЕВРОПА

Како европска организација за човекови права и заштитник на вредностите како што се демократија, човекови права и владеење на правото, Советот на Европа има клучна улога во поставувањето стандарди на целиот европски континент.

20 Како што е објавено на интернет страницата на EPRA (јули 2019 година): [CJEU: појаснување на опфатот на членот 3 од Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги](#).  
Судска пракса [C-622/17 Baltic Media Alliance Ltd vs LRTK](#).

Дадени се неколку препораки, резолуции и мислења кои се однесуваат на медиуми и избори. Огромното мнозинство држави имаат воспоставено правила што ги одразуваат овие стандарди во врска со прашањата на правичност и непристрасност, правичната распределба на слободното време за емитување или можноста за купување на време за емитување на еднаков и недискриминаторски начин, како третман на анкети на јавното мислење и вредноста на тоа да има ден за рефлексија (или молк) на денот што претходи на изборите.

Во 1999 година, Комитетот на министри издаде препорака за мерки во врска со медиумското покривање на изборните кампањи<sup>21</sup>. Главната цел на препораката беше да се обезбеди дека земјите-членки имаат воспоставено рамки за медиумско покривање на изборите што ќе ги поддржат принципите на правичност, балансираност и непристрасност и ќе придонесат за слободни и демократски избори. Комитетот препорача „*владите на земјите-членки да разгледаат начини со кои ќе се обезбеди почитување на принципите на правичност, балансираност и непристрасност во покривањето на изборните кампањи од страна на медиумите и да размислат за усвојување мерки за спроведување на овие принципи во нивното домашно законодавство или пракса, каде што е соодветно, и во согласност со уставното право*“. Комитетот, исто така, стави акцент на слободата на медиумите, важноста на уредничката независност и на значајната улога која ја имаат јавните радиодифузни сервиси во информирањето на електоратот.

Во однос на опфатот, Комитетот изјави дека „*принципите на правичност, балансираност и непристрасност во покривањето на изборните кампањи од страна на медиумите треба да важат за сите видови на политички избори што се организираат во земјите-членки, односно претседателски, парламентарни, регионални и, кога е применливо, локални избори, како и за политички референдуми*“.

Она што е исто така интересно е дека оваа препорака се осврна на прашањето за потенцијалното влијание на странските медиуми врз националните избори, и нагласи дека овие принципи на правичност, балансираност и непристрасност „*треба исто така да се применуваат, каде што е соодветно, и на медиумското известување за избори што се случуваат во странство, особено кога овие медиуми им се обраќаат на граѓаните во земјата каде што се одржуваат изборите*“.

Препораката го одразува фактот дека печатените медиуми се генерално далеку помалку регулирани во споредба со радиодифузните медиуми, и тоа е поради прифатената важност на слободата на печатот, како и на фактот дека традиционално гледано многу печатени медиуми се поврзани со различни политички идеологии. Препораката истакнува дека регулирањето на медиумското покривање на изборите „*не треба да се меша во уредничката независност на весниците или списанијата, ниту во нивното право да изразат каква било политичка преференција*“, додека печатените медиуми кои се во сопственост на јавни органи треба да ги покриваат изборите на „*фер, избалансиран и непристрасен начин*“.

### Препораки за радиодифузерите, покривање на избори, вести и актуелни настани

Во однос на емитувањето, Комитетот препорача дека „*за време на изборни кампањи, регулаторните рамки треба да го поттикнат и олеснат плуралистичкото изразување мислења преку медиумите кои вршат емитување. Со должна почит кон уредничката независност на радиодифузерите, регулаторните рамки треба да предвидат и обврска за покривање на изборните кампањи на фер, балансиран и непристрасен начин во севкупните програмски сервиси на радиодифузерите. Таквата обврска треба да се однесува и на јавните радиодифузни сервиси и на приватните радиодифузери, во нивните релевантни области на емитување*“.

Препораката исто така констатира дека правилата за фер, избалансирано и непристрасно покривање на изборните кампањи треба да важат и за време на предизборието. Редовното емитување на програми кои содржат вести и покриваат актуелни прашања треба да биде согласно регулаторна или саморегулаторна рамка која обезбедува радиодифузерите да бидат „*фер, избалансирани и непристрасни во нивните програми кои содржат вести и покриваат актуелни прашања, вклучително и во дебатните емисии како што се интервјуа или дебати*“.

21 [Препорака бр. R \(99\) 15 на Советот на министри на земјите членки за мерки во врска со медиумско покривање на изборни кампањи](#), 9 септември 1999 година:

Оваа рамка исто така треба да обезбеди дека „радиодифузерите нема да им даваат привилегиран третман на јавните органи кога се емитуваат вакви програми. Како што е соодветно, земјите членки можат да испитаат дали, онаму каде што е применливо, на надлежните органи што го следат покривањето на изборите треба да им се даде овластување да интервенираат за да се отстранат евентуалните недостатоци“.

Покрај тоа, кога станува збор за другите програми, „потребно е да се посвети посебно внимание на другите програми, кои не се вести или актуелни прашања кои не се директно поврзани со кампањата но кои исто така можат да имаат влијание врз ставот на гласачите“.

## Платено политичко рекламирање

Во Европа не постои заеднички или усогласен пристап кон регулирањето на политичкото рекламирање. Во некои европски земји, платеното политичко рекламирање е релативно неограничена форма на политичка комуникација, додека во многу други земји ваквото политичко рекламирање е дозволено само во предизборниот период (на пример во Италија: само за локалните радиодифузери; и во Германија) или е целосно забрането (на пример во Ирска, Франција, Белгија, Португалија, Швајцарија и Велика Британија).

Препораката од 1999 година наведува дека онаму каде што е дозволено платено политичко рекламирање, земјите-членки треба да се осигураат дека сите политички кандидати и партии „се третираат на еднаков и недискриминаторски начин“. На пример, во земјите членки каде што на политичките партии и кандидатите им е дозволено да купуваат рекламен простор за изборни цели, регулаторните рамки треба да се осигураат дека „можноста за купување простор за рекламирање треба да им биде достапна на сите партии, под еднакви услови и износи за плаќање“. Исто така, значаен е фактот дека „јавноста треба да биде запознаена со тоа дека пораката претставува платено политичко рекламирање“. На тој начин, препораката ја нагласува важноста од тоа политичкото рекламирање да биде јасно наведено. Комитетот исто така препорача „земјите-членки да размислат за воведување одредба во нивните регулаторни рамки за ограничување на просторот за политичко рекламирање што дадена партија или кандидат може да го купи“.

## Бесплатно време на емитување и партиски политички емитувања

Во многу земји (вклучувајќи ги Франција, Ирска, Велика Британија, Шпанија и други), бесплатното време на емитување им се доделува на кандидат(к)ите и на политичките партии. Во врска со ова, во препораката се наведува дека земјите-членки „можат да ја испитаат препорачливоста“ да се регулира давањето на такво бесплатно време на емитување. Распределбата треба да се изврши на „фер и недискриминаторски начин“ и „врз основа на транспарентни и објективни критериуми“.

## Анкети на мислење, „ден за рефлексija“ (предизборен молк) и право на одговор

Комитетот на министри, исто така, препорача „земјите-членки да размислат за основаноста на вклучување одредба во нивните регулаторни рамки за забрана за ширење на партиски изборни пораки на денот пред гласањето“. Ова исто така може да вклучува и објавување на анкети за мислења и анкети за излезност. Во однос на анкетите на јавното мислење, регулаторните или саморегулаторните рамки треба да обезбедат нивното дисеминирање (објавување) да содржи:

- „– името на политичката партија или друга организација или лице кое ја нарачало или ја платило анкетата;
- идентификуваната организација која ја реализира анкетата и методологијата која се користи;
- наведен примерок и маргината на грешка во анкетата;
- наведен датум и/или временски период кога била спроведена анкетата“.

Секое ограничување од страна на земјите-членки со кое се забранува објавување/емитување на анкети за јавното мислење (за намерите за гласање) на денот на гласањето или неколку дена пред



изборите треба да биде во согласност со членот 10 од Европската конвенција за човекови права, согласно толкувањето на Европскиот суд за човекови права“. Освен тоа, кандидатите и политичките партии кои „имаат право на одговор согласно националното законодавство или системи треба да можат да го искористат тоа право во периодот на кампањата“.

Важен аспект на препораката е укажувањето дека „јавните власти треба да се воздржат од мешање во активностите на новинарите и на другиот медиумски персонал со цел да влијаат на изборите“ и дека тие треба да ги штитат „од напади, заплашувања или други незаконски притисоци врз медиумите“.

## Примена на принципите на нелинерани услуги

Ажурирана верзија на препораката за мерките во врска со медиумското покривање на изборните кампањи е објавена во 2007 година, и таа ги повторува стандардите од препораката од 1999 година<sup>22</sup>. Препознавајќи ги промените во медиумскиот пејзаж, Комитетот препорача „земјите-членки да ги применуваат принципите кои се однесуваат на радиодифузните медиуми и правилата за „правичност, балансираност и непристрасност“ на „нелинеарните аудиовизуелни медиумски услуги на медиумите од јавниот сервис“. Покрај тоа, се препорача „медиумите од јавниот сервис да овозможат бесплатно време за емитување и други линеарни аудиовизуелни медиумски услуги и/или еквивалентно присуство на нивните нелинеарни аудиовизуелни медиумски услуги за политичките партии/ кандидатите за време на изборниот период“.

## Квалитетно новинарство

Препораката исто така ги охрабрува медиумите да „развираат рамки за саморегулација и да користат саморегулаторни професионални и етички стандарди во врска со покривањето на изборните кампањи од нивна страна, вклучувајќи, меѓу другото, почитување на принципите на човековото достоинство и недискриминација. Овие стандарди треба да ги одразуваат нивните посебни улоги и одговорности во демократските процеси“.

Прашањето за заштита на медиумите и фактот дека јавните власти треба да се воздржат од мешање во нивните активности беше зајакнато со препораката земјите-членки да се осигураат дека „постои ефикасна и манифестирана одвоеност помеѓу вршењето контрола на медиумите и донесувањето одлуки во однос на содржината во медиумите, и вршењето политички авторитет или влијание“.

## Добри практики во изборите и насоки за регулатива за политичките партии

Европската комисија за демократија преку право – Венецијанската комисија – е советодавно тело на Советот на Европа за уставни прашања. Улогата на Венецијанската комисија е да даде правни совети на нејзините земји-членки и, особено, да им помогне на државите кои сакаат да ги усогласат своите правни и институционални структури со европските стандарди и со меѓународното искуство во областа на демократијата, човековите права и владеењето на правото.

Во 2020 година, Венецијанската комисија објави Кодекс на добри практики за изборни прашања<sup>23</sup>. Во однос на еднаквите можности, точката 2.3 од Кодексот го вели следново:

*“aa. Еднаквоста на можности мора да им биде гарантирана на партиите и на кандидат(к)ите. Ова подразбира неутрален пристап од страна на државните агенции, особено во врска со:*

- i. изборната кампања;*
- ii. медиумската покриеност, особено од страна на медиумите кои се во јавна сопственост;*
- iii. јавното финансирање на партии и кампањи.*

<sup>22</sup> Препорака CM/Rec(2007)15 на Советот на министри до земјите членки во врска со мерки кои се однесуваат на медиумската покриеност на изборни кампањи.

<sup>23</sup> Европска комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија) (2018): *Кодекс на добри практики за изборни прашања – насоки и објаснувачки извештај*.

**bb.** Во зависност од предметната материја, еднаквоста може да биде строга или пропорционална. Доколку е строга, политичките партии се третираат рамноправно, без оглед на нивната актуелна парламентарна превласт или поддршка од гласачкото тело. Доколку е пропорционална, политичките партии мора да се третираат според резултатите остварени на изборите. Еднаквоста на можностите конкретно се однесува на време во радио и телевизиски медиуми, достапност на финансиски средства од јавни извори и други форми на поддршка.

**cc.** Во согласност со слободата на изразување, потребно е да се донесат законски одредби со кои би се обезбедил минимален пристап до приватните аудиовизуелни медиуми, кога станува за изборна кампања и за рекламирањето, и тоа за сите учесници на изборите.

**dd.** Финансирањето на политичките партии, кандидат(к)ите и на изборната кампања мора да бидат транспарентни.

**ee.** Во некои случаи, принципот на еднакви можности може да доведе до ограничување на финансиските трошења на политичките партии, особено во врска со рекламирањето<sup>24</sup>.

Во 2010 година, Венецијанската комисија исто така објави и Насоки за регулирање на политичките партии<sup>24</sup> во која ја потенцираше потребата изборите да бидат „фер, чисти и јасни“ и во Насоката 8 посочи дека:

„парите во изборите се предмет на регулација со цел да се обезбеди дека кампањите се:

**Фер (правични):** за да се спречи несоодветно влијание (и да се обезбеди независност на партиите) врз политичките одлуки преку финансиски донации.

**Чисти:** да се обезбеди дека сите политички партии имаат можност да се натпреваруваат според принципот на еднаква можност, и

**Јасни:** да се обезбеди транспарентност на финансиското трошење кај политичките партии. Главните начини со кои е регулирана комуникацијата во кампањата е преку Изборен законик, што вклучува:

- a. Максимални граници за трошење и контроли на финансирањето на кампањите.
- b. Субвенции за комуникациите во кампања.
- v. Изборен молк.
- г. Регулирање на медиумите, особено лиценцирањето на емитувањата.
- д. Правила за политичко рекламирање кои вклучуваат непристрасност, субвенции и време за бесплатно емитување.
- ђ. Саморегулација и новинарска етика“.

## Справување со информацискиот неред

Во месец јануари 2017 година, Парламентарното собрание на Советот на Европа усвои резолуција во врска со онлајн медиумите и новинарството: предизвици и отчетност<sup>25</sup>. Оваа Резолуција ги повика земјите членки:

- „– да започнат дискусии за нормите и механизмите кои се потребни за спречување на ризикот од дисторзија на информациите и манипулирање со јавното мислење;
- признавање во нивните правни системи и интерни практики на правото на одговор или на друг еквивалентен лек кој овозможува брзо коригирање на неточните информации во интернет медиумите и во другите медиуми;

24 Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) (2010): [Насоки за регулирање на политичките партии, од ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија](#).

25 Парламентарно собрание на Советот на Европа, Резолуција 2143 (2017) [Интернет медиуми и новинарство: предизвици и отчетност, 25 јануари 2017 година](#).

- да овозможат следливост на корисниците на интернет медиумите, за органите задолжени за спроведување на законот, кога корисниците го кршат законот;
- да ја вклучат медиумската писменост во наставните програми во училиштата и да поддржуваат проекти за подигнување на свеста и таргетирани програми за обука чија цел е да се промовира критичкото користење на интернет медиумите;
- соработка со интернет медиумите и со давателите на интернет услуги со цел да се воведат насоки кои се инспирирани од Кодексот на однесување за справување со говорот на омраза на интернет, прифатен од Европската комисија и од најголемите интернет компании на 31 мај 2016 година;
- да се изготват појасни правила за одговорноста на сопствениците на интернет страниците за содржини кои се објавуваат од трети страни;
- професионалните новински медиуми да се придржуваат до своите уреднички стандарди во нивното интернет присуство, вклучувајќи и нивни сопствени медиумски содржини, рекламирање, содржини од трети страни и содржини создадени од корисниците како што се фидбек или коментари;
- корисниците на интернет медиумите да бидат информирани за можностите да достават жалби до интернет новинарите, до нивниот медиум или до нивното професионално здружение;
- социјалните медиуми, веб пребарувачите и агрегаторите на вести треба да подготват етички стандарди за квалитет во однос на нивната сопствена транспарентност и да посветат должно внимание на нивните медиумски услуги, да ги еманципираат своите корисници да пријавуваат лажни информации до давателите на услуги, и со тоа да бидат јавно познати, и на волонтерски начин, точните и лажните содржини, или да објавуваат одговор во согласност со правото на одговор, или да отстрануваат таква лажна содржина; тие се законски обврзани да соработуваат во борбата против нелегалната содржина; да поставуваат механизми за предупредување за луѓе кои редовно објавуваат навредливи или воспалувачки текст („тролови“), што ги еманципира корисниците да се жалат на овие тролови, со цел да бидат исклучени од нивните форуми;
- огласувачите и компаниите за односи со јавност треба да ги идентификуваат своето присуство на интернет и нивниот придонес кон присуството на интернет на другите; тие треба особено да го соопштат на јавноста лицето, организацијата или компанијата кои побарале нивен ангажман и да обезбедат дека маскираното рекламирање и лобирање се забранети од страна на професионалните медиуми на интернет како и од социјалните медиуми, согласно нивните услови и правила на користење“.

Во текот на истата година, Советот на Европа објави опширен извештај за информацискиот неред<sup>26</sup>. Во него се дадени повеќе препораки наменети за технолошките компании, државите, медиумските организации, граѓанското општество, министерствата за образование и за фондации кои доделуваат грантови. Во однос на државите, извештајот го потенцира следново (резимирано):

- ▶ да се започне истражување со цел да се мапира информацискиот неред;
- ▶ да се регулираат мрежите за рекламирање;
- ▶ да се бара транспарентност во однос на рекламите на Фејсбук;
- ▶ да се поддржат организациите на јавни медиумски сервиси и локалните медиуми;
- ▶ да се спроведе напредна обука за компјутерска безбедност;
- ▶ да се реализира минимум ниво на вести на јавните сервиси и на платформите.

26 Совет на Европа DGI (2017): *Информациски неред: Во насока на интердисциплинарна рамка за истражување и креирање политики*.

## Слобода на медиумите и демократски избори

Парламентарното собрание се договори во врска со Резолуција за слободата на медиумите, како услов за организирање демократски избори во 2019 година.<sup>27</sup>

Оваа Резолуција (меѓу другото) ги повика земјите-членки на следново:

- “8.1. промовирање на слободно, независно и плуралистичко медиумско опкружување како суштински предуслов за борба против дезинформациите и непотребната пропаганда;*
- 8.2. избегнување на концентрација на медиуми, притоа внимавајќи и на проблемот на повеќекратна сопственост;*
- 8.3. воведување обврска, онаму каде истата не постои, јавните и приватните радиодифузни медиуми да ги покриваат изборните кампањи на фер и непристрасен начин, обезбедувајќи притоа дека опозициските партии имаат корист од рамномерно медиумско покривање за актуелни прашања и во информативните програми, и заедно со оваа обврска да воведат и соодветни казни преку воведување на потребните механизми за следење и коригирање во насока на овозможување имплементација во пракса;*
- 8.4. ограничување на апсолутен минимум на употребата на мерки со кои се ограничува слободата на изразување, кое не само што мора да биде предвидено со закон и да има легитимна цел, исто така е и неопходно во едно демократско општество; ова значи дека ваквите мерки нема да бидат арбитрарни или политички мотивирани;*
- 8.5. да му се гарантира, на било кој кандидат/ка или партија кои биле жртви на лажни информации емитувани во медиумот, вклучително на онлајн медиумите, правото на брзо коригирање на таа информации и правото да се бара судска разврска;*
- 8.6. јасно разграничување помеѓу активностите поврзани со кампањата и активностите за информирање кај јавните и приватните медиуми, со цел да се обезбеди еднаквост помеѓу политичките конкуренти како и свесен и слободен избор за гласачите;*
- 8.7. усвојување строги правила за медиумско покривање на активностите на Владата за да се избегне медиумска покриеност на настани на кои е присутна, или се организирани од, Владата, што доведува до преференцијален третман и неправична предност за партиите на власт и за нивните кандидати во време на избори;*
- 8.8. да се гарантира, тогаш кога политичките партии и кандидат(к)ите го имаат правото да купат рекламен простор за изборни цели, еднаков третман во смисла на услови и цени кои се наплатуваат; во овој контекст, треба да има обврска платеното политичко рекламирање веднаш да може да се препознае како такво;*
- 8.9. да се обезбеди целосна транспарентност во однос на јавноста кога медиумите се во сопственост на политички партии или политичари;*
- 8.10. да се гарантира уредничката независност на медиумите од јавниот сервис, ставајќи крај на сите обиди да се влијае на нив или нивно трансформирање во владини медиуми: употребата на медиумите од јавниот сервис за промовирање на одредена политичка партија или кандидат мора да се дефинира како незаконска злоупотреба на јавни средства;*
- 8.11. зајакнување на оперативните капацитети на медиумските регулатори, кои мора да бидат независни од политички и економски аспект, и во таа смисла:*
  - 8.11.1. да се обезбеди дека составот на овие тела е политички неутрален и дека се заснова на медиумска експертиза и компетентност;*

<sup>27</sup> Парламентарно собрание на Советот на Европа (2019) [Резолуција 2254 \(2019\) Слободата на медиумите како услов за демократски избори](#).

**8.11.2.** да се оди во насока на зајакнување на нивната улога со цел тие да можат поефикасно да придонесуваат кон справувањето со предизвиците поврзани со користењето на социјалните медиуми како алатка за политичка комуникација и справување со информацискиот неред.

Во однос на ризиците што ги носат дезинформациите и непотребната пропаганда на интернет и социјалните медиуми во контекст на изборите, Собранието исто така ги повика земјите членки:

- 9.1.** да се воздржат од споделување, или од поттикнување на споделување изјави, комуникации или вести на интернет за кои тие знаат, или за кои разумно може да се очекува, дека се дезинформација или непотребна пропаганда;
- 9.2.** да развијат конкретни регулаторни рамки за интернет содржини во време на избори и во тие рамки да вградат одредби за транспарентност кога станува збор за спонзорирана содржина објавена на социјалните медиуми, со цел јавноста да биде запознаена со изворот на финансирање на изборното рекламирање или било какви други информации или мислење;
- 9.3.** да се дефинира јасна законска одговорност за социјалните медиуми кои објавуваат незаконски содржини кои се штетни за кандидат(к)ите или кои ги кршат основните правила за медиумска комуникација во време на избори;
- 9.4.** да се обезбеди дека санкциите кои постојат за незаконски содржини не одат во насока да присилуваат самоцензура на мислењата и критичките ставови на опонентите, и да ја ограничат примената на екстремни мерки, како што се блокирање на цели сајтови, IP адреси, портови или мрежни протоколи, кога станува збор за најсериозните случаи, во целосна согласност со строгите услови утврдени во членот 10 од Европската конвенција за човекови права;
- 9.5.** да се реализира посебна обука за органите кои се задолжени за управување со изборите и за медиумските регулатори со цел нивните припадници да стекнат подобра претстава за новата медиумска средина, а во насока на подобра имплементација на регулативите кои се однесуваат на политичка комуникација преку социјалните медиуми;
- 9.6.** да ги поттикнат сите засегнати страни (вклучувајќи ги интернет посредниците, медиумите, граѓанското општество и академските кругови) за развој на партиципативни иницијативи со кои на општата јавност ќе ѝ се овозможи да има подобра претстава за опасностите поврзани со дезинформирањето и непотребната пропаганда на интернет, и заедничка потрага по соодветен одговор кон ваквите појави.

Неодамна, Комитетот на експерти за медиумско опкружување и реформи (MSI-REF) доби задача од Советот на министри на земјите членки да изготви нацрт препорака за изборна комуникација и медиумска покриеност на изборните кампањи<sup>28</sup>.

---

28 За повеќе информации види на интернет страницата на [Комитетот](#).

## 3. Актуелна состојба во некои земји-членки на ЕУ

---

### 3.1. ФРАНЦИЈА

---

#### Преглед на правната и регулаторната рамка

Применливи закони во оваа смисла се Изборниот законик, Законот од 6 ноември 1962 година за претседателски избори, Законот од 7 јули 1977 година за европски избори или референдуми, Законот од 19 јули 1977 година за предизборни анкети на јавното мислење и Законот од 20 септември 1986 година за слобода на комуникацијата<sup>29</sup>.

Во примена е почитувањето на правилото за плуралистичко изразување кое е донесено од страна на националниот регулаторен орган (Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA) заедно со ад хок правилата кои ги објавува овој орган пред секои избори<sup>30</sup>. Правилата бараат балансираност, непристрасност и еднаквост. Освен претседателските избори на кои на кандидатите им се овозможува еднакво време во медиумите, еднаквоста се определува и според резултатите кои ги постигнале кандидат(к)ите или партиите на претходните избори и според напорите кои ги прави самата кампања да го придобие вниманието на јавноста и нејзината поддршка. Националниот регулаторен орган ја дефинира „еднаквоста“ на времето кое било посветено на емитување на директен говор на учесник во изборите, или на уредничка содржина посветена тој кандидат во медиумот. Дали на кандидатот ќе му биде овозможена правична покриеност во споредба со другите кандидати се утврдува според неколку фактори, како што е способноста која ја покажува тој кандидат да организира кампања, според резултатите на претходните избори како и според неговото рангирање во актуелните анкети. Еднаквоста се дефинира во смисла на време кое е одвоено за директен говор на учесникот во изборите кој бил емитуван. Исто како и во многу други европски држави, на јавните сервиси се применуваат построги правила и повеќе обврски (France Télévisions, Radio France и France Médias Monde).

#### Забрана за платено политичко рекламирање

Согласно членот 14 од Законот за слобода на комуникацијата, платеното политичко рекламирање е постојано забрането. Изборниот молк е 24 часа пред изборите, а за тоа време е забрането емитување на анкети на мислења. Покрај тоа, за време на изборните периоди, забрането е и политичко рекламирање преку интернет, согласно членот 52 од Изборниот законик, кој забранува какво било политичко рекламирање во печатени медиуми или во кој било други медиум за аудиовизуелни комуникации (вклучувајќи ги и социјалните мрежи) во период од 6 месеци пред првиот ден од месецот на изборите.

#### Пристап на Регулаторот (CSA) и неговата улога

Франција, која има далеку поголем степен на регулација на овие прашања од повеќето напредни демократии, има различни формални ограничувања кои имаат за цел да влијаат на квалитетот на пренесената порака. Француската регулатива поврзана со содржините конкретно има за цел да

<sup>29</sup> Закон од 20 септември 1986 година за Слобода на комуникацијата.

<sup>30</sup> Регулаторната рамка и пракса.

ја намали предноста на актуелниот чинител. Подолу се дадени некои примери на разни правила поврзани со изборите а донесени од CSA. Сите тие се засноваат на уставниот принцип на плурализам, кој има за цел да обезбеди претставување на различните изразувања. Улогата на CSA е да обезбеди почитување на плуралистичките изразувања, особено во однос на политичките и општите програми кои емитуваат вести.

CSA има обврска секој месец да известува до претседателите на Националното собрание и на Сенатот, и до лидерите на политичките партии застапени во Парламентот, за времето за говор на политичките претставници. Правилата на CSA кои се донесени во јануари 2018 година, а по изборите во 2017 година, овозможуваат покохерентно и поедноставно сметање на времето наменето за говор и дозволуваат една третина од вкупното засметано време да припаѓа на извршната власт, вклучувајќи ги и оние на претседателот на Републиката, соработниците на претседателот на Републиката и членовите на Владата. Остатокот од вкупното време е поделено според принципот на правичност помеѓу политичките партии и движењата што ги изразуваат широките ориентации на политичкиот живот во земјата. Критериумите на кои се потпира CSA ги вклучуваат резултатите од изборните консултации, бројот и категориите на избрани претставници, големината на парламентарните групи или индикациите од анкетите на јавното мислење. Исто така, се зема предвид и придонесот на политичките партии во политичката дебата.

Оценката на CSA исто така ја зема предвид целокупната програма на секој радио или телевизиски сервис, вклучително и во период на избори, и на секои три месеци се подготвуваат извештаи. Ако е потребно, CSA ги зема предвид и евентуалните исклучителни ситуации кои се однесуваат на тековни настани и ќе го разгледа почитувањето на политичкиот плурализам во доволно долги временски периоди.

Мониторинг исто така се врши и тримесечно кај сите програми, земајќи ги предвид програмските циклуси. Сите радио и телевизиски станици<sup>31</sup>, со исклучок на франко-германската Arte и собраниските канали, имаат обврска да се усогласат со правилата кои ги утврдува CSA и за таа цел доставуваат извештаи кои се разгледувани од CSA.

На 4 јануари 2011 година, CSA регулаторот воведо рамка за тоа како да се третираат изборните вести кои се емитуваат на радио и телевизиските станици а во однос на пристапот до медиумите за политичките личности, што се направи преку донесување на соодветен подзаконски акти. Овие општи одредби се појаснуваат при секоја изборна кампања, преку дополнителна препорака која ја дава CSA. Оваа дополнителна препорака исто така ги содржи и медиумите кои имаат обврска секоја недела да доставуваат извештаи до CSA.

Правилата кои ги дефинира CSA за периоди на избори генерално се применуваат во период од 6 недели пред изборите. Сепак, овој временски период може да се зголеми или намали, зависно од карактеристиките на изборите.

Правилата го вклучуваат принципот на правичност, кој подразбира дека телевизискиот сервис доделува време за говор или за емитување на кандидатите (или политичките партии) и нивните поддржувачи, земајќи ја предвид нивната репрезентативност и ефективната инволвираност во кампањата.

Проценката на концептот на правичност се заснова на репрезентативноста на кандидатите, поконкретно на резултатите кои ги имале кандидатот или политичката партија на последните избори, и способноста да се покаже конкретна инволвираност во кампањата (организирање јавни средби, учество во дебати, назначување финансиски агент и генерално секаква иницијатива која има за цел да го насочи вниманието на јавноста на елементите на неговата програма). Исто така, принципот на еднаквост се применува на претседателската кампања и подразбира еднакво време за говор и емитување посветено на кандидатите и на нивните поддржувачи.

31 Ова опфаќа 11 општи сервиси (TF1, France 2, France 3, France 5, Canal, M6, C8, TMC, TFX, RMC Story, RMC Discovery), 9 радио станици (France Inter, France Info, France Culture, Europe 1, RTL, BFM, RMC, Radio Classique, Sud Radio) и 4 канали за вести (BFM TV, CNews, Franceinfo, LCI) кои секој месец известуваат за времето во кое емитувале говор на политички личности.

Во рамките на својата мисија како јавен сервис, France Télévision и Radio France ја емитуваат програмата „Директно изразување“ која нуди слободен простор за политичките партии и синдикатите. Во неа, тие можат да ги искажат своите предлози и да допрат до поширока публика отколку што е тоа случај со активности на терен. Оваа програма, која не е продуцирана од организациите кои се корисници туку со средства обезбедени од јавниот сервис под надзор на CSA, е отворена на партиите застапени во Националното собрание и Сенатот како и на репрезентативните синдикати и професионални организации. CSA го дефинира годишното време за емитување на оваа програма, условите за нејзина продукција и распоредот за емитување на каналите France 2, France 3 и France 5 (телевизији), како и на France Inter и France Bleu (радио). Промени не може да се прават без претходно одобрение од CSA.

Секоја политичка група има утврдено време за емитување кое е пропорционално на бројот на нејзините избрани претставници. Сите синдикати имаат подеднакво време за емитување. Се влече ждрепка за да се утврди редоследот на емитување на синдикатите и на професионалните организации.

Во однос на политичките партии, редоследот на нивното појавување се одредува според редоследот на електронски прием на барањата доставени до CSA. Имено, секоја година CSA го определува вкупното време за емитување кое потоа го распределува помеѓу субјектите. ова време подеднакво се распределува на бројот на парламентарните групи од аспект на политички формации и подеднакво во однос на синдикатите и професионалните организации. CSA регулаторот исто така го утврдува форматот на програмите. Во секое временско парче се емитува само еден субјект. Овие програми на телевизија траат помеѓу 2 и 4 минути а на радио се со времетраење од 5 минути.

Во време на изборни кампањи се суспендира емитувањето на програми за директно изразување. За секои избори, CSA донесува соодветни подзаконски акти, ја следи усогласеноста кон истите и известува за придржувањето кон тие акти.

## Регулирање на интернет, избори и информациски неред

Во скоро време, Франција го донесе Законот од 22 декември 2018 година за борба против информацискиот неред<sup>32</sup> кој воведува нов опсег на обврски за интернет платформите, како за време така и вон изборни периоди, вклучувајќи ја тука и обврската да се соработува со регулаторот, за развивање на систем за известување кој е лесно достапен и видлив како и имплементирање на комплементарни мерки, како што се транспарентност на алгоритамите и медиумска писменост. Законот доделува овластување на CSA да врши мониторинг на усогласеноста со овие обврски.

Кандидат(к)ите и политичките партии можат да се жалат на суд за да се помогне во запирањето на „лажни информации“ во период од три месеци пред изборите. Во Изборниот законик се содржани нови постапки за времено решение кои можат да се покренат пред граѓански судија. Постапка може да биде иницирана на барање на јавниот обвинител или било кое лице кое има интерес да покрене постапка, и тоа само за време на изборниот период. Во оваа смисла, судијата може да наложи, како прашање на итност (во рок од 48 часа) евентуални пропорционални и мерки за спречување на дисеминирањето на евентуални обвинувања или напади поврзани со неточни или збунувачки факти кои е веројатно дека би влијаеле на правичноста на претстојното гласање а кои намерно, вештачки или на автоматски и масовен начин се дисеминираат преку јавниот сервис за интернет комуникација.

Во истиот изборен период, интернет платформите мора да им овозможат на корисниците правични, јасни и транспарентни информации за идентитетот на физичкото или правно лице кое плаќа за промовирање на информации поврзани со дебати од општ интерес; да им овозможат на корисниците правични, јасни и транспарентни информации за користењето на нивните лични податоци при промовирање на информациски содржини поврзани со дебати од општ интерес; и јавно да го објават финансискиот износ кој го добиле за промовирање на таквите информациски содржини кога нивниот обем ќе ја надмине максималниот утврден праг.

Според тој ист Закон, направена е измена на Законот за слобода на комуникацијата со цел, во тримесечниот период кој претходи на изборите за претседател на Републиката, на општите парла-

32 Закон од 20 септември 1986 година за слобода на комуникацијата.



ментарни избори, на изборите за сенатори, изборите за претставници во Европскиот парламент и референдуми, на CSA да ѝ бидат дадени овластувања, ако забележи дека некој сервис кој е предмет на договор склучен со правно лице контролирано од странска држава или кое е под влијание на таа држава „намерно шири неточни информации кои е веројатно дека би влијаеле на правичноста на гласањето“, да може да нареди суспендирање на неговото работење до завршувањето на гласањето. Ваквата одлука на CSA се изрекува против конкретниот медиум (сервис) како и против операторите кои вршат дистрибуција на тој сервис, како што се кабелски или сателитски оператори, што значи дека исто така би било применливо и на странски канали кои електронски се дистрибуираат, со издавање на наредба на дистрибутерот.

Во период кога нема избори, интернет платформите имаат обврска да преземат мерки за спречување на ширењето на „лажни вести“, како што се системи кои им достапни за корисниците за да можат да пријавуваат, транспарентност во користењето на алгоритми, бришење на сметки кои шират лажни вести, промовирање на информации од новински агенции и даватели на медиумски услуги, итн. Тие треба да ги пријават ваквите мерки до CSA. Освен тоа, CSA има овластување да следи како платформите ги имплементираат овие мерки и да известува за тоа и за нивната ефикасност. Притоа, CSA може и да им даде препораки на платформите во насока на подобрување на ваквите нивни активности.

Дополнително, CSA може да одбие да склучи договор<sup>33</sup> со радио или телевизиски сервис кога постои сериозен ризик од кршење на одредени принципи (човечко достоинство, плурализам, заштита на малцинства, заштита на јавниот ред или национална безбедност, како и фундаментални интереси на нацијата). Кога станува збор за сервиси „кои се под контрола или под влијание на странска држава“, CSA може да направи проценка на барањето за склучување договор така што ќе ја земе предвид содржината објавена на други комуникациски сервиси/ платформи од страна на апликантот или неговите подружници, или од правното лице кое го контролира.

По формално доставено барање, CSA може еднострано да укине договор кој е веќе потпишан со одреден сервис кој е:

- ▶ контролиран од, или е под влијание на, странска држава;
- ▶ кој ги поткопува фундаменталните интереси на општеството, особено преку ширење на лажни вести.

Конечно, законот става силен акцент на засилени активности за медиумска писменост.

Од аспект на своите нови обврски, CSA има формирано проектен тим кој се состои од 9 лица вработени во CSA кои ја предводат работата за мониторинг, комуницираат со комитетот на експерти и делуваат како контакт точка со платформите. Дополнително, CSA формираше и комитет на експерти во кој има 18 стручни лица од областа на науката, правото, економијата, технологијата и етиката. Комитетот има редовни консултации со проектниот тим и има право да развива предлози и дава мислења.

Во мај 2019 година CSA објави Препорака наменета за платформите во врска со мерките за спречување на ширењето на лажни информации, како и прашалник кој беше испратен до платформите а чија цел беше полесно собирање на потребните податоци. Платформите имаат обврска да известуваат за мерките и методите кои ги имаат имплементирани во борбата против информацискиот неред, и тоа еднаш годишно, јавно објавувајќи ги на интернет страницата на CSA. Критичарите сметаа дека законот би можел да ја загрози демократијата и да воведо цензура во печатот<sup>34</sup>.

Примерот со законски решенија во Франција неодамна беше надополнет и со првиот извештај за неговата имплементација изготвен од страна на CSA. Резултатите добиени од интернет платформите укажуваат на постоење значителни и интензивни напори во борбата против ширењето на

33 „Договор“ (уште се нарекува и „конвенција“) е правен однос помеѓу CSA и носителот на лиценцата, кој се преговара на индивидуални основи при секое издавање на лиценцата. Овие договори ги дефинираат конкретните обврски на носителот на лиценцата.

34 [Euronews \(22.11.2018\): Франција донесе контроверзен закон за „лажни вести“.](#)

лажните информации. CSA го поздравува високото ниво на соработка и достапност од страна на огромното мнозинство на платформите, како и богатиот дијалог кој постои со нив. Иако се препознава фактот дека овие барања се сложени по својата природа, CSA е на став дека мерките кои се имплементираат треба и понатаму дополнително да се унапредуваат. Системот за известување кој постои на сите платформи не секогаш им овозможува на корисниците едноставно да ги идентификуваат и да ги пријават лажните информации. Освен тоа, сите платформи треба да бидат во можност да воведат алатка за понатамошно постапување за оние кои пријавуваат лажни информации како и жалбена постапка против одлуките донесени на крајот прегледот на овие извештаи. CSA ги повикува да развијат алатки за оваа цел.

CSA исто така повикува и на поголема транспарентност во оваа смисла. Поконкретно, постоењето на сигурни и детални бројки во врска со присуството на содржини кои е веројатно дека пропагираат ширење на лажни информации, потоа нивно пријавување од корисниците и понатамошно постапување од страна на операторите, би било многу корисно за да може подобро да се разбере оваа појава и предизвиците поврзани со неа. Освен тоа, CSA силно поттикнува развој на партнерства помеѓу платформите и проверувачи на факти на кои може да им се верува, како што е потенцирање на нивната содржина<sup>35</sup>.

#### Клучни констатации

- ▶ Основните принципи во покривањето на изборните периоди во Франција се балансираност, непристрасност и еднаквост.
- ▶ Платеното политичко рекламирање кај радиодифузерите е трајно забрането. Изборниот законик исто така забранува политичко рекламирање во печатените медиуми или со користење на било какви медиуми за аудиовизуелна комуникација (вклучувајќи ги тука социјалните мрежи) во период од 6 месеци кои му претходат на првиот ден од месецот на изборите.
- ▶ Националниот регулаторен орган (CSA) има значајна улога во регулирањето на изборната покриеност во радиодифузните медиуми.
- ▶ Регулаторот врши екстензивен мониторинг на времето на емитување кое го имаат политичките претставници а од телевизиските канали за бара да известуваат до CSA за тоа колку време било доделено на разни поединци, партии и групи. Секоја политичка група има време за емитување кое е пропорционално на бројот на нејзините избрани претставници.
- ▶ Времето за емитување е резервирано и за синдикатите и за професионалните организации.
- ▶ Правилата кои ги утврдува CSA за време на изборните периоди обично важат во период од 6 недели пред изборите.
- ▶ Во 2018 година, Франција донесе Закон за справување со информацискиот неред, кој воведува обврски за интернет платформите (и тоа за време и по завршувањето на изборните периоди) да овозможат системи за пријавување кои ќе бидат јасно видливи и достапни, како и транспарентност на алгоритамите и промовирање на медиумска писменост.
- ▶ Овој Закон исто така воведува и систем согласно кој кандидатите и политичките партии можат да се жалат кај судија за да се спречат „лажните информации“ во период од три месеци пред изборите.
- ▶ Интернет платформите имаат обврска, за време на изборните периоди, да обезбедат транспарентност во врска со политичкото рекламирање согласно која мора да ги идентификуваат физичкото или правно лице кое плаќа за таквото промовирање, да им овозможат на корисниците транспарентни информации за тоа како се користат нивните лични податоци и да ги објават финансиските износи кои биле потрошени на промоција.
- ▶ Во период кога нема избори, интернет платформите имаат обврска да преземат мерки за справување со лажните вести и да известуваат до CSA за тие мерки.

35 Вести објавени на интернет страницата на CSA (30 јули 2020 г.): [Lutte contre les infox: le CSA publie son premier bilan](#).

- ▶ CSA исто така има овластување да одбие да склучи договор со радиодифузер кога истиот претставува сериозен ризик за кршење на одредени принципи (човечко достоинство, плурализам, заштита на малцинства, на јавниот ред, на националната безбедност и фундаментални интереси на нацијата).
- ▶ Што се однесува до сервиси „кои се под контрола, или под влијание, на странска држава“, CSA може го раскине договорот со нив, и тоа во случаи кога таквиот сервис ги поткопува фундаменталните интереси на општеството, особено преку ширење на лажни вести.

## 3.2. ИРСКА

### Преглед на правниот и регулаторниот систем

Регулирањето на политичката комуникација во Ирска е во вид на низа законски и уставни документи и кодекси. Главните цели на законодавните и регулаторните пристапи се да обезбедат објективност, непристрасност, правичност и точност во покривањето на политичките прашања. Со Законот за радиодифузија од 2009 година (според делот 39 (1)), радиодифузерите *„треба да обезбедат дека сите вести се известуваат на објективен и непристрасен начин, без какво било изразување на ставовите на радиодифузерот“*.<sup>36</sup>

Регулаторното тело во Ирска (Органот за радиодифузија на Ирска – VAI) изготви *„Кодекс на правичност, објективност и непристрасност во вестите и во актуелните прашања“* со цел да даде насоки во оваа област. Последната верзија на овој Кодекс е објавена во 2013 година и истата е образложена понатаму во текстот.

Законот исто така наложува секој радиодифузер *„да обезбеди дека радиодифузниот третман на актуелните прашања, вклучително и прашања кои се или контроверзни во јавноста или се предмет на јавна дебата, треба да биде фер и правичен за сите засегнати интереси“* и, во однос на улогата на професионалните медиумски лица во процесот, *„дека она што е предмет на емитување е претставено на објективен и непристрасен начин и без какво било изразување на неговите или нејзините сопствени ставови“*.<sup>37</sup>

Во врска со изборните процедури, ирските изборни закони не ја регулираат содржината на политичкото рекламирање ниту содржината на изборниот материјал, вклучително и на изборните плакати, за време или надвор од изборните или референдумските кампањи, и не постојат конкретни барања во врска со рекламирање преку интернет. Сепак, постои обврска за идентификација, во смисла на тоа дека (според Делот 140 од Изборниот законик од 1992 година) *„секое известување, сметка, плакат или сличен документ што се однесува на национални избори или кој се дистрибуира со цел да се постигне одреден резултат на националните избори мора на предниот дел да ги има името и адресата на оној кој го печател и на издавачот“*<sup>38</sup>. Постојат слични одредби во законите кои ги уредуваат референдумите, претседателските избори, изборите за Европскиот парламент и локалните избори.

Во моментот Ирска нема Изборна комисија. Предлозите за формирање на Комисија се дел од пакетот препораки од меѓувладиниот комитет формиран во 2017 година за да се стави акцент на безбедноста на изборниот процес во Ирска и на прашањето на дезинформации (повеќе информации се дадени во понатамошниот дел од овој текст).

Забрана за платено политичко рекламирање во радиодифузната дејност

Платеното политичко рекламирање кај радиодифузерите во Ирска е забрането. Ова е наведено во Делот 41 (3) од Законот за радиодифузија од 2009 година и се однесува на рекламирање *„насочено кон политичка цел“*. Тоа поконкретно се однесува на рекламирање кое е составен дел од извес-

36 Закон за радиодифузија од 2009 година (Дел 39 – Обврски на радиодифузерите).

37 Ibid.

38 Изборен законик (1992, како и во 2017 г.).

тувањето за референдуми и за избори. Ова е повторено во Општиот кодекс за комерцијални комуникации на ВАI (GCCC) кој конкретно наведува кои комерцијални комуникации се забранети<sup>39</sup>.

## Идентификување на политичкото рекламирање

Во Ирска не постои јасна законска дефиниција за тоа што е политичко рекламирање, но законот упатува на рекламирање „насосчено кон политичка цел“. Оттука, разбирањето на политичкото рекламирање е многу широко. Тоа не е ограничено само на изборни периоди ниту е ограничено само на промовирање политички партии или кандидат(к)и, туку исто така и на промовирање на политички идеи и политички цели.

Со оглед на тоа дека радиодифузерите имаат обврска да се осигураат дека не емитуваат политичко рекламирање, ВАI регулаторот дава насоки за дефинирање/или идентификување за тоа дали одредено рекламирање е политичко, и во таа смисла се дадени три фактори:

- „– содржината на рекламирањето;
- контекстот во кој се емитува рекламатата;
- целите на оној кој се рекламира или на рекламната кампања“<sup>40</sup>.

## Регулаторни документи и активности на Регулаторот

Согласно Законот за радиодифузија од 2009 година, ирското регулаторно тело има обврска да изготви Кодекс со кој ќе се обезбеди следново:

- „а. сите вести се известуваат на објективен и непристрасен начин, без какво било изразување на ставовите на радиодифузерот,
- б. да обезбеди дека радиодифузниот третман на актуелните прашања, вклучително и прашања кои се или контроверзни во јавноста или се предмет на јавна дебата, да биде фер и правичен за сите засегнати интереси и дека она што е предмет на емитување е претставено на објективен и непристрасен начин и без какво било изразување на ставовите на радиодифузерот,
- в. при распределбата на времето наменето за емитување на политички партии, нема да постои преференцијален третман кон ниту една политичка партија.

Кодексот за правичност, објективност и непристрасност во новинските и актуелните прашања на ВАI<sup>41</sup> ги содржи следниве цели:

- „– Јасно утврдување на минимум стандарди и практики кои се очекуваат од радиодифузерите кога се работи за начинот како ги третираат и емитуваат вестите и содржините поврзани со актуелни прашања;
- Да им се дадат општи насоки на радиодифузерите со цел да им се помогне во процесите на одлучување, со оглед на тоа што тие се однесуваат на вести и содржини поврзани со актуелни прашања;
- Промовирање на независно и непристрасно новинарство во емитувањето на вести и содржини поврзани со актуелни прашања;
- Информирање граѓаните и поголема свест кај нив во врска со стандардите кои можат да го очекуваат кај вестите и содржините поврзани со актуелни прашања;
- Заштита на интересите на граѓаните, на нивното право да имаат пристап до фер, објективни и непристрасни вести и содржини поврзани со актуелни прашања“.

Кодексот, меѓу другото, бара секој радиодифузер да има „соодветни политики и процедури за решавање на какви било судири на интереси што можат да постојат или да се појават во врска со

39 Регулаторен орган за радиодифузија на Ирска, Општ кодекс за комерцијални комуникации.

40 ВАI *Правило 27 Насоки за покривање на парламентарни, претседателски, локални и европски избори.*

41 ВАI (2013): Кодекс за правичност, објективност и непристрасност во новинските и актуелните прашања.

секој што уреднички е вклучен во било какви вести или содржини за актуелни прашања, без разлика дали такво лице работи во етер или надвор од етерот“. Ова барање е од особено значење во контекст на покривање на избори.

Во врска со покривањето на избори и референдуми, Правилото 47 од Кодексот бара од радиодифузерите да постапуваат согласно насоките изготвени од ВАИ<sup>42</sup>. Според Насоките на ВАИ за општо покривање на изборите<sup>43</sup>, „радиодифузерите ќе обезбедат дека рекламирањето нема да содржи материјал кој промовира кандидатите, политички партии или изборни интереси“.

Во однос на непристрасноста на нивните водители, „радиодифузерите треба да имаат предвид дека коментарите дадени од презентери во медиуми кои не емитуваат (како што се, на пример, социјалните мрежи), во врска со изборни интереси, вклучително и кандидатите, може да имаат потенцијал да ја нарушат перципираната непристрасност на нивната покреност. Ова е особено случај кога коментари даваат презентерите на вести и емисии за актуелни прашања“.

Од радиодифузерите се бара да имаат соодветни политики и процедури за справување со активностите на социјалните мрежи кои одат во етер, на пример преку развивање и примена на упатства за социјални мрежи. „Овие политики и практики мора да се применуваат кога се прави упатување на социјалните медиуми во етерот, во контекст на покривање на избори, при што радиодифузерите треба да обезбедат дека упатувањата на социјалните мрежи во етерот се точни, фер, објективни и непристрасни“.

Во врска со анкетите на мислење, кога тие се користат во рамки на покривање на избори, „покреноста мора да биде придружена со информации кои ќе им помогнат на гледачите/ слушателите да ја разберат важноста на анкетата. Во етерот мора да се емитуваат информации за датумот кога била направена анкетата, од кого била нарачана и/ или платена, компанијата/ организацијата која ја реализирала, бројот на лица кои биле анкетирани и нивната локација“. Радио и телевизиските медиуми се обврзани на мораториум на медиумско покривање на избори и тоа од 14 часот на денот пред самото гласање, па во текот на целиот ден на гласање, сè до затворање на гласачките места.

Гледачите и слушателите кои сметаат дека она што било застапено во програмата не е усогласено со Насоките или со Кодекс за правичност, објективност и непристрасност во новинските и актуелните прашања на ВАИ, имаат право на жалба до регулаторот.

## Емитирања за политички партии

За време на изборни и референдумски кампањи се користи систем за распределување на бесплатното време за емитување, при што овие термини се нарекуваат „емитирања за политички партии“. Законот за радиодифузери од 2009 година (Дел 39(2)) укажува дека радиодифузерите „нема да бидат спречувани во емитувањата за политички партии, под услов радиодифузерот, при распределбата на термините за тие емитирања, да не дава нефер преференции кон било која политичка партија“.

Според Насоките на ВАИ, иако радиодифузерите немаат обврска да емитуваат за политички партии, оние кои го прават тоа ќе водат сметка дека термините се распределени на правичен начин и ќе обезбедат дека таквите емитирања се случуваат во време во кое се допира до слична публика за сите такви емитирања: „За сите емитирања за политички партии ќе се обезбеди сличен третман при емитувањето, како при воведот така и при нивното завршување. Ваквите емитирања можат да ги користат само оние политички партии кои се официјално регистрирани во Регистарот на политички партии, како што е предвидено со законите во Ирска. Самите радиодифузери одлучуваат во врска со распределбата на термините за емитирања за политички партии.“

Во своите Насоки за новинарство за известување во период на избори, јавниот радиодифузен сервис RTÉ има содржано одредени правила<sup>44</sup>. Радиодифузерот формира Управна група за избори

42 Насоките не се однесуваат на печатени медиуми, социјални мрежи или на онлајн пишани/ аудиовизуелни содржини.

43 ВАИ: [Правило 27 од Насоките за покривање на општите, претседателските, локалните и европските избори](#):

44 RTÉ (2012): [RTÉ's Journalism Guidelines](#).

која има за цел да ја координира покриеноста на кампањата од страна на RTE и да обезбеди дека целокупната покриеност од страна на RTE е правична кон сите партии. Јавниот сервис ја проценува покриеноста врз основа на бројот на пратенички места кои ги има секоја партија во Парламентот пред изборите. Освен тоа, „мора да се обезбедува баланс и правичност, како за поединечни програми така и за сите заеднички. Во предизборието е воспоставено и формално следење на излезниот резултат за да се обезбедат точни информации за изборното покривање на сите канали на RTE и да се обезбеди дека е постигната балансираност“.

### Аудиовизуелни услуги од други држави

Насоките за покривање на изборите кои се наведени погоре се однесуваат само на радиодифузери кои се под надлежност на Република Ирска, но не и на други сервиси кои се гледаат во Ирска а кои имаат дозвола за емитување од Велика Британија и Северна Ирска или од други држави.

Сепак, BAI забележува во насоките дека тие „ги охрабруваат радиодифузерите надвор од државата, чии услуги се достапни во Република Ирска и кои опфаќаат вести и актуелни прашања во Ирска, да ги запазуваат Насоките, кога тоа е соодветно, кога одлучуваат каков ќе биде нивниот пристап во покривањето на изборите во Република Ирска“.

### Други прашања

Во однос на употребата на деца или малолетници во политичкото рекламирање (во овој случај, тоа се термините распределени за бесплатно емитување на политички партии), ова прашање не е адресирано во изборните закони ниту во кодексите за медиумска покриеност на изборите. Во Кодексот за комерцијална комуникација со деца<sup>45</sup> на BAI, во делот за Посебна заштита на децата, се вели дека користењето на деца за коментирање или за одобрување производи или услуги во комерцијална комуникација е дозволено само за производи или услуги за кои разумно може да се очекува дека би биле користени од децата и за кои тие би биле заинтересирани. Согласно Кодексот за правичност, објективност и непристрасност во новинските и актуелните прашања на BAI, правило 6, се вели дека „секогаш треба да се води сметка при вклучувањето на интервјуа со деца или ранливи лица во вести или во содржини кои известуваат за актуелни прашања. Во сите случаи, главен принцип мора да биде да се избегнува емитувањето на материјал кој би можел да биде неправилен или штетен за нивниот интерес. Пред емитување на било какво интервју со дете помало од 16 години или со ранливо лице генерално ќе се обезбеди претходна согласност од родител, старател или законски претставник, *тогаш кога предметната материја е чувствително или сериозно прашање или каде непостапувањето на таков начин би се сметало за неправично. Одлуката за емитување на интервју во отсуство на таква согласност мора да биде оправдана со јавен интерес*“<sup>46</sup>.

Покрај тоа, секој гледач кој смета дека известувањето за изборите, или дека политичките емитувања, ги имаат прекршено правилата за приватност, за навреда, штета или вкусот и пристојноста (кои се опфатени во други кодекси и прописи) може да се пожали до регулаторот. Се разбира, може да се претпостави дека радиодифузерот исто така може да одлучи да не емитува содржина или да интервенира кај креаторите на содржината, ако смета дека содржината можеби би била спротивна на правилата во однос на приватноста, навредата, штетата или вкусот и пристојноста.

### Печатени медиуми и политичко рекламирање

Нема ограничувања за политичкото рекламирање во печатот. Сепак, Советот за печат на Ирска има Кодекс на пракса во кој е вклучен договор, дека во врска со известувањето на вести и информации, „печатот постојано ќе се стреми кон вистината и точноста“. Кодексот исто така вели дека „печатот има право силно да заговара свои ставови на теми и дека за коментарите, претпоставките, гласините и непотврдените извештаи нема да се известува како да се факти“<sup>47</sup>.

45 Радиодифузен регулатор на Ирска (2013): *Кодекс за комерцијална комуникација со деца*.

46 BAI (2013): *Кодекс за правичност, објективност и непристрасност во новинските и актуелните прашања*.

47 Совет за печат на Ирска – *Кодекс на пракса*.

## Политичко рекламирање на интернет

Во Ирска сè уште не е регулирано политичкото рекламирање на интернет, но има планови за негово регулирање во иднина (види подолу). Претходен обид кој беше направен, беше со Законот за интернет рекламирање и социјални медиуми (транспарентност) од 2017 година кој не беше усвоен во Парламентот пред да се смени власта во 2020 година. Комесарот за заштита на податоци имаше голема улога во регулирањето на интернет кампањите од аспект на заштита на податоците, и тој им дава насоки<sup>48</sup> на сите политички партии во врска со интернет маркетингот и за правилата за постапување во време на избори. Клучен проблем беше што комуникацијата во време на кампања не може да подразбира испраќање пораки или емаил-ови на лица кои не се согласиле да добиваат такви пораки, и дека во тој процес не може да се користат контакт податоци на трети страни.

BAI е значително инволвиран во работата на ERGA (Европска регулаторна група за аудиовизуелни медиумски услуги) во правењето проценка на тоа како да се имплементира ЕУ Кодексот на практики за дезинформации (види делот 2.1. погоре). Големите платформи се согласуваат дека важен елемент на овој Кодекс е тоа што политичкото рекламирање и рекламирањето во однос на конкретен проблем е соодветно разграничено од останатата содржина (целта на ова е да се обезбеди дека корисниците можат јасно да ги идентификуваат оние кои политички се рекламираат). Освен тоа, фактот дека неколку од големите платформи (Google и Youtube, Apple, Facebook и Twitter) ги имаат своите европски седишта во Ирска имплицира потреба од тоа националниот регулатор да се ангажира со овие компании со цел решавање на повеќе регулаторни прашања.

Во рамките на активностите на ERGA кои се однесуваат на проценка на имплементацијата на Кодексот, регулаторот соработуваше со Институтот „Иднина на новинарството“ од Универзитетот во Градот Даблин за да ги провери политичките рекламирања на главните платформи (Facebook, Twitter и Google) за време на европските парламентарни избори во 2019 година. Резултатот на ова е публикацијата насловена како „*Elect Check 2019*“<sup>49</sup> во која истражувачите заклучија дека: „*потребни се јасни дефиниции за тоа што се смета за политичко рекламирање на интернет или рекламирање за конкретен проблем, како и сеопфатна и целосно достапна база на податоци, за да се обезбеди транспарентност на дигиталното политичко рекламирање и водење кампања. Истражувањето исто така се соочи со потешкотии, затоа што не беше можно да се добие јасна и сеопфатна претстава за природата и обемот на политичко рекламирање присутно на трите платформи поради недоследности во податоците*“.

## Ирска владина група за безбедност на изборниот процес во земјата и дезинформациите

Во декември 2017 година, Владата на Ирска има формирано меѓуресорска група чија цел е да се стави акцент на безбедноста на изборите и да се спречат дезинформации. Оваа група обедини широк спектар на владини агенции кои се засегнати со изборите и со информирањето.

Во својот последен извештај од 2019 година<sup>50</sup>, групата укажа на неколку препораки (кои тука се накусо резимирани): формирање на Изборна комисија, онака како што е предвидено со Програмата за партнерство со Владата; осовременување на процесот на регистрација на гласачите; регулирање на транспарентноста на политичкото рекламирање на интернет; законски реформи во однос на финансирањето на изборни и референдумски кампањи; поддршка на работата на Европската комисија во справување со дезинформациите на интернет; унапредување на иницијативите за медиумска писменост на национално ниво; и зајакнување на мерките за компјутерска безбедност во врска со изборниот процес.

Во врска со препораката за регулирање на транспарентноста на политичкото рекламирање на интернет, таа има за цел:

48 Комесар за заштита на податоците на Ирска (2018): *Избори и опкружување: заштита на податоци и маркетинг*.

49 BAI/ DCU/ FUJO (2019): *Проверка на избори 2019: Извештај за политичко рекламирање преку Интернет за време на европските избори во 2019 година*.

50 Влада на Ирска (ноември 2019 година): *Меѓуресорска група за безбедност на изборниот процес и дезинформации во Ирска – извештај за напредокот*.

- „– да го заштити интегритетот на изборите, да обезбеди дека истите се слободно и фер и дека не се заробени од тесни интереси;
- почитување на основното право на слобода на изразување и вредноста на политичкото рекламирање и неговата важност за демократските и изборните процеси, притоа обезбедувајќи дека регулирањето на изразувањето е во согласност со барањата на законитост, неопходност и пропорционалност;
- почитување на улогата која ја има интернетот во јавната сфера на политичкиот дискурс и да се обезбеди дека јавноста има пристап до легитимни информации кои се потребни за самостојно донесување одлука за гласање.“

## Предлог за регулирање на политичкото рекламирање на интернет

Се предлага законската рамка да се применува на интернет платформи, како што се продавачи или посредници на/ во политичкото рекламирање, и на купувачи на политички реклами. Ќе се воведат обврски продавачот да утврди дали огласот спаѓа во опсегот на регулативата. Интернет платформата или продавачот (ако не станува збор за интернет платформа) треба да ја утврди:

- „– содржината на рекламата т.е. дали рекламата се однесува на конкретна изборна кампања, референдум или промовира кандидат или политичка партија на изборите;
- ако се работи за политичка содржина: дали бил користен алгоритмот за микро-таргетирање;
- адресата на оној кој се рекламира (поштенска адреса, интернет и/или емаил адреса).“

Дополнително, „платеното политичко рекламирање на интернет треба да биде означено како такво и јасно да прикажува одредени информации, или да има линк до информациите, и тоа на јасен и недвосмислен начин. Барањата се слични како и оние кои се однесуваат на тоа што треба да биде отпечатено на изборните плакати, согласно Изборниот законик:

- име и адреса (поштенска, интернет или емаил адреса т.е. сигурни информации за контакт) на физичкото или правно лице кое платило за политичкото рекламирање на интернет;
- да се потврди дали било направено таргетирање, дали бил даден опис на целната публика/ критериумите и дали целната публика содржи таргет листи „кои се слични“;
- цената на рекламирањето – оваа обврска треба да се однесува на оној кој ја прави содржината и на оној кој ја дистрибуира;
- мерење на ангажираноста (на пример, колку вкупно импресии оној кој се рекламира би сакал да постигне);
- времетраење на емитување на рекламата;
- информациите треба да се даваат во реално време.“

Препораката за основање на Изборна комисија е со цел таа врши надзор во Регулативата за транспарентност на политичкото рекламирање на интернет.

## Клучни констатации

- ▶ Главните цели во регулирањето на начинот на кој се покриваат вестите, актуелните прашања и изборите во радиодифузните медиуми е да се обезбедат објективност, непристрасност, правичност и точност.
- ▶ Платеното политичко рекламирање на радиодифузните сервиси во Ирска е забрането.
- ▶ За да се избегне емитувањето на ваквото рекламирање, ВАИ има доставен насоки до радиодифузерите за идентификување на платеното политичко рекламирање т.е. кога одредено рекламирање можеби е насочено кон одредена политичка цел.



- ▶ Иако политичкото дефинирање не е дефинирано во законот, формулацијата „насочена кон одредена политичка цел“ дозволува доволно широко разбирање, и со тоа го покрива и рекламирањето од било кој субјект или организација во однос на политичко прашање.
- ▶ Политичкото рекламирање не е забрането во други медиуми (во весниците, на интернет, надвор и сл.). Печатените медиуми применуваат етички кодекс според кој тие „секогаш ќе се стремат кон вистина и точност“.
- ▶ Другите медиуми (како што е надворешното рекламирање) имаат обврска, согласно изборните закони, на сите плакати, документација и сл. да назначат дека тоа промовира политичка партија или кандидат, или став за време на избори или референдуми.
- ▶ Во изборните периоди, радиодифузерите можат да доделат бесплатен термин за емитување на политички партии, сè додека радиодифузерот, во распределувањето на термините за таквото емитување, не дава неправична преференција на било која политичка партија.
- ▶ Во однос на емитувањата за политички партии, не постојат посебни правила за содржината на тие емитувања. Треба да се води сметка да не се кршат правилата кои се однесуваат на приватност, навреда, штета или вкус и непристојност. Постои општо правило во врска со употребата на деца во вести и во актуелни настани. До радиодифузерот и/ или до регулаторот можат да се достават жалби во врска со покриеноста на изборите.
- ▶ Правилата на ВАI не се однесуваат на радиодифузерите кои имаат лиценца за работа од други држави а кои се присутни или достапни во Ирска. Притоа, IVA сепак комуницира и со овие сервиси и бара од нив да ги имаат предвид насоките за покривање на изборите и да ги почитуваат.
- ▶ ВАI има важна улога во правењето проценка како се применува ЕУ Кодексот за дезинформации, така што прави истражувања за политичкото рекламирање преку интернет.
- ▶ Во план е воведување регулатива за политичко рекламирање преку интернет која ќе воведат обврски за означување, идентификување на оној кој се рекламира, информации за трошоците и за таргетирањето.

### 3.3. ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

#### Преглед на правниот и регулаторен систем

Регулирањето на политичката комуникација во Обединетото Кралство произлегува од Законот за комуникации од 2003 година (делови 319(2)(c) и (d), 319(8) и Дел 320)<sup>51</sup>, како и од Повелбата и Договорот на БиБиСи<sup>52</sup>. Националното регулаторно тело (Ofcom) е задолжено за развивање стандарди во уредувањето на програмите како и за тоа да обезбеди дека вестите кои се емитуваат на радио и телевизиските сервиси се презентираат со соодветна непристрасност и точност.

Во однос на процесот на избори, Изборната комисија е таа која го следи реализирањето на изборите и која го регулира политичкото финансирање во Обединетото Кралство. Комисијата ги истражува евентуалните прекршувања и дава препораки за тоа како да се подобрат правичноста и транспарентноста на демократскиот процес. Изборната комисија има дадено препораки за регулирање на политичкото рекламирање на интернет (ова е подетално образложено подолу).

#### Забрана за платено политичко рекламирање

Платеното политичко рекламирање е забрането во радиодифузните медиуми.

Во врска со дефинирањето на политичкото рекламирање, Законот за комуникации (Дел 321) дава детален осврт на тоа што се смета за политичко рекламирање (и за „политичка природа“ и со „политичка цел“). Едно рекламирање е спротивно на забраната за политичко рекламирање ако тоа е:

<sup>51</sup> Закон за комуникации од 2003.

<sup>52</sup> Повелба и Договор на БиБиСи.

- “(а) реклама која е вметната од, или во име на, тело чија целосна или главна цел е политичка по природа;
- (б) рекламирање кое е насочено кон политичка цел; или
- (в) рекламирањето има врска со индустриски спор.
- (3) За целите на овој Дел, предмети од политичка природа и политички цели се следниве—
- (а) влијание на резултат од избори или референдуми, било во Обединетото Кралство или на други места;
- (б) целосна или делумна промена на законот на Обединетото Кралство или на друго место, или влијаење на друг начин на законодавниот процес во било која држава или територија;
- (в) влијаење на политики или одлуки на локални, регионални или национални власти, било во Обединетото Кралство или на друго место;
- (г) влијание на политики или одлуки на лица на кои им се доделени јавни функции согласно законот на Обединетото Кралство, или на земја или територија надвор од Обединетото Кралство;
- (д) влијание на политики или одлуки на лица на кои им се доделени функции согласно меѓународни договори;
- (е) влијание на јавното мислење за прашање кое е контроверзно во јавноста во Обединетото Кралство;
- (ж) влијание на јавното мислење за прашање кое е контроверзно во јавноста во Обединетото Кралство;
- (з) промовирање на интереси на партија или друга група лица која, во Обединетото Кралство или на други места, е организирана за политички цели”.

Широката природа на британската дефиниција за политичко рекламирање содржи и забрана за купување термини за емитување, и тоа за широк спектар на организации кои ги опфаќаат сите можни политички прашања. Законот на Обединетото Кралство исто така беше предмет и на постапка пред Европскиот за човекови права (ЕСЧП), при што најкарактеристичен е случајот *Animal Defenders International v. the United Kingdom*<sup>53</sup> (реклама на невладина организација на активисти за права на животните за суровост кон приматите). Судот ги смени своите претходните мислења за слични случаи при што прифати дека забраната на Велика Британија била оправдана и ја призна општата загриженост на Велика Британија да спречи нарушување на политичката дискусија од страна на моќта на одредени групи кои имаат неограничени финансиски ресурси (види исто така и дискусијата во Поглавјето 4) .

## Регулаторни кодекси и Ofcom

Согласно Законот за комуникации од 2003 година, Регулаторот Ofcom има обврска да изготви радиотелевизиски кодекс во кој ќе бидат опфатени стандарди во дефинирањето на програмата, спонзорствата, пласирањето на производи во емисии, правичност и приватност<sup>54</sup>. Во него се вклучени правила за соодветна непристрасност и соодветна точност и како и за непотребно истакнување на ставови и мислења, како и правила за избори и референдуми. Главните принципи што ги поткрепуваат овие правила се „обезбедување дека вестите, во каква било форма, се известуваат со соодветна точност и се презентираат со соодветна непристрасност; и да се обезбеди дека се почитуваат посебните барања за непристрасност предвидени со Закон”.

Насоките на Ofcom<sup>55</sup> подетално го објаснуваат концептот на „соодветна непристрасност”: „Соодветна непристрасност може да се постигне во текот на еден период, на пример, во период на општи избори во програми кои се јасно поврзани и со одредено времетраење». Дополнително, соодветна непристрасност во изборни кампањи не значи дека е потребна балансираност во едноставна математичка смисла. Кога ги покриваат изборите, радиодифузерите, во исполнувањето

53 *Animal Defenders International v. the United Kingdom*.

54 Ofcom (2019): Кодекс на Ofcom за радиодифузери (заедно со Кодексот за промоција на повеќе платформи и правилата за програмски сервиси кои се достапни на барање).

55 Ofcom (2016) *Насоки, Дел 6: Избори и референдуми*.

на нивните обврски за запазување на соодветната непристрасност, треба да имаат доследен пристап во оценувањето на степенот на покриеност кој им е овозможен на сите кандидати. Радиодифузерите можат да имаат предвид било какви мерливи и објективни докази за тоа колкава е веројатната поддршка од гласачкото тело за конкретни кандидати, како и релевантниот политички контекст, кога донесуваат одлука за тоа колку отприлика време би покривале разни кандидати на истите избори“. Освен тоа, кандидатите на изборите во Обединетото Кралство и претставниците на оние на кои им било дозволено учество на референдуми во Обединетото Кралство, не смеат да бидат во улога на презентери на вести, на лица кои водат интервју или водители на било каква програма за време на изборен период.

Кодексот за радиодифузери на Ofcom содржи мораториум во смисла на тоа дека дискусијата и анализата на изборите или референдумот мора да завршат тогаш кога ќе се отворат гласачките места, со тоа што таквата програма не мора да биде отстранета од медиумот и може слободно да биде достапна на интернет. Таков е примерот со програмските сервиси на БиБиСи кои се достапни на барање (ODPS). Тие немаат обврска да ги отстранат архивските содржини во периодот кога се отвораат гласачките места. Радиодифузерите не смеат да ги објавуваат резултатите од евентуални анкети на мислења на денот на изборите или референдум сè додека не бидат затворени гласачките места.

### Емитирање на политички партии

Со оглед на тоа дека платеното политичко рекламирање е забрането за емитирање, политичките партии и кандидат(к)ите можат да ги искористат термините за бесплатно емитирање во вид на емитирање на политички партии.

Ofcom има подготвено многу детални правила за емитирања за политички партии<sup>56</sup>. Спротивно на решението во Ирска, каде радиодифузерите немаат обврска да предвидат термини за бесплатно емитирање (но и онаму каде можат, тие не смеат да фаворизираат ниту една политичка партија или кандидат), во Обединетото Кралство потребни се широк спектар на лиценцирани сервиси за да се овозможи термин за бесплатно емитирање за политички партии (“PPBs”), за емитирања за партии за избори (“PEBs”) и за емитирања за референдумски кампањи (“RCBs”)<sup>57</sup>.

Правилата исто така предвидуваат минимални барања кои овие радиодифузни сервиси мора да ги следат за да ги определат времетраењето, зачестеноста, распределбата и/ или планот за емитирања на политички партии или референдумски кампањи. Емитирањата за партии за избори (PEBs) и емитирањата за политички партии (PPBs) можат да им се доделат само на оние политички партии кои се регистрирани од Изборната комисија. Емитирањата за референдумски кампањи (RCBs) можат да се доделат само на организации кои се соодветно определени од Изборната комисија.

Во однос на тоа колкаво треба да биде времетраењето на покривањето, „*партиите и определените организации можат да изберат времетраење од 2’40”, 3’40” или 4’40” на телевизија. Во однос на радиото, партиите и определените организации можат да изберат времетраење до 2’30”*“. Во однос на програмскиот распоред за тоа кога ќе се вршат емитирањата, „*сите PEBs, PPBs и RCBs емитирања на телевизија мора да бидат во периодот помеѓу 17:30 и 23:30 часот. Емитирањата на PEBs и RCBs на радио мора да бидат помеѓу 06:00 и 10:00 часот*“. Кога станува збор за распределба на термините, радиодифузерите „користат свое расудување кое се базира на критериумите поврзани со поддршката добиени на претходните избори и/ или актуелната поддршка“. Одборот на Ofcom ѝ делегира задачи на Изборната комисија таа да ги решава споровите помеѓу радиодифузерите и политичките партии во однос на распределбата/ програмскиот распоред на емитирањата за политички партии и за референдумски кампањи. Комитетот разгледува жалби во врска со непристрасност во програмите кои покриваат изборни/ референдумски кампањи.

Не постојат правила за конкретни содржини кои мора да бидат застапени во овие политички емитирања, освен тоа дека истите не смеат да ги прекршуваат правилата предвидени со Кодексот за радиодифузери за штета и прекршок. Ништо не е кажано во врска со користењето на деца

56 Ofcom правила за емитирање за политички партии и за референдуми, март 2017 година:

57 Тука се вклучени повеќето од сервисите на БиБиСи, на другите национални телевизии кои имаат обврски на јавен сервис (тоа се сервисите на регионалните телевизии Channel 3, Channel 4 и Channel 5), секој дигитален програмски сервис на локална телевизија и на секое национален аналоген радио сервис како и нивните дигитални симулкаст сервиси (Classic FM, Talksport и Absolute Radio AM).

или малолетници во такви политички емитувања или политичка покриеност. Во Кодексот за радиодифузери на Ofcom се содржани општи правила кои, меѓу другото, велат дека Кодексот „бара од радиодифузерите да обезбедат соодветна грижа и да избегнат непотребно вознемирување на учесниците кои имаат помалку од 18 години. Ова е дополнително образложено во деталните насоки за мерките кои треба да ги преземат радиодифузерите за да ги заштитат малолетниците пред, за време и по продукцијата“<sup>58</sup>.

## Сервиси од Обединетото Кралство кои таргетираат или кои се достапни во други држави

Дефиницијата за политичко рекламирање, онака како што е наведена погоре (согласно Законот за комуникации), имплицира дека политичкото рекламирање не е дозволено на било кој сервис кој има дозвола за работа во Обединетото Кралство, вклучително и кај оној сервис кој таргетира други држави, бидејќи дефиницијата за политичко рекламирање често во себе содржи и формулација која гласи: „било во Обединетото Кралство или на други места“.

## Печатени медиуми и политичко рекламирање

Печатот не е опфатен со никакви правила што го ограничуваат рекламирањето или бараат непристрасност. Британскиот печат е традиционално „партизански“, што значи дека секој весник има тенденција да објави фаворизирање или поддршка за политички партии пред избори. Оттука, од нив не се бара да обезбедат баланс кога известуваат за избори или референдуми. Независната организација за стандарди во печатените медиуми (IPSO) има посебен Кодекс за уреднички практики<sup>59</sup> кој содржи обврски во однос на точноста, приватноста и јавниот интерес.

## Политичко рекламирање преку интернет

Политичкото рекламирање преку интернет не е регулирано во Обединетото Кралство. Сепак, Изборната комисија која го регулира политичкото финансирање има излезено со став дека максималните граници за трошење се однесуваат на рекламирање од било каков вид, на пример улични билборди, интернет страници или видеа на YouTube<sup>60</sup>.

Во 2018 година, Изборната комисија објави извештај со наслов Водење дигитална кампања: зголемување на транспарентноста за гласачите<sup>61</sup>. Комисијата има изразено загриженост дека, „иако финансирањето на водење на интернет кампања спаѓа во рамките на законите за трошење во време на избори и донации, неопходно е подобро појаснување за тоа кој може да троши што, каде и како“.

Главни цели на препораките се следниве: да се помогне во обезбедувањето дека британските гласачи се сигурни дека дигиталните кампањи го следат правилата за избори во Обединетото Кралство; зголемување на транспарентноста на дигиталните кампањи; поддршка во спречувањето на странско финансирање на избори и референдумски кампањи; овластување на Изборната комисија да изрекува повисоки казни за учесници во кампања кои ги кршат правилата. Ова кратко на препораките кои, меѓу другото, се однесуваат на следново:

- ▶ Законите треба да се сменат во смисла на воведување обврска дигиталните материјали да мора да содржат информација која посочува кој стои зад кампања и кој ја создава истата.
- ▶ Законите треба да се сменат во смисла на воведување правила да се известува за трошењата, вклучително и разни под-видови на трошења, и тоа особено во однос на дигитални кампањи.

58 Ofcom (2019): *Кодекс на Ofcom за радиодифузери (заедно со Кодексот за промоција на повеќе платформи и правилата за програмски сервиси кои се достапни на барање)*.

59 Независна организација за стандарди во печатените медиуми (IPSO) која има посебен [Кодекс за уреднички практики](#).

60 За повеќе информации, види делот за Обединетото Кралство во Carppello M. (ed.), *Медиумско покривање на избори: правната рамка во Европа*, IRIS специјал, Европска аудиовизуелна опсерваторија, Стразбур, 2017 година.

61 Изборна комисија (јуни 2018 г.) *Дигитална кампања: Зголемување на транспарентноста за гласачите*.

- ▶ Рекламите за избори и референдуми во Обединетото Кралство кои се објавуваат на социјалните медиуми треба да се означат така што ќе биде јасно кој е нивниот извор.
- ▶ Изборните закони треба да разјаснат дека не е дозволено трошење во изборни или референдумски кампањи од страна на странски физички лица или организации.

Во август 2020 година, британската Влада објави отворена консултација за предлозите кои би го направиле потранспарентно водењето на политичка кампања преку интернет<sup>62</sup>. Овие предлози ќе значат дека политичките партии, оние кои ја водат кампањата и сите други мора јасно да кажат кои се тие, кога промовираат кампања преку интернет. Консултациите се отворени во периодот од 12 август до 11 ноември 2020 година. Тие го потенцираат следново:

*„Во моментот, обврската за јасно идентификување на оној кој ја пласира рекламата постои само кај печатени материјали и плакати кои се користат за кампања, согласно Законот за претставување на народот од 1983 година (“RPA”) и Законот за политички партии, избори и референдуми од 2000-та година (“PPERA”). Обврската подразбира на овие материјали да се содржи следново:*

- а) името и адресата на оној кој го прави печатењето;*
- б) името и адресата на промоторот на материјалот;*
- в) името и адресата на секое лице во чие име се објавува тој материјал (а кое не е промотор).“*

Консултациите дадоа неколку предлози (резиме):

- ▶ Обврската за импресум (наведена погоре) треба да важи и за дигиталните материјали кои се користат за избори. Ова вклучува (и не е ограничено само на): печатен текст, видео материјали, дигитални плакати или банери, анимирани или подвижни слики, статични слики и аудио снимки. Типовите дигитални платформи на кои би биле објавени таквите материјали е веројатно дека би биле: социјални мрежи, платформи за споделување на видео материјали, содржина на интернет страници или еквивалентни апликации, рекламирање на интернет страници; веб пребарувачи; некои форми на емаил; сервиси за дигитален стриминг и подкасти.
- ▶ Има предлог за тест пристап со кој би се утврдило дали дигиталниот материјал треба да биде предмет на ваков режим.
- ▶ Уште еден предлог укажува кои информации треба да бидат дадени: името и адресата на промоторот на материјалот и името и адресата на секое лице во чие име се објавува тој материјал (а кое не е промотор).

Другите предлози се однесуваат на местоположбата каде треба да се наоѓа импресумот, како треба да изгледа импресумот и на повторното објавување на изборен материјал.

Важно е да се потенцира фактот дека предлозите исто така имаат за цел да обезбедат дека материјалите за дигитални избори подлежат на овој режим, без разлика на тоа од која држава се врши промовирањето. Притоа, обврските за вкупните информации се помалку детални од оние кои постојат во Франција или од оние кои се предлагаат во Ирска, или од препораките содржани во Кодексот на ЕУ за дезинформации. Во суштина, овој предлог не го содржи барањето да се објават и детални информации за трошоците за рекламирањето или информации за таргетирањето.

## Клучни констатации

- ▶ Во Обединетото Кралство има правила кои се однесуваат на радиодифузерите во врска со „соодветна непристрасност“ и „соодветна точност“, како и за „несоодветно истакнување на ставови и мислења за прашања кои се предмет на политичка или индустриска контроверзија и прашања кои се однесуваат на актуелната јавна политика“.

62 Влада на Обединетото Кралство (август 2020 година): *Отворена консултација – Транспарентност во водењето дигитална кампања: технички консултации за дигиталните материјали.*

- ▶ Забрането е платено политичко рекламирање на радиодифузните сервиси во Обединетото Кралство.
- ▶ Законот содржи значителни детали во однос на дефиницијата за политичко рекламирање, вклучително и реклами поврзани со политички организации, за оние што се обидуваат да влијаат на резултатот од изборите или референдумите, или да направат измени во законот, или да влијаат врз политиките или одлуките или законодавните процеси, или имаат врска со индустриски спор. Оттука, тој е многу широк и вклучува рекламирање на политички теми.
- ▶ Политичкото рекламирање не е забрането во други медиуми (печат, на интернет, на отворено, итн.). Печатот применува саморегулациски Кодекс. Согласно изборните закони, надворешното рекламирање и печатените материјали имаат обврска да содржат информации за оние кои го прават објавување и за нивните промотори, како и идентитетот на лицето во чие име се објавува материјалот.
- ▶ Ofcom има изготвено неколку регулаторни документи кои се однесуваат на медиумската покриеност на избори. Ова вклучува Кодекс за радиодифузери во кој се наведени правилата за соодветна непристрасност и соодветна точност, несоодветно истакнување на ставови и мислења како и правила за избори и референдуми.
- ▶ Со оглед на тоа дека платеното политичко рекламирање е забрането, политичките пораки се пренесуваат преку термини за бесплатно емитување наменети за емитување на политички партии. Правилата на Ofcom за емитување на политички партии и на референдум детално утврдуваат каде, кога, како и од кого може да се користат ваквите бесплатни термини за емитување.
- ▶ Изборната комисија има важна улога во регулирањето на процесот на избори и посочи дека трошењето за дигитални медиумски кампањи мора да биде објавено во пријавата за финансиско трошење за кампањи.
- ▶ Изборната комисија исто така повика на регулирање на дигиталните медиумски кампањи. Владата на Обединетото Кралство започна консултации во врска со ова прашање во август 2020 година, конкретно во однос на обврска секое политичко рекламирање на интернет да биде означено.

### 3.4. ИТАЛИЈА

Правната основа за супервизорска активност во областа на политички комуникации е дадена со Законот бр.515 од 10 декември 1993 година, Законот бр. 28 од 22 февруари 2000-та година (тнр.“Par Condicio” Закон) и Уредбата на министерот за комуникации од 8 април 2004 години која го објавува Кодексот за саморегулација за локални радио и телевизиски станици.<sup>63</sup>

Законот бр. 28/2000 ги регулира програмите со вести и политичката комуникација, и прави разлика помеѓу изборен и период кога нема избори.

Како и во другите земји, главните принципи на овој Закон се однесуваат на обезбедување, непристрасност и баланс во покривањето на изборите. Подзаконските акти ги донесуваат две посебни тела: Парламентарната надзорна комисија (ПСБ Комисија) за RAI, и AGCOM за приватни телевизиски и радио станици.

Овие две тела усвојуваат два различни сетови на регулативи – едни кои се однесуваат на период кога нема избори (за AGCOM тоа е Решението бр. 200/00/CSP кое е надополнето со Решението бр. 22/06/CSP) и уште едни кои се донесуваат пред секои избори. AGCOM има задача да ја следи усогласеноста со овие две регулативи и со оние донесени од ПСБ Комисијата, но тоа е само за националните радио и телевизиски дифузери. Супервизијата на локалните радиодифузери ја вршат комитети надлежни за регионални комуникации (CORECOM).

Програмите во кои се емитуваат вести спаѓаат под редовните регулаторни механизми за непристрасност и точност. Што се однесува до програми поврзани со избори, RAI, за разлика од

<sup>63</sup> Се смета за корегулаторен правилник, усвоен по мислењето на AGCOM и усвоен со министерски декрет, бидејќи на AGCOM му е доделена обврската да се осигура дека правилникот е соодветно применуван.

приватните станици, има поголема одговорност и обврски во покривањето на избори, но и приватните радиодифузери можат исто така да се вклучат во изборни програми, како што се дебати или тркалезни маси, и имаа обврска да го информираат AGCOM за оваа нивна намера, при што важат истите правила.

### Политички пораки – платени и неплатени и нивни ограничувања

Емитирањето на политички програми и на политички партии е бесплатно и тоа не се смета во ограничувањата за дневно рекламирање. Соодветните одредби од Законот бр.28/2000 го велат следново:

#### **“Член 3. (политички пораки од сопствено производство)<sup>64</sup>**

**1.** Радио и телевизиските станици кои нудат простор за бесплатна политичка комуникација согласно членот 2, став 3, можат да емитираат политички пораки кои се од сопствено производство, бесплатни или платени (во понатамошниот текст: пораки)<sup>65</sup>.

**2.** Емитирањето пораки не е задолжително за приватните радиодифузери но е задолжително за јавните радиодифузери кои на апликантот му ги ставаат на располагање техничките ресурси неопходни за производство на тие пораки.

**3.** Пораките јасно ја пренесуваат политичката програма или мислење и имаат времетраење од една до три минути за телевизиските радиодифузери, и од триесет до деведесет секунди за радиостаниците, по избор на барателот. Пораките не можат да прекинат други програми, не може да имаат независно место во програмскиот распоред и не може да се емитираат во посебни термини, при што секој издавач комуницира со Комисијата или со соодветниот орган<sup>66</sup>, најмалку две недели претходно, за нивното место во програмскиот распоред. Пораките не се бројат во пресметката на квотата за рекламирање предвидена со закон.

**4.** За секој национален радио и телевизиски радиодифузер, просторите за пораки не смеат да надминуваат 25% од реалното вкупно времетраење на програмите за политичка комуникација емитирани според член 2, став 3, од истиот радиодифузер или на истата мрежа во истата недела и во ист термин. За секој програмски ден можат да се предвидат најмногу два термини.

**6.** Просторите за пораки им се нудат, под еднаков третман, на политичките актери застапени во телата чиј избор е наведен во членот 1, став 2. Распределбата на просторите во секој термин се врши со ждрепка. Просторите на политички и неискористен субјект не можат да бидат понудени на друг политички субјект. Секоја порака може да се пренесува само еднаш во секој термин. Никој не може да пропагира повеќе од една порака во истиот термин. На секоја порака ќе пишува дека е „бесплатна порака од сопствено производство“ или „платена порака од сопствено производство“, и ќе има назнака за тоа кој е клиентот.

**8.** Органот и Комисијата, секој во рамките на своите надлежности, ги утврдуваат критериумите за ротација за употребата, во текот на секој месец, на просторите за пораки од сопствено производство наведени претходно и донесуваат евентуални дополнителни одредби потребни за примена на правилата предвидени со овој член.

#### **Член 4 (политичка комуникација на радио и телевизија како и радио и телевизиски пораки од сопствено производство во изборна кампања)**

**1.** Од датумот на свикување на изборните митинзи<sup>67</sup>, политичката комуникација на радио и телевизија се одвива во следниве форми: политички трибини, дебати, тркалезни маси, прет-

64 Пораки за политичко рекламирање произведени од политичките партии.

65 Пораките се произведени и уредувани од политички партии, со користење на техничките ресурси на радиодифузериот. Радиодифузериите се одговорни за содржината на овие пораки и истите можат да бидат одбиени ако станува збор за говор на омраза или во други случаи на неусогласеност со законските принципи.

66 Поконкретно, до ПБС Комисијата и AGCOM.

67 Во Италија има два посебни изборни периоди. Првиот започнува од датумот на свикување на изборните митинзи, тоа е моментот во кој се емитираат вестите за изборите и секој (при што има предуслови) може да ја

ставување на противничките кандидати, интервјуа и секои други форми кои овозможуваат споредување на политичките ставови и на кандидат(к)ите.

**2.** Комисијата и Органот, по консултација едни со други, и секој во рамките на своите надлежности, ја регулираат распределбата на просторот помеѓу политичките актери според следниве критериуми:

- (а) за времето помеѓу датумот на свикување на изборните одбори и датумот на номинациите, просторите се поделени меѓу политичките актери кои се присутни во оние собранија за кои се организираат избори, и оние што не се застапени во нив, сè додека тие се присутни во Европскиот парламент или во еден од двата дома на Парламентот;
- (б) за времето помеѓу датумот на номинирање и датумот на завршување на изборната кампања, просторите се поделени според принципот на еднакви можности помеѓу коалициите и меѓу конкурентските листи кои имаат поднесено кандидати во изборните единици, или во оние изборни единици кои интересираат најмалку една четвртина од гласачите повикани на консултацијата, освен можното присуство на политички актери кои ги претставуваат признаените јазични малцинства, земајќи го предвид изборниот систем што треба да се примени и областа на повикување;
- (в) за времето помеѓу првото и второто гласање во случај на втор круг, просторите се поделени подеднакво помеѓу двајцата дозволени кандидати;
- (г) за референдум, просторите се подеднакво поделени помеѓу оние кои се за и оние кои се против референдумското прашање.

**3.** Од датумот на номинирање за изборите наведени во членот 1, став 2, националните радио и телевизиски станици можат да емитуваат пораки од сопствено производство<sup>68</sup> со цел да се овозможи неконтрадикторна презентација на листи и програми, на начин утврден од Комисијата и Органот, а согласно следниве критериуми:

- (а) просторите за пораки подеднакво се поделени помеѓу политичките актери, под исти услови, вклучително и во однос на термините за емитување;
- (б) пораките се организираат на начин со кој самостојно се управува, се емитуваат бесплатно и мора да бидат доволно долготрајни за да може мотивирано да се изложи програмата или политичкото мислење, вклучително тука, по избор на барателот, помеѓу една и три минути за телевизиските радиодифузери и помеѓу триесет и деведесет секунди за радиостаниците;
- (в) пораките не можат да прекинуваат други порака, ниту да бидат прекинувани, треба посебно да бидат пласирани во програмскиот распоред и да се емитуваат во посебни термини т.е. до четири термини на ден во програмскиот распоред;
- (г) пораките не се бројат во пресметката на квотите за рекламирање предвидени со закон;
- (д) секоја порака може да се емитува само еднаш во секој термин;
- (е) ниту еден политички субјект не може да соопштува повеќе од две пораки во секој програмски ден;
- (ж) секоја порака е „порака од сопствено производство“ и предметот на таа порака е јасно прикажан.

**4.** Емитувањето на пораките од сопствено производство наведени во ставот 3 е задолжително за јавниот радиодифузен сервис кој ќе ги стави на располагање и техничките структури неопходни за реализација на горенаведените пораки.

---

претстави својата кандидатура. Вториот започнува од датумот на презентирање на кандидатурите и завршува со самите избори. Вториот започнува од датумот на презентирање на кандидатурите и завршува со самите избори.

68 Пораки, како што е наведено погоре.



**5.** Локалните радио и телевизиски станици кои се согласуваат бесплатно да емитуваат пораки од сопствено производство, согласно условите и на начин предвиден во ставот 3, имаат право на надомест од државата<sup>69</sup> до 31 јануари секоја година, до степенот дефиниран со уредба на министерот за комуникации а во консултација со министерот за финансии, буџет и економско планирање. На радио станиците им се доделува најмалку една третина од вкупниот износ кој се определува секоја година. Кога првпат се имплементира, надоместокот за секоја порака од сопствено производство за радиостаниците изнесува 12.000 и за 40.000 l.a. Годишниот износ кој е издвоен е поделен помеѓу регионите и автономните покраини Тренто и Болцано, пропорционално на бројот на граѓани евидентирани во изборните листи на секој автономен регион или провинција. Надоместокот се плаќа, и тоа во рок од деведесет дена по завршувањето на изборните операции, за просторите кои всушност се користат и кои заеднички ги потврдуваат издавачот и политичкиот субјект, а во рамките на расположливите ресурси, од регионот кој користи, за истрага и за управување со просторите кои ги нудат радиодифузерите, на регионалниот комитет за комуникации или, во случај такво тело сè уште да не е формирано, на Регионалниот комитет за радиодифузни сервиси. Во регионот Трентино – Алто Адиџе, надоместокот го овозможуваат автономните провинции кои за целите на истрага ги користат провинциските комитети за радиодифузни сервиси, сè додека не бидат формирани нови тела согласно Делот 13 од членот 1 од Законот од 31 јули 1997 година, 249.

**10.** Во случај на референдуми, правилата за дисеминација на политичка комуникација и на пораки од сопствено производство наведени за претходните комитети ќе се применуваат од датумот на референдумите.

**11.** Комисијата и Органот, по консултација едни со други, и секој во рамките на своите надлежности, го утврдуваат територијалниот опсег на дисеминацијата наведена за претходните комитети, исто така земајќи ја предвид важноста на консултациите на националната територија.”

## **Член 9**

### **Институционална комуникација и обврски за информирање**

**1.** Од датумот на свикување на изборните митинзи па сè до завршувањето на гласачките активности, на сите јавни администрации им е забрането да вршат комуникациски активности, освен оние кои не се вршат лично<sup>70</sup> и кои се незаменливи за ефективно вршење на нивните функции.

**2.** На барање на надлежните институции, јавните и приватни радио и телевизиски дифузери ќе ги информираат граѓаните за начините на гласање како и за времето на отворање и затворање на избирачките места.

Што се однесува до парламентарните избори, од официјалното објавување на избори до крајот на гласањето, учеството на кандидатите за избори, членовите на политичките партии и членовите на владата, регионалните совети и регионалните влади во информативните програми треба да биде ограничено, онолку колку што е потребно, со цел да се исполнат барањата за непристрасност и комплетност на информациите. AGCOM објавува конкретни правила за сите избори што се одржуваат во Италија. Исто така, забрането е покривањето тие партии и нивното учество во какви било други програми. Покрај правилата кои предвидуваат изборен молк 24 часа пред изборите, анкетите за јавното мислење се забранети 15 дена пред датумот на изборите.

AGCOM организира неделно следење на балансираното присуство на политички субјекти, добива извештаи од политички субјекти и интервенира со наредби за воспоставување баланс упатени

<sup>69</sup> Ова значи дека откако ќе заврши изборниот натпревар, законот предвидува надомест за локалните телевизиски и радиодифузери, што се плаќа до 31 јануари во следната година, со посебна одлука. Не е предвиден надомест за националните радиодифузери и за RAI. Овој надомест важи само за оние радио и телевизиски дифузери кои одлучиле да се приклучат.

<sup>70</sup> Ова конкретно значи дека, кога известувањето се однесува на активности на избрани лица, на пример некој министер, се користи формулација која се однесува на министерства или други јавни институции, а не на самиот министер како личност.

до телевизиските дифузери. AGCOM исто така може да изрече санкции, и тоа од обичен налог за суспендирање на програми кои се во спротивност со законот, мерки за корекција, па сè до ставање на располагање на релевантните страни на конкретен термин во програмскиот распоред за емитување. За разлика од другите области на надлежност на AGCOM, целта на законодавецот не е да санкционира со парична административна санкција, туку повторно да ги воспостави правилата на играта, т.е. правичност и баланс во учеството на политичките субјекти. Финансиските казни се користат во случај на повторено непочитување на наредбите дадени од AGCOM.

## Изборни кампањи и онлајн медиуми

Во врска со онлајн медиумите, во 2018<sup>71</sup>, 2019<sup>72</sup> и 2020<sup>73</sup> година AGCOM ги донесе „Насоките за еднаков пристап до интернет платформи за време на изборна кампања“, која всушност е иницијатива за саморегулација а потекнува од Google и Facebook. Насоките ги покриваат следниве прашања:

1. **Еднаков третман:** гаранција за сите политички субјекти, со непристрасност и правичност под истите услови, пристап до информации и алатки за политичка комуникација, со транспарентни и недискриминаторски методи, потпишани од нив во Европскиот кодекс на однесување;
2. **Транспарентност на политичкото рекламирање на интернет:** потребата од информирање на корисниците на дигиталните платформи за природата на „изборната порака“ и идентитетот на клиентот кој е политички субјект. овие информации мора директно да бидат наведени на самата реклама;
3. **Механизми за пријавување на незаконски содржини:** Платформите се обврзуваат приоритетно и навремено да ги разгледуваат извештаите испратени од AGCOM, во согласност со конкретна постапка која е дефинирана претходно, со цел отстранување на конкретни содржини што ги нарушуваат рамноправните услови во време на избори. Исто така, дигиталните платформи ќе обезбедат механизми за корисниците и за политичките субјекти за да можат да пријавуваат повреда на содржината, во смисла на употреба на дигитални платформи или кои инаку се незаконски.
4. **Сервиси и алатки за проверка на фактите во период на избори:** донесување на транспарентни и строги критериуми во изборот на партнерски организации за сите услуги и алатки наменети за брза проверка. AGCOM препорачува платформите да изготвуваат периодични извештаи за имплементација на овие алатки и услуги како и за поврзаните начини на работа.
5. **Интегритет на услугите:** Платформите се обврзуваат да воведат алатки, и за тоа да го известат AGCOM, чија цел е превентивна верификација на сметките на оние кои ги рекламираат изборните пораки, со цел справување со појавата на креирање лажни сметки, како и напори од нивна страна против злоупотреба на нивната платформа од страна на ботови и лажни вести.
6. **Институционална комуникација:** Забраната за институционална комуникација за време на изборниот период, освен во случаи кога нема лична комуникација, кога таа е незаменлива и не може да се одложи, исто така се однесува и на користењето на сметките кои официјалните институции ги имаат на социјалните мрежи за дисеминирање на пораки и институционална комуникација. Во таа смисла, дигиталните платформи се повикани да го пријавуваат до AGCOM секое евентуално кршење на оваа забрана. AGCOM исто така го задржува правото да ги известува дигиталните платформи за санкциите кои биле изречени

71 AGCOM „Насоки за еднаков пристап од интернет платформите за време на изборната кампања во 2018 година“.

72 Обврски преземени од компаниите кои работат со интернет платформите со цел да се гарантира пристап за политичките актери до дигиталните платформи во изборната кампања за избор на пратеници во Европскиот парламент од Италија – 2019.

73 Обврски преземени од компаниите кои работат со интернет платформите со цел да се гарантира еднаков пристап до дигиталните кампањи за политичките субјекти за време на кампањите за референдумот за 20 и 21 септември 2020 година.

во случај на констатирано прекршување на забраната. Исто така, на официјалните сметки институциите на социјалните мрежи не е дозволено објавување на рекламни пораки.

7. **Забрана за дисеминирање анкети:** Во период од 15 дена пред денот на гласање, и во деновите до денот на гласање, се забранува емитување на политички изборни пораки согласно членот 8 од Законот бр. 28/2000.
8. **Изборен молк:** На денот пред изборите, како и на оние формирани за цели на изборите, на сите интернет платформи им се забранува да шират изборна пропаганда.

### Клучни констатации

- ▶ Италијанскиот закон за еднаков пристап до медиумите за време на избори и референдуми и политичка комуникација ги поддржува принципите на еднаквост, непристрасност и балансираност.
- ▶ Платеното политичко рекламирање им е дозволено во ограничен обем за време на изборниот период само на локалните радиодифузери, и тоа со 50% од нормалното рекламирање.
- ▶ Радио и телевизиските станици нудат бесплатни простори за политичка комуникација, но тоа не е обврска за приватниот сектор и задолжително за јавноста.
- ▶ Политичките пораки се детално регулирани во италијанскиот закон. Тие мора да бидат идентификувани, може да траат помеѓу една и три минути на телевизиите и од триесет до деведесет секунди на радиостаниците. Тие не можат да прекинуваат други програми, но имаат определени термини. Пораките не се бројат во вообичаеното пресметување на максималните граници на рекламирање.
- ▶ Локалните радиодифузери кои сакаат да емитуваат бесплатно политички пораки од сопствено производство мора исто така да понудат бесплатни термини за политичка комуникација.
- ▶ Правилата предвидуваат изборен молк 24 часа пред изборите а забранети се анкети на мислење 15 дена пред денот на изборите.
- ▶ Органот задолжен за регулирање на медиумите (AGCOM) од 2017 година има донесено насоки за саморегулација со цел еднаков пристап од интернет платформите во секоја изборна кампања.

## 3.5. СЛОВЕНИЈА

Политичкото рекламирање во Словенија во најголем дел е регулирано со изборните закони. Ова прашање не е опфатено во законите кои ги регулираат медиумите, освен законот кој се однесува на јавниот радиодифузен сервис (PBS)<sup>74</sup>. Всушност, иако јавниот радиодифузен сервис е значително регулиран во оваа област, има многу малку регулатива во однос на приватните радиодифузери.

### Изборен законик

Важен чинител во регулирањето на изборите е [Државната изборна комисија](#) која ја надгледува процедурата на избори, иако не во однос на медиумската покриеност. [Законот за изборни и референдумски кампањи](#) го дефинира кампањите за политичко рекламирање на следниов начин:

“Член 1

**(2)** Изборна кампања согласно овој Закон се сите содржини на политичко рекламирање и други форми на политичка пропаганда, чија цел е да се влијае на одлуката на гласачите (во понатамошниот текст: гласачите) кога тие гласаат на избори.

**(3)** Референдумските кампањи се рекламни содржини и други форми на пропаганда чија цел е да се влијае на одлуката на гласачите кога тие гласаат на референдум”.

74 Сите преводи се неофицијални.

Законот исто така го дефинира и времетраењето на изборните кампањи (согласно членот 2 (1)), според кој изборните кампањи не може да започнат 30 дена пред денот на гласање и мора да завршат најдоцна 24 часа пред денот на гласање.

Што се однесува до медиумската покриеност, Поглавјето 2 ја содржи законската рамка за медиумска покриеност на изборните кампањи и референдуми и тоа во членовите 5, 6 и 7. Поконкретно, членот 5 се однесува на анкетите на јавно мислење:

*“(1) При објавување на анкети на јавното мислење и анкети за кандидати, листи на кандидати, политички партии и за референдумско прашање за време на изборна или референдумска кампања, оној кој објавува на медиумот мора да ги наведе името и презимето и адресата на седиште или адресата на договорниот орган кој ја наратал анкетата, кој ја спровел анкетата, времето во кое е спроведена анкетата на јавното мислење, начинот на нејзина реализација, примерокот и одговорот на испитаниците, прашалникот или прашањата и грешките во мерењето, со цел да се обезбеди транспарентност и објективно информирање на јавноста.*

*(2) Објавувањето анкети на јавно мислење и анкети во врска со кандидати, лист на кандидати, политички партии и за референдумско прашање не е дозволено 24 часа пред денот на гласање, сè до затворањето на гласачките места на денот на гласање”.*

Според членот 6 од Законот, медиумите треба да ги утврдат и објават правилата кои се однесуваат на медиумското покривање на изборите. Самиот јавниот радиодифузен сервис РТВ Словенија има обврска да обезбеди време во својата програма за кандидатите и политичките партии. Сите радиодифузери можат да доделат простор за кандидатите и партиите кои сè уште не се застапени во телата кои се избираат:

*“(1) Медиумите мора да ги утврдат и да ги објават правилата (опфат, услови и начин) за користење на програмското време или на просторот во весници предвиден за презентирање на кандидатите, политичките партии и нивните програми, најдоцна 45 дена пред денот на гласање на изборите или 25 дена пред денот на референдумското гласање.*

*(2) За време на изборната кампања, Радиотелевизија Словенија ќе обезбеди време во својата програма за презентирање на кандидати или мислења за прашањето на референдумот во согласност со оние одредби од законот со кои се регулира Радиотелевизија Словенија т.е. со кои се регулира политичката пропаганда во програмите на Радиотелевизија Словенија.*

*(3) Издавачите на другите печатени или електронски медиуми кои се во директна или индиректна мнозинска јавна сопственост мора да обезбедат еднакви услови за сите организатори да објавуваат пораки со изборна пропаганда, и согласно правилата наведени во првиот став од овој член, тие мора да обезбедат еднаквост за организаторите на изборната кампања во презентирањето на кандидатите и нивните програми. Посебен простор или термини можат да се одвојат за политички партии кои се веќе присутни во Собранието или за политички партии и кандидатски листи кои веќе се присутни во претставничките органи на локалната самоуправа, и посебен термин или простор за политички партии и кандидатски листи кои сè уште не се застапени во Собранието или во претставничките органи на локалната самоуправа”.*

Членот 7 од Законот ги дефинира правилата за идентификување и транспарентност на политичкото рекламирање и пораки:

*“(1) Издавачите на медиумите (онака како што е дефинирано со регулативата за медиуми) мора да го објават идентитетот на оној кој ја објавил рекламата.*

*(2) Билтените, каталозите или другите медиуми, плакатите, брошурите, банерите и видео страниците на кои нема живи слики, и телекомуникациските пораки кои содржат рекламна содржина за изборната кампања мора да го наведат идентитетот на оној кој го наратал таквото рекламирање. Плакатите исто така мора да го наведат нивниот сервиски број”.*

Приватните радиодифузери имаат обврска да ги објават своите планови и правила за покривање на изборите. Тие имаат обврска подеднакво да ги третираат партиите и да обезбедат дека политичкото рекламирање и политичките пораки се означени согласно оној кој ги објавува.

Законот за избори и референдум (член 40) упатува на четири тела кои се задолжени за спроведување на законот. Надзорот врз примената на членовите 5 до 7 е кај [Инспекторатот за култура и медиуми во рамките на Министерството за култура](#). Притоа, овој инспекторат е мошне мал и не објавува информации за неговите активности во оваа област.

Дополнително, според членот 40 (3):

*„Инспекторатот задолжен за внатрешни работи, Инспекторатот задолжен за култура и медиуми, надлежната локална инспекција или локалните полициски служби можат да изречат казни за прекршок согласно овој Закон. Тие исто така можат да изречат казни во забрзана постапка и во износ кој е поголем од минималниот износ предвид за казна“.*

Законот исто така бара политичките партии и кандидатите да објават во своите извештаи колку пари биле потрошени за рекламирање во медиумите (член 15 (2)).

## Јавен радиодифузен сервис

Регулирањето на покривањето на изборите и референдумските кампањи дополнително е елаборирано со [Законот за РТВ Словенија](#). Членот 4 се однесува на обврските на радиодифузерот во однос на програмскиот распоред и на оние кои се релевантни за покривање на изборите и политички вести:

*“(1) Програмите на РТВ Словенија наведени во првиот став од претходниот член:*

- содржат емитувања кои се непристрасни и кои имаат кредибилитет, а кои сеопфатно информираат за политички настани во земјата и во странство, за важни настани во други европски земји, особено во земјите членки на ЕУ, како и за важни меѓународни теми, така што содржините кои се емитуваат овозможуваат објективно информирање на словенечките граѓани, на Словенците во целиот свет, припадниците на словенечкото национално малцинство во Италија, Австрија и Унгарија, на автохтоните италијански и унгарски национални заедници во Република Словенија и на ромската заедница која живее во Словенија;*
- овозможуваат квалитетно информирање за сите важни културни, политички историски, спортски, општествени и економски настани;*
- го прошируваат разбирањето на сите клучни прашања во функционирањето на едно демократско општество;*
- промовираат култура на јавен дијалог и овозможуваат широк простор за јавна дебата за проблемите во општеството;*

Членот 5 од Законот исто така се осврнува и на новинарската етика, и го вели следново:

*“Новинарите (во понатамошниот текст: новинарите), уредниците (во понатамошниот текст: уредниците) на РТВ Словенија и другите кои се директно инволвирани во продукцијата или подготовката на ратиотелевизиските програми мораат:*

- да го почитуваат принципот на вистинитост, непристрасност и интегритет на информациите;*
- да ја почитуваат човековата личност и достоинство;*
- да го почитуваат принципот на политички баланс и плурализам;*
- да ги почитуваат принципите на уставност и законитост во обмислувањето на програмите, вклучително и забрана за промовирање на културолошка, верска, сексуална, расна, национална или друга форма на нетолеранција;*
- да обезбедат непристрасно и сеопфатно информирање со цел граѓаните да имаат можност слободно да ги изразат своите ставови;*

- да го почитуваат принципот на политичка независност и автономност на новинарите;
- да ја применуваат професионалната етика на новинарите, да не овозможат дискриминација на информациите и коментарите во новинарските текстови;
- да ги заштитат децата и младите од содржини кои би можеле неповолно да влијаат на нивниот физички и психички развој, и да ги почитуваат универзалните човекови вредности“.

Членот 10 од Законот се однесува на политичката пропаганда/ политичките пораки:

**“(1) На програмите на РТВ Словенија не е дозволена политичка пропаганда.**

**(2) Без да се исклучат одредбите од претходниот став, политичка пропаганда е дозволена во време на изборна кампања, во согласност со одредбите кои регулираат изборни кампањи.**

**(3) Политичка пропаганда, според овој Закон, се пораки за политичка пропаганда (спотови) и други форми на политичка пропаганда која има за цел да влијае на определувањето на гласачите кога тие ќе гласаат.**

**(4) РТВ Словенија може да емитува пораки на политичка пропаганда само со назначување на идентитетот на оној кој го пласира тоа рекламирање. Лицето/ организацијата која го пласира рекламирањето е одговорно за содржината на таквата порака“.**

Членот 12 ги регулира обврските на РТВ Словенија да предвиди бесплатно емитување за сите политички кандидат(к)и и партии подеднакво:

**“(1) Во период на изборна кампања, РТВ Словенија мора да овозможи бесплатно време за презентирање на кандидат(к)ите (во понатамошниот текст: кандидат(к)ите), политичките партии и нивните програми. РТВ Словенија има обврска да го земе предвид принципот од членот 4 од овој Закон кога го определува ова време и кога ја дефинира содржината на овие ветувања.**

**(2) Времето доделено за презентирање на кандидати и политички партии застапени во Националното собрание или во Европскиот парламент ќе биде исто за сите, а условите за нивно претставување во предизборните преноси ќе бидат исти.**

**(3) Политичките партии и независните кандидат(к)и кои не се застапени во Националното собрание или во Европскиот парламент мора да имаат на располагање една третина од вкупното време утврдено од РТВ Словенија за сите политички партии и кандидат(к)и кои учествуваат на изборите. РТВ Словенија им овозможува на овие партии или кандидат(к)и да се претстават во рамките на посебните предизборни презентации наменети за нив и во термини одвоени од емитувањата наведени во претходниот став, така што на секоја од овие партии или на секој од независните кандидати им се овозможува еднакво презентирање.**

**(4) РТВ Словенија мора да им ги овозможи истото време и услови за презентирање на сите кандидат(к)и за претседател на Републиката (во понатамошниот текст: претседател на Републиката).**

**(5) Не подоцна од 15 дена по распишувањето на изборите за претседател на Републиката или изборите за Национално собрание, Европски парламент или локални избори, РТВ Словенија мора да ги објави начинот, формите, обемот и условите за презентирање на кандидат(к)и, политички партии и нивните програми, дневниот печат или на друг начин достапен за јавноста“.**

Поглавјето V од Законот се однесува на санкции (казни) со кои јавниот радиодифузер може да биде казнет за низа прекршувања, како што се: објавување на политичка пропагандна порака без наведување на нарачателот согласно членот 10 од овој Закон; необјавување на начинот, формите, обемот и условите за презентирање на кандидат(к)ите, политичките партии и нивните програми во рок не подоцна од 15 дена пред почетокот на изборната кампања (член 12, став 5).

## Етички кодекс на јавниот радиодифузен сервис

Јавниот радиодифузен сервис има [Кодекс на професионална и новинарска етика](#) во кој детално се наведени принципите на точност, непристрасност, кредибилитет, одговорност, опфат на мислења, баланс во комуникација и исто така баланс на комуникација во конкретна програма. Делот 3 се однесува на изборните кампањи:

### **3.1** Поставеност во однос на Собранието и политичарите

*Ова поглавје не се однесува на дневните програми за информативно известување за настани во времето определено како исклучок со членот 8 од Законот за РТВ Словенија („политичка пропаганда е дозволена во период на изборна кампања“), како и на бројни професионални и технички (сервисни) емитувања на изборното законодавство и неговата имплементација.*

*Во емитувањата на вести и други емитувања на РТВ Словенија не е дозволена политичка пропаганда за време на изборна кампања. За нив останува критериумот за информативна важност и уметничка важност, земајќи ги предвид одредбите од членот 4 од Законот за РТВ Словенија.*

*За време на наведениот период, РТВ Словенија овозможува еднаква бесплатна презентација на програмите на партиите и независните кандидати кои се натпреваруваат за Националното собрание. Редоследот на презентирање се определува со јавна ждрепка.*

*Радио и телевизиските програми на РТВ Словенија им ги нудат истите можности на сите презентации: микрофон во студиото за снимање или телевизиска камера во студиото, како и исто кадрирање. Не е дозволено користење на фотографии и аудио материјал од архивите на РТВ Словенија за цели на промотивно презентирање.*

*Партиите кои сакаат да ја искористат можноста за бесплатна презентација мора да го потврдат тоа на писмено до главниот уредник на соодветните програми на РТВ Словенија и тоа во рок кој ќе биде определен согласно законски предвидените рокови за секои избори.*

*Во согласност со програмските потреби и технички капацитети на РТВ Словенија, таа ќе ја извести политичката партија и кандидат(к)ите на писмено за програмскиот распоред на радио и телевизиското снимање.*

*Во случај на отсуство на датумот предвид за снимање, клиентот ја губи можноста за бесплатна презентација.*

*Бесплатни презентации не се објавуваат на телетекст сервисот на РТВ Словенија.*

### **3.2** Соочување на политичките партии и кандидат(к)ите

*Во програми во кои има соочување на партиите и на кандидат(к)ите ќе се применуваат следниве принципи:*

- Дискусијата ја водат и ја насочуваат новинари, кои се во улога на непристрасен олеснувач на дискусијата која се одвива помеѓу партиски претставници или кандидат(к)и, без разлика дали се работи за одговори на конкретно прашање или на заокружени тематски единици.*
- Новинарите кои се домаќини на предизборни емисии мора да му дозволат на секој учесник да се искаже во предвидениот временски рок; ако учесникот не ги почитува овие ограничувања, новинарот има право да му го одземе правото да зборува (да ги запре во зборувањето).*
- Во овие емисии постои кумулативен принцип според кој парламентарните и вонпарламентарните партии можат да се искажуваат во сооднос 2/3: 1/3 од програмското време, во полза на парламентарните партии (посебно за телевизија Словенија, посебно за радио Словенија и посебно за радио и телевизиски програми на регионални центри).*

- Во програмите на РТВ Словенија, учеството на политичките партии во конкретни термини е нешто што го предлагаат уредничките тимови; рангирањето на партиите во конкретните емисии се определува со влечење на ждрепка. Со ова им се дава можност на кандидат(к)ите на вонпарламентарните партии и на кандидатите од партиите застапени во Националното собрание да бидат застапени во соочувањето. Во случај на сомнеж кои партии се парламентарни а кои не, РТВ Словенија мора да обезбеди официјално објаснување од претседателот на Националното собрание и податоци од главниот регистар на Министерството за внатрешни работи. Во програмата може да учествува само кандидат/ка од листата на поединечна партија или од листата на група на партии.
- Предизборните емитувања најчесто се во живо, со ограничено време за давање одговори и реплики; партиите кои нема да го искористат времето кое претходно било договорено за нивно претставување во предизборното соочување, нема да имаат право на друг термин.
- Кај емисии во кои е предвидено присуство на публика, секоја партија ќе добие ист број на билети кои таа ќе може да ги подели на своите членови и поддржувачи, но не и на вишите официјални лица ниту на нејзините кандидат(к)и на изборите.

### 3.3 Балансирање на известувањето за време на изборна кампања во други емитувања

- За време на изборната кампања, претставниците на партиите и кандидат(к)ите за Национално собрание не може да се појават во програми емитувани од РТВ Словенија, освен во оние кои се предвидени во точката 3.1. Кога се известува за активностите на тие претставници на партиите и на кандидат(к)ите кои вршат државни и јавни функции, РТВ Словенија постојано ќе прави разлика помеѓу нивните државнички активности и нивната изборна активност. Овие правила се однесуваат на овие вторите.
- Новинарите и соработниците на РТВ Словенија кои ќе учествуваат на изборите или кои учествуваат во изборна кампања не смее на ниту еден начин да бидат домаќини ниту да уредуваат емисии, или да имаат авторски придонес во емисиите во период на изборна кампања. Секое непочитување на овие ограничувања од страна на вработен во РТВ Словенија ќе доведе до нивно суспендирање сега и веднаш“.

## Клучни констатации

- ▶ Регулацијата на политичкото рекламирање и политичката комуникација за време на изборите и референдумите главно се заснова на Изборниот законик. Исклучок е Законот кој се однесува на јавниот радиодифузен сервис.
- ▶ Не е јасно дали политичкото рекламирање е можно само во изборен период, освен на јавниот радиодифузен сервис каде истото е забрането кога не е период на избори.
- ▶ Сите медиуми имаат обврска да објават планови и правила за тоа како ќе ги покриваат изборите.
- ▶ Освен тоа, сите медиуми имаат обврска подеднакво да ги третираат партиите и кандидат(к)ите, кога станува збор за објавување на нивните пораки. Тие исто така можат да им определат и бесплатно време на политичките партии и на претставниците. Јавниот радиодифузен сервис има обврска да овозможи бесплатно време.
- ▶ Сите политички пораки и рекламирања мора да бидат означени на начин на кој може да се види кој ја пласира таквата реклама/ порака.
- ▶ Јавниот радиодифузен сервис многу подетално го регулира ова прашање, вклучувајќи тука сопствени кодекси и стандарди.



## 4. Заклучоци, насоки и препораки

### 4.1. ВОВЕД

Медиумите имаат суштинска улога во спроведувањето на демократски избори. Медиумите им овозможуваат платформа на партиите и на кандидатите да ги искажат своите политички мислења, но тие исто така на гласачите им овозможуваат и разни други информации и можат да вршат надзор над активностите на Владата и на сите политички чинители воопшто.

Советот на Европа има клучна улога во поставувањето на стандардите на целиот европски континент. Објавени се неколку негови препораки, резолуции и мислења во врска со медиумите и изборите. Најголем дел од државите имаат правила кои се одраз на овие стандарди: во однос на прашањата на правичност и непристрасност; во врска со правичната распределба на слободното време за емитување; или можност за купување на термини за емитување и тоа на еднаков и недискриминаторски начин; во однос на третманот на анкетите на јавното мислење; и вредноста на тоа да има ден за размислување (или молк) на денот што им претходи на изборите.

Во претходните делови од оваа студија ги видовме примерите од неколку земји за тоа како се остварени овие работи, и тоа мошне детално, најчесто во вид на регулативи, правилници, кодекси и насоки.

Значаен е фактот дека стандардите на Советот на Европа бараат земјите-членки да воспостават рамки за медиумско покривање на изборите кои ќе ги поддржат принципите на правичност, балансираност и непристрасност и ќе придонесат за слободни и демократски избори. Ова беше нагласено од Комитетот на министри во 1999 година, кога тој препорача „*владите на земјите членки да разгледаат начини за да се обезбеди почитување на принципите на правичност, балансираност и непристрасност во покривањето на изборните кампањи од страна на медиумите и да размислат за усвојување на мерки за спроведување на овие принципи во нивното домашно право или практика, каде што е соодветно и во согласност со уставното право*“<sup>75</sup>.

На ниво на Европската унија, во септември 2018 година, претседателот Жан Клод Јункер ја истакна потребата да ги заштитиме нашите слободни и фер избори. Мерките што тој ги изнесе вклучуваа и препорака за поголема транспарентност во политичкото рекламирање и таргетирање на интернет<sup>76</sup>. На ниво на ЕУ постои голема фокусираност на прашања кои се во врска со политичкото рекламирање на интернет, кампањи преку интернет и прашањето на дезинформации. Важна иницијатива тука е Мониторот на медиумскиот плурализам развиен од Центарот за медиумски плурализам и слобода на медиумите, како алатка за мерење на ризиците за плурализмот во медиумите во земјите членки на ЕУ. Вреди да се наспомене дека Мониторот на медиумскиот плурализам сега ги вклучува и земјите кандидатки Албанија и Турција и дека може да им користи и на другите земји во регионот и тие исто така да се приклучат кон оваа истражувачка активност.

### 4.2. ПРЕПОРАКИ

Секое од прашањата идентификувани од корисниците во однос на политичкото рекламирање и на правилата кои важат за медиуми во време на избори се образложени во понатамошниот текст, при што се дадени и препораки.

75 Препорака бр. R (99) 15 на Комитетот на министри на земјите членки во врска со мерки кои се однесуваат на медиумско покривање на изборни кампањи, 9 септември 1999 година.

76 Препорака од 12.9.2018 година за мрежи за изборна соработка, транспарентност на интернет, заштита од инциденти поврзани со компјутерската безбедност и справување со кампањи на дезинформации во контекст на изборите за Европски парламент.

### 4.2.1. Платено политичко рекламирање надвор од изборен период

Прашањето за платено политичко рекламирање во регионот се чини не е дали да се продолжи тоа да се дозволува или не, туку како најдобро да се подобрат правната рамка и практиката околу истото. Ова не е случај во голем број европски земји, вклучително и во оние наведени во оваа студија, каде што е забрането платеното политичко рекламирање (во Франција, Ирска, Велика Британија), или барем е ограничено само во изборен период (Италија, за локални радиодифузери). Има многу што да се дебатира за ова прашање, особено имајќи го предвид сегашниот, понекогаш и масовен, премин на политичките реклами кон платформите на интернет и социјалните мрежи, за што ќе се дискутира понатаму во текстот, иако сè уште не станува збор за прашање што е силно нагласено во овој регион.

Во утврдувањето дали да се оди на платено политичко рекламирање или истото да се забрани, важно е да се разгледа судската пракса на Европскиот суд за човекови права. На пример, повреда на членот 10 (правото на слобода на изразување) од Европската конвенција за човекови права е утврдена во случај кога на телевизиски канал му е изречена парична казна за емитување платено рекламирање на мала политичка партија на пензионери, што било прекршок на целосната забрана предвидена со националното законодавство (*TV Vest AS u Rogaland Pensjonistparti npomus Норвешка*). Слично на тоа, донесена е одлука во врска со целосната забрана за политичко рекламирање во Швајцарија во случајот *VgT Verein Gegen Tierfabriken npomus Швајцарија*, каде што организација за права на животните се обиде да ја објави својата реклама против одгледувањето животни на националната телевизија. Не исклучувајќи го фактот дека таквата забрана би можела да биде компатибилна со правото на слобода на изразување во одредени ситуации, Судот не ги прифати општите оправдувања дека (а) забраната спречила финансиски моќни групи да ја нарушат јавната дебата и дека (б) радиодифузните медиуми мора да подлежат на поголеми ограничувања поради нивното влијание.

Од друга страна, во познатиот случај на *Animal Defenders International v. United Kingdom* (се работи за реклама на невладина организација за права на животните против суровост кон приматите), Судот пресуди во полза на забраната. Усвојувајќи ја новата доктрина за „општи мерки“, Судот значително го прошири просторот за слободна процена, потпирајќи се многу повеќе на проценката направена од домашните власти за неопходноста на мерката. Образложението на Судот се засноваше, меѓу другото, на недостигот од европски консензус за тоа како да се регулира платеното политичко рекламирање во радиодифузијата, на можната злоупотреба на правилата кои предвидуваат помали ограничувања и на пристапот кој го има апликантот до други моќни комуникациски алатки како што се печатените медиуми, интернетот и демонстрации. Што се однесува до прашањата на интернет, Судот, генерално, ја следи логиката на тоа дека „она што важи вон интернет, исто така важи и на интернет“<sup>77</sup>, но ги зема предвид и посебните карактеристики на интернетот. Судот исто така ја призна општата загриженост на Обединетото Кралство да спречи нарушување на политичката дискусија предизвикано од моќта на одредени групи со неограничени финансиски средства.

Регулативата за радиодифузија што се однесува на ограничувања за рекламирање и на обврски за непристрасност помага во тоа да се обезбедат еднакви услови за политичка дебата. Сепак, важно е да се напомене дека, бидејќи забраните за политичко рекламирање (засага) се однесуваат само на радиодифузерите, но не и на интернет медиумите и на интернет платформите, ефективност на овие режими значително се намалува. Правилата варираат во зависност од земјата и во зависност од условите на локалниот пазар, но јасно е дека границите на трошење за кампања веројатно ќе треба да бидат предмет на сериозно разгледување, имајќи ги предвид актуелните тенденции за премин кон трошење средства на интернет. Во овој контекст постои растечки тренд за регулирање на политичкото рекламирање на интернет кој бара постоење минимална транспарентност, во смисла на идентификување на таквото рекламирање, на идентитетот на оние кои го пласираат тоа рекламирање и кои плаќаат за истото, и на парите кои биле потрошени за таквото рекламирање. Ова е веќе регулирано со законодавството во Франција, додека владите на Ирска и на Обединетото Кралство посочија дека планираат законските да го регулираат ова прашање.

77 Изведено од Советот за човекови права на Обединетите нации: Унапредување, заштита и уживање на човековите права на Интернет.

Недостигот од јасни законски одредби кои би го забраниле платеното политичко рекламирање во период кога нема избори, е идентификуван како едно од проблематичните прашања во регионот, освен во Албанија, Србија (може да се најде во Законот за медиуми) и на Косово\* (каде е дефинирано со подзаконски акти). Немањето јасна забрана за ваквите практики во релевантното законодавство веројатно најдобро е објаснето во одговорите на прашалникот добиен од Босна и Херцеговина а кое, според одговорите дадени и од другите земји кориснички, може да кажеме дека важи и за целиот регион: "Непостоењето на правила за регулирање на платеното политичко рекламирање во период кога нема избори може да биде проблематично од аспект на непристрасност и еднакви можности, особено имајќи предвид дека во Босна и Херцеговина често се констатира дека „вистинската“ изборна кампања е завршена уште и пред да започне. Правилата за предизборниот период обично темелно се почитуваат и за повеќето политички субјекти се смета дека дотогаш тие веќе ја завршиле својата работа".

Во некои случаи, вклучително Босна и Херцеговина и Република Северна Македонија (во однос на приватните радиодифузери), немањето правни дефиниции за ова прашање е „премостено“ со фактот дека платеното политичко рекламирање се смета за дозволено надвор од изборниот период, но дека потпаѓа под регулаторниот режим кој се применува на редовното рекламирање.

Барем еден дел од средствата за политичко рекламирање доаѓаат од државните буџети, кога станува збор за распределување финансиски средства за кампања, а кои стануваат достапни по распишувањето на изборите. Секако дека големите политички субјекти имаат значителни финансиски ресурси на располагање и не мораат да се потпираат на буџетските средства доделени за таа цел. Сепак, постојат максимални граници на трошење и обврски за објавување кои се применуваат на политичките субјекти или на чинителите поврзани со нив.

Со ова доаѓаме до можноста од нееднаквост, затоа што некои политички партии имаат поголеми финансиски средства од другите со кои можат да си дозволат да платат повеќе простор за рекламирање во медиумите, така што изборната трка во старт е нееднаква, барем кога станува збор за рекламирањето во медиумите. Ова прашање, меѓу другото, беше суштински елемент во донесувањето одлуки за забрана на политичкото рекламирање во европските држави (види ги примерите содржани во оваа студија). Во Италија, на пример, политичкото рекламирање е бесплатно, освен кај локалните радиодифузери кои наплаќаат 50% попуст на вообичаените цени за рекламирање во истите термини, и тие имаат право на надомест од државата согласно правилата (има слична пракса и во Република Северна Македонија и истата се смета за проблематична). Во Германија, политичкото рекламирање е дозволено само во период на изборни кампањи, а цената за ова се само трошоците на надомест кои им се враќаат на радиодифузерите<sup>78</sup> (и исто така по цена која е пониска од онаа за нормално рекламирање).

Алтернативен пристап на платеното политичко рекламирање е доделувањето бесплатни термини за емитување, и тоа на еднаква основа во периоди на избори. Ова може да биде незадолжително за радиодифузерите (Ирска) или задолжително за некои радиодифузери (во Обединетото Кралство и Франција ова ги вклучува јавните канали, општите бесплатни канали и, во случајот на Франција, каналите кои емитуваат вести), или во некои случаи обврските за јавните радиодифузни сервиси може да бидат поголеми.

Размислувањето за забрана на платеното политичко рекламирање, како што е тоа случај во некои европски држави наведени тука, можеби не е најсоодветниот начин за справување со проблемите идентификувани во регионот, особено затоа што би можело дополнително да го загрози веќе отежнатиот баланс во врска со ситуацијата на медиумите во регионот, вклучително и економската ситуација<sup>79</sup>.

78 Види поглавјето за Германија во Cappello M. (ed.), *Медиумско покривање на избори: правната рамка во Европа*, IRIS Специјал, Европска аудиовизуелна опсерваторија, Стразбур, 2017.

79 Ова ги вклучува размислувањата за забрана на платеното политичко рекламирање за јавните радиодифузни сервиси (PBS) и дозволување на истото за комерцијалните медиумски сервиси, заради моделите на дуално финансирање на јавните радиодифузни сервиси обврските во врска со избори за овозможување повеќе типови на политички програми, следејќи ги принципите на непристрасност, точност и балансираност. Одлуката во врска со ова е дел од јавната политика, имајќи ги предвид специфичностите на пазарот за секоја земја, со огромен број упатувања поврзани со оваа дебата, но тоа е нешто што не е предмет на оваа студија.

Наместо тоа, се предлага измена на релевантното законодавство или на подзаконските акти на начин кој јасно ќе предвиди дека платеното политичко рекламирање е забрането во секое време, освен во време на предизборни кампањи, што во регионот е отприлика 30 дена пред изборите. Во Црна Гора овој временски период е можно да се разликува, затоа што истиот започнува за политичките партии/кандидатите од датумот кога нивното номинирање е потврдено од Изборната комисија.

Понатаму, ваквите подзаконски акти треба да ги земат предвид препораките на Советот на Европа во оваа област. Онаму каде платеното политичко рекламирање е дозволено, земјите членки треба да обезбедат дека сите политички кандидати и партии „се третирали на еднаков и недискриминаторски начин“. На пример, во земјите членки каде на политичките партии и кандидати им е дозволено да купуваат рекламен простор за изборни цели, регулаторните рамки треба да обезбедат дека „можноста за купување рекламен простор треба да им биде достапна на сите партии кои се во изборниот натпревар, и под еднакви услови и цени“. Комитетот исто така препорача „земјите членки да размислат за воведување одредби во нивните регулаторни рамки со кои би се ограничил вкупниот простор достапен за политичко рекламирање кое може да ги купи одредена партија или кандидат“.

Исто така, Европската комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), во својот Кодекс на добри практики за изборни прашања<sup>80</sup> од 2018 година ја потенцира важноста од еднакви можности, што се однесува и на покриеноста во медиумите. Притоа, ваквата еднаквост е или стриктно определена или пропорционална (според резултатите остварени на претходните избори). Освен тоа, тие забележуваат дека финансирањето на изборни кампањи на политички партии и кандидати мора да биде транспарентно. Принципот на еднаквост на можностите може, во некои случаи, да доведе до ограничување на трошењата на политичките партии, особено во однос на рекламирањето.

#### 4.2.2. Дефиниции, идентификација и потекло на политичкото рекламирање

Немањето законска дефиниција за политичко рекламирање доведува до двосмисленост во разбирањето на овој поим, и може да доведе до правна неизвесност. Ова прашање беше истакнувано како најпроблематично во регионот, поради случаите на премногу широки дефиниции, упатување на каков било друг вид рекламирање, како и поради немање одредби кои би се однесувале на идентификување и потекло на политичкото рекламирање.

Како ќе биде дефинирано и идентификувано политичкото рекламирање и како ќе се определи неговото потекло зависи од самите држави, а тука се дадени некои предлози во таа смисла. Една од најсоодветните дефиниции за политичко рекламирање можеби е онаа која потекнува од [кодексите на американската држава Вашингтон](#), измени во 2020 година, според кои: „Под политичко рекламирање се подразбира секое рекламирање на билборд, дисплеи, реклами во весници, знаци, брошури, текстови, таблоиди, летоци, писма, радио или телевизиско презентации, рекламирање на дигитални или социјални медиуми или користење на други средства за масовна комуникација со цел апелирање, директно или индиректно, за гласови или за финансиска или друга поддршка во која било изборна кампања“.

Освен овозможувањето средства преку кои се дисеминира политичкото рекламирање, подеднакво важно е да се дефинираат опфатот и целта на тоа рекламирање. Дефиницијата за политичко рекламирање во британските закони дава широк и сеопфатен преглед за тоа колку опфатот и целта на таквото рекламирање се релевантни за таа јурисдикција: реклами кои се однесуваат на политички организации, оние кои се обидуваат да влијаат на исходот на избори или референдуми, или да овозможат измени во законот, или да влијаат на политики или одлуки, или законодавни постапки, или се поврзани со индустриски спор. Интересно е да се констатира дека дефиницијата за политичко рекламирање во Албанија исто така е мошне широка и се однесува на она рекламирање кое: поддржува интереси на политички партии, политички групи или лидери кои сакаат да остварат политички цели; влијае на законски измени; влијае на политички или административни одлуки; влијае на развојот на јавното мислење во врска со спорни политички прашања.

80 Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) (2018): [Кодекс на добри практики во изборни прашања – Насоки и објаснувачки извештај](#).

Во овој контекст, една пракса која е присутна во регионот (како и во многу други држави) се однесува на избрани функционери кои ја користат својата позиција за да обезбедат многу повеќе бесплатно време за да водат кампања, во период кога нема избори, и тоа не само во националните туку и во медиуми на соседните држави, и е нешто што е многу е поефективно отколку која било платена политичка кампања, но тоа спаѓа надвор од неговиот опфат. Дури и кога се презентираат опозицијата или вонпарламентарните политички субјекти, времето кое им се доделува ним не може да се спореди со времето кое им е посветено на избраните функционери. Времето за емитување кое им се доделува ним е разбирливо од аспект на следење на дневните политички настани, за кои интересот кај јавноста е голем.

Овие прашања се регулираат со законска рамка која подразбира непристрасно, балансирано, точно и недвосмислено известување, како и со правните норми и принципи кои сега се на сила во регионот. Сепак, кога станува збор за праксата за придржување до овие принципи, и особено кај јавните сервиси, повеќе извештаи укажуваат на тоа дека ситуацијата во некои земји од регионот е далеку од задоволителна и дека има голема пристрасност и политичко влијание врз медиумите, во прв ред кон јавните медиумски сервиси<sup>81</sup>. Колку и да е тешко, медиумските сервиси можат да се обидат да го минимизираат влијанието на овие „кампањи кои се случуваат во периоди кога нема избори“ така што на публиката ќе ѝ ги предпочат овие прашања, а потоа таа самата ќе може да формира свое мислење. Иако постоењето на построги обврски за еднаквост, непристрасност и баланс делумно можат да помогнат во оваа смисла, тие не се во можност целосно да го решат овој проблем затоа што неповолната финансиска ситуација во регионот, сложените политички проблеми и агенди, големото политичко влијание и контрола врз медиуми, итн. претставуваат големи пречки за остварување целосна независност на медиумите и за непристрасно и објективно известување, особено во однос на изборите. Силно се препорачуваат шеми за саморегулирање и ко-регулирање, наменети за етичките норми кај новинарите, програми и механизми за поддршка со кои би се зајакнала независноста на медиумите и на регулаторните тела. Интересни во оваа смисла се обемните кодекси за саморегулација на јавните радиофизуни сервиси во Словенија.

Подеднакво важно е и идентификувањето на политичкото рекламирање, затоа што политичките реклами секогаш треба да бидат идентификувани како такви и да не бидат маскирани како вести или како мислење на уредникот, применувајќи ги притоа истите принципи и ограничувања како и за секој друг вид на рекламирање. Да не забораваме дека во својата Препорака од 1999 година, Советот на Европа исто така се осврнa на ова прашање и ја потенцираше важноста од јасно идентификување на политичкото рекламирање: јавноста треба да биде свесна дека пораката претставува платено политичко рекламирање.

Се поставува прашањето дали кон таквото рекламирање во период кога нема избори и кое не е соодветно означено, потоа треба да постапува регулаторот, како да се работи за прикриено рекламирање под превезот на правилата за редовно рекламирање.

Во оваа смисла, и имајќи го предвид прашањето кое го покренaa некои од корисниците во смисла на целосно разграничување помеѓу правила наменети за политичко и за друг вид на рекламирање, треба да се потенцира дека принципите навистина се исти, но се препорачува донесување на подетална регулатива само за политичките реклами (како што се забрана за користење деца, која подетално е образложена подолу). Добар пример е оној од РС Македонија, каде обврската за идентификување на платеното политичко рекламирање е јасно наведена во Изборниот законик, и во него се содржани обврски истото јасно да се одвои од другите програми, да се означи како платено политичко рекламирање и да се наведе која партија/ коалиција го наратчала. Слична ваква обврска за одвојување има и во Црна Гора.

Во однос на потеклото на политичкото рекламирање, се предлага јасно да се наведе дека е задолжително да се наведе потеклото на политичкото рекламирање и да се воведат колку што е можно поопшти одредби за да се опфатат сите чинители, не само политичките субјекти и поддржувачите на нивните кампањи, кои пласираат реклами со политичка природа. Спроведување на оваа обврска може да биде едноставно или сложено колку што е едноставно или сложено иден-

81 За повеќе информации, види [Делегација на Европскиот парламент за следење на општите избори во Босна и Херцеговина](#) (5 – 8 октомври 2018 година, Конечен извештај).  
Види исто така и [брифингот на Европскиот парламент за Србија](#).

тификувањето и контролирањето на максималните граници за трошење согласно принципот „следи ги парите“. Потребата од постоење јасни законски одредби во врска со идентификувањето и потеклото на платеното политичко рекламирање произлегува од принципите кои се однесуваат на кое било друго рекламирање, бидејќи непостоењето на овие принципи доведува до можни негативни влијанија врз гласачите, може да доведе до заблуда за неговата природа, итн.

Целта на овие правила е да се одржи интегритетот, правичноста и легитимноста на изборниот процес и на неговите резултати, и да претставува заштита од можноста приватните интереси и моќници да ги контролираат резултатите така што би „шурувале“ со медиумите и политичарите, или би купувале влијание врз јавното мислење. Главниот принцип кој треба да се почитува произлегува од меѓународните стандарди за човекови права кои бараат правилата да бидат неопходни и пропорционални.

### 4.2.3. Влијание од соседните држави на прашања кои имаат врска со изборите

Интересно е да се забележи дека проблемот на потенцијално влијание на странски медиуми во изборите беше адресиран во препораката на Комитетот на министри на Советот на Европа во 1999 година. Комитетот потенцираше дека принципите на правичност, баланс и непристрасност *„треба исто така да се применуваат, кога тоа е релевантно, на медиумското известување за изборите во странство, особено тогаш кога овие медиум им се обраќаат на граѓаните во државата во која се организираат изборите“*.

Тука најдобро можеме да ги видиме најзначајните специфики на овој регион. Блискоста и историските и јазични врски на регионот, во комбинација со фактот дека понудата на аудиовизуелни услуги се прави преку кабелските/ IPTV дистрибутери во регионот – се елементите кои доведоа до ситуации на влијание врз изборите кое потекнува од странски медиуми. Да ја додадеме тука и појавата на нови даватели на аудиовизуелни медиумски услуги кои не се во надлежност на ниту една од земјите кориснички, но имаат програми кои се посветени на некои од нив. Пример за ова е N1 медиумската групација која е во надлежност на Луксембург, а која ги таргетира Србија, Босна и Херцеговина и Хрватска. На овие канали има платено политичко рекламирање како и друга програма која се однесува на избори, иако не се под надлежност на која било од државите во регионот. Во однос на Албанија, регулаторот известува дека политичките субјекти од соседните земји во регионот (Косово и Република Северна Македонија) начуваат рекламирање, за време на своите локални и национални избори, на главните ТВ станици во Албанија кои се достапни во нивните земји.

Горенаведените проблеми обично ги нема во другите европски земји. Политичките субјекти немаат пракса да „тераат“ кампања надвор од нивните држави, и малобројни се примерите на политичари од една земја да се појавуваат во медиуми во соседните држави. Ова прашање се покренува и во други ситуации во кои државите се реципиенти на канали кои ги таргетираат нив, а се емитуваат од други држави. Ова е решено во Насоките објавени од регулаторот во Ирска, а се однесуваат на покривање на избори. Во нив, ирскиот регулатор BAI ги поттикнува радиодифузерите кои се надвор од негова јурисдикција, а чии услуги се достапни во Република Ирска и кои покриваат вести и актуелни настани во Ирска, да ги запазуваат Насоките, кога тоа е соодветно, кога одлучуваат како ќе ги покриваат изборите во Република Ирска.

Во Законот за комуникации (2003) на Обединетото Кралство, одредбите со кои се забранува политичкото рекламирање го земаат предвид можното влијание на политичкото рекламирање во други држави. На пример, во Делот 321 се вели дека: „Едно рекламирање е спротивно на забраната за политичко рекламирање ако тоа: (а) влијае на резултатите од изборите или референдумите, било во Обединетото Кралство било на други места; (б) поттикнува измени во законот, било во целост или делумно, на Обединетото Кралство или на други места, или на каков било друг начин влијае на законодавниот процес во која било држава“.

Исто така се забележува и појавата, на пример, медиуми од Белгија и Швајцарија да известуваат за анкети на јавно мислење во Франција или за изборни резултати во периоди кога тоа е забрането

во Франција. Во моментот, главните проблеми во врска со изборите во повеќето земји членки на ЕУ се однесуваат на интернет медиумите и на социјалните мрежи. Ова прашање подетално го елаборираме во понатамошниот дел од текстот.

Гореспоменатите практики во регионот можат делумно да се решат со потесна соработка помеѓу медиумските регулатори, и тоа не само помеѓу оние од регионот туку и со оние од државите од кои потекнуваат конкретните медиумски сервиси (ако и кога е потребно). Ова е важно од аспект на избегнување на ситуации во кои операторите што ги дистрибутираат каналите се повикуваат да го спречат емитувањето на канали од соседните земји, затоа што ваквите активности се дискутабилни од аспект на правото на изразување и на слободниот меѓународен проток на аудиовизуелните услуги. Во таа смисла, а имајќи ја предвид одличната соработка на корисниците во рамките на проекти на Советот на Европа, но исто така и билатерално и мултилатерално, се предлага да се размисли за поддршка во формирањето на неформална работна група која редовно би разменуvala информации за овие прашања, следејќи ги праксите кои се користат на други места, и би овозможила квалитетна размена на идеи, пракси и законодавни и регулаторни мерки.

Како инспирација која произлегува од ревидираната Директива за аудиовизуелни медиумски услуги (Директива за АВМУ) во врска со воведувањето механизми за отстапување од обврската за принципот на земја на потекло, кога станува збор за промовирање на европски дела (член 13.2)<sup>82</sup>, ова би можело да биде дискутабилно од аспект на постапување согласно меѓународните стандарди во врска со правото на слобода на изразување. Наместо тоа, се препорачува ова прашање да не се решава од аспект на закони за медиуми туку од аспект на изборни закони, и на пример да се размисли за измена на изборните закони за да го ограничуваат или забрануваат трошењето финансиски средства за платено политичко рекламирање во кои било странски медиумски сервиси. Вреди да се потенцира дека некои земји, како што е Тунис, одат и подалеку и им забрануваат на кандидатите да користат какви било странски медиуми во време на кампања. Тука мора да се каже дека таквото политичко рекламирање, барем во еден дел, потекнува од пари на даночните обврзници, па оттука воведување вакво ограничување за политички субјекти и на нивни поддржувачи може да се смета за пропорционално и оправдано. Ова би ги исклучило прашањата на двојно државјанство и правото да се гласа во соседните земји, што инаку е единствена појава која не може да се реши со домашни законски марки затоа што се однесуваат на избори во друга држава. Практиката која ја пријави CRA регулаторот од Босна и Херцеговина се чини дека е одржлив пристап кон овие прашања, онаму каде платеното политичко рекламирање од политички субјекти од соседните сметки се смета за рекламирање и спаѓа во рамките на правилата кои го регулираат секое други рекламирање. Би било исто така корисно да се види како се одвиваат работите околу ова прашање на ниво на ЕУ, во контекст на препораката за транспарентност на политичкото рекламирање, имајќи ја предвид стратегијата на ЕУ која, меѓу другото, има за цел подобро да ги заштити демократските процеси од манипулации од трети земји или од приватни интереси.

Како што е наведено во Делот 2, ревидираната Директива за АВМУ има воведено систем на „привремено отстапување“ од принципот на слобода на прием на сервиси од други земји членки, а членот 3 (3) исто така овозможува привремено отстапување „таму каде аудиовизуелна медиумска услуга овозможена од давател на медиумски услуги кој е под надлежност на друга земја членка (...) претпоставува или претставува сериозен ризик за нарушување на јавната безбедност, вклучувајќи и заштита на националната безбедност и одбраната“.

Според претходно наведеното, Судот на правдата на Европската унија (јули 2019 година), постапувајќи по барањето за прелиминарна одлука од литванскиот суд во врска со ограничувањето на

82 Директивата за АВМУ предвидува можност за отстапување од принципот на земја на потекло и наметнување на обврски на давателите на медиумски услуги кои не се под надлежност на одредена земја членка, финансиски да придонесат кон продукцијата на европски дела. Ова навистина се транспонира во голем број земји членки на ЕУ и, на пример, се забележува интересен развој на настаните во врска со ова во заедницата која зборува француски јазик во Белгија. Поконкретно, нацрт-законодавството предлага диференцијација помеѓу домашни и странски медиумски услуги, а вторите се дефинираат како медиумски услуги што се под надлежност на земја членка на Европската унија или се страна во Договорот за Европска економска област, или се страна на Конвенција на Советот на Европа за прекугранична телевизија и која е наменета за јавноста во регионот во кој се зборува на француски или за јавноста која зборува француски јазик во двојазичниот регион на главниот град Брисел, со цел да се обезбедат приходи од комерцијални комуникации или приходи од корисници на тој пазар. На овие сервиси би им се вовела обврска да придонесат во финансирањето на домашната аудиовизуелна продукција.

дистрибуцијата на странски канали, посочи дека: „Една национална мерка не претставува ограничување на ‘слободата на прием’ ако таа е оправдана со општата цел за постигнување на некоја цел утврдена со јавна политика, и таа не претставува втора контрола на програмите, покрај контролата која потекнува од земјата членка од која се прави емитувањето. Во конкретниов случај, судот инсистира на фактот дека оваа национална мерка, која во основа се стреми кон постигнување на цел утврдена со јавната политика, ги регулира само методите на дистрибуција на програмите, без да го суспендира или да го забрани нивното реемитирање, при што каналот и понатаму легално се емитува во пакет со програми кои се плаќаат. Во таа смисла, Судот заклучи дека не е воспоставена „втора контрола“ и дека мерката изречена од земјата членка примател не спаѓа во рамките на членот 3 од Директивата за АВМУ“.

Сè уште не е јасно дали мешањето во демократскиот процес на друга држава преку медиуми може да се смета за закана за националната безбедност. Како што спомнавме претходно, се препорачува зајакнување на соработката помеѓу регулаторните тела во регионот со цел промовирање на взаемно почитување на правилата за медиумско покривање на избори и на правилата за политичко рекламирање, што може да биде корисен пристап за понатаму. Важно е да се потенцира дека присуството на политички субјекти во програмите на медиуми од соседните држави, што значи и заобиколување на правилата, спаѓа во рамките на етиката и нема да може да се реши со ниту една законска рамка која се смета за легитимна и дека го почитува принципот на слобода на изразување и слободен проток на аудиовизуелни медиумски услуги. Прифатено е дека она што е потребно е одредено ниво на политичка зрелост и демократизација со цел да се избегнат ваквите практики.

#### 4.2.4. Други прашања

Некои од земјите го покренува прашањето на користење малолетни лица во политичкото рекламирање. Во принцип, во регионот е забрането користење малолетни лица за политички цели, како што е тоа случај и во други држави. Со оглед на тоа дека вклучувањето на малолетни лица во политички кампањи, вклучително и во политичкото рекламирање, некои го сметаат како употреба на децата како статисти<sup>83</sup>, забраната за манипулирање со деца за овие цели, која ја има во целиот регион, е во согласност со воспоставените европски практики. Во примерите кои ги разгледавме, ова прашање не е директно адресирано во кодексите или регулативите кои се однесуваат на покривање на избори или на „политички пораки“ или на „емитувања на политички партии“.

Сепак, постои широк спектар на регулативи и кодекси кои даваат општи насоки за тоа како треба да се користат деца во рекламирање или во програмските содржини. Еден пример за ова имаме во Кодексот на ВАI за правичност, објективност и непристрасност во новинските и актуелните прашања во Ирска, во кој е содржана следнава обврска: „секогаш треба да се води сметка при вклучувањето на интервјуа со деца или ранливи лица во вести или во содржини кои известуваат за актуелни прашања. Во сите случаи, преовладувачки принцип мора да биде да се избегнува емитувањето на материјал кој би можел да биде неправичен или штетен за нивниот интерес. Пред емитување на какво било интервју со дете помало од 16 години или со ранливо лице генерално ќе се обезбеди претходна согласност од родител, старател или законски претставник, тогаш кога предметната материја е чувствително или сериозно прашање или каде непостапувањето на таков начин би се сметало за неправично. Одлуката за емитување на интервју во отсуство на таква согласност мора да биде оправдана со јавен интерес“.<sup>84</sup>

Едно прашање кое не беше многу покренувано од корисниците, но кое беше констатирано во многу извештаи кои се однесуваат на регионот или кои потекнуваат од регионот, е влијанието на интернетот и на социјалните мрежи на изборните процеси<sup>85</sup>.

83 <https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/handle/10161/16069>

84 Орган за радиодифузери на Ирска (2013): *Кодекс за правичност, објективност и непристрасност во новинските и актуелните прашања*.

85 За повеќе информации види, на пример, извештајот насловен како „Дезинформации во сферата на интернет, пример од Босна и Херцеговина“, изготвен во рамки на проектот *EC done* во Босна и Херцеговина во врска со последните општи избори во 2018 година, од страна на платформата за проверка на медиумски факти Raskrinkavanje (raskrinkavanje.ba) со која управува U.G. и граѓанската организација Zašto ne од Сараево, Босна и Херцеговина:



Други прашања се однесуваат на тоа на кое лице, или на кои организации, им е дозволено политички да се рекламираат. Во однос на бесплатното рекламирање, повеќето држави го ограничуваат правото на бесплатни термини само на оние партии кои се застапени во органите за кои се организираат избори (како што се националните парламенти, европските парламенти и сл.). Во Франција, на пример, термини за емитување исто така им се овозможуваат и на синдикатите и на професионалните организации. Во Словенија, термини за емитување можат да им се доделат и на партии и кандидати кои сè уште немаат избрани претставници.

Прашања поврзани со темата избори и интернетот, како и со социјалните медиуми, се правичноста, транспарентноста, автономијата на гласачите и легитимноста на изборите, и тоа поради кампањи кои се организираат врз основа на податоци, нивно таргетирање и сегментација на публиката. Пример за прашања поврзани со изборните процеси е скандалот со „Кембриџ Аналитика“ кој влијаеше на референдумот за Брегзит во 2016 година, на американските претседателски избори во 2016 година, потоа „тастатура армија“ на Родриго Дутерте, на разните лица низ целиот свет кои го користат интернетот за пропагирање на разни агенди. Тешко е да се измерат ефектите од дезинформациите кои се објавуваат на интернет и на социјалните мрежи, како што може да се забележи и со актуелнава глобална здравствена криза. Некаков увид во тоа ни овозможува студијата организирана во 2020 година од страна на американското списание за тропска медицина и хигиена, насловена како „Инфодемиија поврзана со Covid-19 и нејзиното влијание на јавното здравје: глобална анализа на социјалните мрежи“<sup>86</sup> која ги следеше гласините поврзани со Covid-19 и теориите на заговор кои беа објавувани на интернет платформите, како и интернет страниците на агенциите за проверка на фактите, Facebook, Twitter и интернет весниците, во периодот од 31 декември 2019 година до 5 април 2020 година. Како резултат на лажните информации на социјалните медиуми, во болниците беа примени околу 5.800 лица, и многумина починаа од пиење метанол или средства за чистење базирани на алкохол, итн.

Тешко е ефективно да се измери влијанието кое кампањите за дезинформирање го имаат на изборите/референдумите, но ваквиот развој на настаните дефинитивно придонесе кон тоа дезинформациите да се сметаат како една од тактиките за „информативно војување“, наместо како обичен феномен во медиумите, при што гласачите намерно се збунувани, тие не се во можност да расудуваат и нивните ставови се фабрикувани<sup>87</sup>.

Иако иницијативите на ниво на Европската унија и на Советот на Европа се содржани во делот 2 од оваа Студија, а некои од националните иницијативи се исто така образложени во останатиот дел од оваа студија, тука ќе се осврнеме на тоа дека социјалните мрежи користат различни пристапи. Иако Twitter објави дека ќе го забрани политичкото рекламирање<sup>88</sup>, тоа не е случај со другите мрежи. Правилата на Facebook кои се однесуваат на „реклами во врска со социјални прашања, избори или политика“ ги дефинираат истите како „реклами кои се создадени од, или во име на, или во врска со, кандидат за јавна функција, политичка фигура, политичка партија или кои се застапуваат за одреден резултат од избори за јавни функции; или се во врска со кои било избори, референдуми или иницијативи за гласање, вклучувајќи ги тука изборните кампањи или кампањите излезе да гласаш; или се однесуваат на општествени прашања на кое било место каде се пласира таа реклама; или се регулирани како политичко рекламирање“. Оние кои се заинтересирани за пласирање на своите реклами треба да поминат низ процесот на одобрување на рекламата, при што барањата се различни од држава до држава<sup>89</sup>.

Одлуката на голем број субјекти кои се рекламираат повеќе да не пласираат реклами на социјалните мрежи, што значително го засега и Facebook, поради искажаната nelaгодност за тоа како Facebook постапува со дезинформациите и говорот на омраза, вклучително и неговиот пристап да дозволи објави од американскиот претседател Трамп кои значае дезинформации, може да се разбере од аспект на бројните предизвици кои се присутни на интернет. Гледано од аспект на претстојните претседателски избори во САД во 2020 година, тешко е да се констатира дали овие

86 Студија на американското списание за тропска медицина и хигиена: „Инфодемиија поврзана со Covid-19 и нејзиното влијание на јавното здравје: глобална анализа на социјалните мрежи“.

87 Отворена демократија (Мислење, 22 декември 2019 година): *Борис Џонсон ја направи политиката одвратна, а потоа бараше од луѓето да ја „одгласаат“*.

88 БиБиСи вести (31 октомври 2019 година): *Twitter ќе го забрани секое политичко рекламирање*.

89 Facebook Business Help Centre.

позеци воопшти би имале некаков траен ефект. Во секој случај, со оглед на тоа дека политичките прашања кои се покренуваат на социјалните медиуми добиваат сè поголемо внимание на глобално ниво, особено од аспект на прашања поврзани со избори и дезинформации, се препорачува оваа тема дополнително да се истражи. Поконкретно, прашањето на социјалните мрежи и изборите е нешто што постојано се оспорува, како што беше наведено на гореспоменатата регионална тркалезна маса организирана под покровителство на JUFREX проектот и тука нема потреба дополнително да се елаборира. Она што треба да се потенцира е дека тренд во европските држави е ова сè повеќе да се претвора во законски акти, а примери за тоа од Европа видовме претходно во студијата. Политиките кои се користени и имплементирани од социјалните мрежи (иако претежно тоа го прават автоматски системи) отвораат голем број прашања – од тоа каква е нивната легитимност (притоа имајќи предвид дека за прашања на јавните политики одлучува приватна компанија со седиште во странство), па до нивната транспарентност и фактот дека мрежите се подложни на злоупотреба и манипулации. Допрва ќе се види како и до кој степен овие политики функционираат во полза или спротивно на демократските процеси, при што главен пример се изборите и принципот на функционирање на демократијата.

Бидејќи е очигледно дека изборното законодавство и регулаторните рамки за избори во регионот се претежно аналогни, се предлага нивно дополнување и регулирање на актуелните предизвици во сферата на интернетот. Погоре се дадени предлози за некои можни пристапи, но она што треба да се потенцира е тоа дека не е можно да има демократски избори онаму каде правната рамка за изборите го попречува слободното изразување за цели на изборна кампања. Ограничените или рестриктивни надлежности на медиумските регулатори за она што се случува на интернет не треба да ги спречат во тоа да донесат стратегиите и да се вклучат во справување со проблемите во оваа област, врз основа на нивната надлежност да промовираат плурализам и правичност на информациите, но и генерално согласно нивната морална заложба за етика во медиумите. Како што може да се види во цела Европа, вообичаени се иницијативите за саморегулација и ко-регулација (пример е иницијативата во Италија). Притоа, законска рамка во блиска иднина се очекува да воведат и Ирска и Обединетото Кралство.

### 4.3. РЕЗИМЕ НА КЛУЧНИТЕ ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ

- ▶ Клучни принципи на правилата за покривање на избори во повеќето земји (и согласно европските стандарди) се балансираноста, непристрасноста и еднаквоста.
- ▶ Како што се констатира во анализата, не постои единствен пристап во начинот на кој е регулирано политичкото рекламирање во Европа. Со оглед на тоа дека во блиска иднина не е можна целосна забрана, или е малку веројатно да ја има, тогаш од суштинска важност е да се употребат подзаконски акти и да се регулира политичкото рекламирање.
- ▶ Во Србија (како и во Италија и Германија) е забрането платеното политичко рекламирање во периоди кога нема избори. Идеално би било да се направи измена во законите за медиуми или во изборните закони со цел да се ограничи политичкото рекламирање во периоди кога нема избори. Тогаш кога ова нема да биде можно, неопходно ќе биде да се донесе сет од правила со законски акти или корегулаторни кодекси за да се ограничи политичкото рекламирање само во периоди кога има изборни кампањи.
- ▶ Секое регулирање на политичкото рекламирање треба да ги запази препораките на Советот на Европа со кои ќе се обезбеди дека сите политички кандидати и партии „се третираат на еднаков и недискриминаторен начин“, вклучително и тоа дека „можноста за купување рекламен простор треба да им биде достапна на сите партии кои се натпреваруваат, и под еднакви услови и цени“.
- ▶ Регулацијата би требало да вклучува јасни дефиниции за тоа што се подразбира под политичко рекламирање, за да може да се определи опсегот на правилата. Може (и веројатно тоа е рационално) во неа да се вклучат сите области на медиуми (согласно дефиницијата која се користи во САД). Исто така може да се има широк пристап кон рекламирањето

кое опфаќа спектар на политички прашања и организации кои се надвор од влијанието на изборите (согласно дефиницијата која се користи во Обединетото Кралство). Многу држави ја ограничуваат дефиницијата таа да го опфаќа само рекламирањето кое промовира политичка партија или политички кандидат.

- ▶ Стандардите на Советот на Европа препорачуваат земјите членки да размислат за воведување одредба во своите регулаторни рамки со кои би се ограничил просторот за политичко рекламирање кој одредена партија или кандидат може да го купи. Регулацијата на неплатените политички пораки во многу земји (Франција, Италија, Обединетото Кралство) воведува и утврдува лимити во пристапот до термини за бесплатно емитување во време на избори.
- ▶ Од суштинска важност е потребата точно да се идентификуваат политичкото рекламирање и политичките пораки. Ова е потенцирано во стандардите на Советот на Европа: *„јавноста треба да знае дека пораката претставува платено политичко рекламирање“*. Во пракса ова исто така би значело да се објави и кој го пласира тоа рекламирање.
- ▶ Прашање од посебна важност во регионот е потенцијалното влијание кое странските медиуми го имаат врз националните избори. Според она што е наведено во Делот 2, Европската комисија покренала стратегија и предложи нови правила за подобра заштита на демократските процеси од манипулации кои доаѓаат од трети земји или од приватни интереси. Како што наведовме погоре, клучен пристап за регулаторите во регионот веројатно е соработката и дискусијата. Во таа смисла, се препорачува да се размисли за формирање на неформална работна група која редовно би разменуваала информации во врска со овие прашања, би ги следела праксите кои се следат и на други места и би овозможила квалитетна размена на идеи, практики и регулаторни и законски мерки, што би претставувало одлична почетна точка.
- ▶ Ваквата работна група исто така би можела да работи на еден заеднички кодекс (закон или корегулаторен) во однос на политичкото рекламирање кој би можел да се примени на нивните лиценцирани сервиси. Хармонизирањето на стандардите во оваа област во целиот регион би придонело кон соработка помеѓу регулаторите и исто така би помогнало во справувањето со проблемите поврзани со евентуални мешања.
- ▶ За многу европски држави, загриженоста во однос на политичкото рекламирање сега се помести кон политичкото рекламирање на интернет. Ова прашање детално беше дискутирано на европско ниво, а истото е адресирано и во примерите што се содржани во оваа студија. Некои земји применуваат пристап на саморегулација (Италија) додека размислуваат да го регулираат ова прашање (веќе го има во Франција, а се размислува во Ирска и во Обединетото Кралство). Важно е регулаторите во регионот исто така да ги земат предвид овие прашања, веројатно преку регионална работна група, и заеднички да работат на ова.
- ▶ Имајќи ги предвид иницијативите на европско ниво, од суштинска важност е регионалните регулатори да се ангажираат во овие дискусии и да се стремат кон тоа да обезбедат дека нивните земји се дел од разните истражувачки мрежи кои постојат, како што е Мониторот за медиумски плурализам или работата на Европската дигитална опсерваторија.

## 5. Анекс – одговори на прашалникот

---

До корисниците беше доставен прашалник со цел да добиеме подобра претстава за проблемите кои тие ги имаат идентификувано во врска со оваа тема. Одговорите се дадени со цел да се направат упатувања на правната рамка и на праксите во регионот<sup>90</sup>.

### 5.1. ПРАВНА РАМКА И ПРАКСИ ВО ОДНОС НА ЗАБРАНАТА ЗА ПОЛИТИЧКА КАМПАЊА ВО ПЕРИОД КОГА НЕМА ИЗБОРИ

---

#### Албанија

Законот број 97/2013 за аудиовизуелни медиуми во Република Албанија, заедно со неговите измени, ги дефинира и адресира случаите на политичко и институционално рекламирање. Според одредбите во овој закон, се забранува емитување на реклами за политички цели во време кога нема избори (член 41, став 2). Се забранува исто така и директно поттикнување или забуна во институционалното рекламирање кога тоа се прави со цел, преку институциите, да се истакнат карактеристики на политички партии.

Во однос на емитувањето на овие содржини во време на изборни кампањи, членовите 39 и 40 од овој Закон го предвидуваат следново: „Во време на изборни кампањи, емитувањето на политичко рекламирање ќе се прави согласно одредбите од Законот бр. 10 019 од 29.12.2008 година, Изборниот законик на Република Албанија со неговите измени и Законот бр.8580 од 17.02. 2000 година за политички партии, со неговите измени<sup>91</sup>“. Истата одредба важи и за емитување на реклами на институции.

Актуелниот Изборен законик има посебно поглавје за изборни кампањи и медиуми. Кодексот предвидува правила за известување во врска со изборната кампања во јавните телевизиски и радио медиуми како и на приватните телевизиски канали (членови 81, 82, 83, 84). Да посочиме исто така дека Изборниот законик беше дополнуван во јули 2020 година и дека тие измени се однесуваат и на медиумските субјекти.

Во последниве три години не се идентификувани примери на емитувања на политичко рекламирање. Ова е одраз на фактот дека аудиовизуелните медиуми се усогласени со законските обврски. Во периодот пред 2017 година идентификувани се случаи на кршење на законот за кои АМА има издадено предупредувања или изречено казни.

#### Босна и Херцеговина

Изборниот законик на Босна и Херцеговина дозволува платено политичко рекламирање за време на изборни кампањи, чиј официјален старт започнува 30 дена пред денот на изборите. Според правилата за медиумско претставување на политички субјекти во периодот помеѓу денот на објавување на изборите и денот на одржување на изборите (кој го утврдува Централната изборна

---

90 Треба да се има предвид дека е направено одредено коригирање на прашањата и одговорите со цел нивно униформирање. Исто така имајте предвид дека експертите ги прикажуваат само оние одговори од државите кои ги имаат добиено.

91 Изменето со Законот бр. 91/2017 за измена на Законот бр. 97/2013 за аудиовизуелни медиуми во Република Албанија.

комисија), во периодот од објавувањето на изборите (најмалку 150 дена пред денот на изборите) до официјалното започнување на изборната кампања (30 дена пред денот на изборите), се забранува секако платено политичко рекламирање во радиодифузните медиуми или секаква друга форма на платено рекламирање на политички субјекти. Единствен исклучок од ова правило се информации со кои се известуваат членовите на телата на политичките тела и законските органи за распоредот на интерните состаноци на органите на политичките тела и на законските органи.

Спротивно на платеното политичко рекламирање во предизборниот период, за кое е јасно дека е регулирано, не постојат конкретни одредби ниту во изборното законодавство ниту во регулативите за CRA регулаторот кои конкретно би се однесувале на платеното политичко рекламирање во период кога нема избори. Во таа смисла, платеното политичко рекламирање надвор од овој период се смета за дозволено но подлежи на истите правила како и секоја друга форма на рекламирање, вклучително и нејзиното максимално времетраење. CRA ги спроведува одредбите кои се однесуваат на покривањето на изборната кампања од страна на електронските медиуми. Непостоењето на правила за регулирање на платеното политичко рекламирање во период кога нема избори може да биде проблематично од аспект на непристрасност и еднакви можности, особено имајќи предвид дека во Босна и Херцеговина често се констатира дека „вистинската“ изборна кампања е завршена уште и пред да започне. Правилата за предизборниот период обично темелно се почитуваат и за повеќето политички субјекти се смета дека дотогаш тие веќе ја завршиле својата работа.

### Косово\*

Не постои забрана за политичка кампања во период кога нема избори. Сепак, врз основа на Регулацијата на ИМС за аудиовизуелни комерцијални комуникации т.е. членовите 2.2 и 14.6 од истата, политичкото рекламирање е забрането во период кога нема избори. Членот 2.2 за Политички аудиовизуелни комерцијални комуникации е дозволен само во период на изборна кампања, согласно релевантните закони и регулативи. Според членот 14.6 за рекламирање на политички партии, коалиции и независни претставници на претставничките тела, рекламирањето е забрането, освен во период на изборни кампањи согласно конкретен закон. Прашањата кои се однесуваат на регулирање/ забрана на предизборна политичка кампања треба да бидат вградени и во Законот за избори.

### Црна Гора

Политичкото рекламирање се дефинира како рекламирање во период на изборна кампања на субјекти кои учествуваат на избори (само оние кои се регистрирани кај Изборната комисија за учество на изборите).

### Република Северна Македонија

Со регулативата се забранува политичко рекламирање во предизборниот период. Изборниот законик потенцира дека емитувањето на политичко рекламирање е забрането од моментот на распишување на изборите до почетокот на изборната кампања (освен повиците за поддршка на независни кандидати согласно строги правила). Постои сет од правила во врска со политичкото рекламирање за време на кампања (дефинирани во Законикот), но речиси ништо не се кажува за политичкото рекламирање во период кога нема избори. Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги забранува само политичко рекламирање на Јавниот радиодифузен сервис, но не кажува ништо за приватните радиодифузери. Ова се толкува на начин дека истото е дозволено, бидејќи дефиницијата за рекламирање во овој Закон исто така се однесува и на популаризација на одредена идеја. Сепак, кога се емитува, мора да се почитуваат правилата за комерцијално рекламирање.

### Србија

Во законодавството на Србија, членот 47, став 1, точка 5 од Законот за електронски медиуми вели дека давател на медиумски услуги, кога станува збор за неговата програмска содржина и согласно концептот на неговата програма, ќе ја почитува забраната за политичко рекламирање во периоди кога нема политички кампања а во период на изборна кампања ќе им овозможи на регистрираните политички партии, коалиции и кандидати да бидат застапени без било каква дискриминација.

Што се однесува до подзаконските акти, Регулаторот има донесено Правилник за методите на исполнување на обврските на јавните медиумски сервиси во период на изборни кампањи, во кои политичкото рекламирање во период на изборна кампања се дефинира на следниов начин:

*„Од јавните сервиси се бара да емитуваат политички реклами на сите заинтересирани подносителите на изборни листи и на сите кандидати под истите програмски, технички и финансиски услови. Доколку повеќе подносителите на изборни листи или кандидати се заинтересирани за емитување на нивните политички реклами во истата програма, но не постојат технички услови за целосно задоволување на нивните интереси, од јавните сервиси се бара да го поделат времето предвидено за политичко рекламирање меѓу подносителите на изборни листи или кандидати, пропорционално со нивниот изразен интерес. Регулаторот што ја регулира областа на телевизиско и радио рекламирање го регулира начинот на емитување на политичкото рекламирање. Огласувачот е одговорен за вистинитоста и точноста на политичкото рекламирање, додека јавните сервиси се одговорни за негово усогласување со одредбите на законот што го регулираат начинот на емитување на реклами“.*

Како што може да се види од оваа одредба, Република Србија дозволува политичко рекламирање само во период на изборна кампања и истото го забранува во период кога нема изборна кампања. Во врска со ова, пожелно би било да се направи компаративен преглед на начините на кои соседните земји и земјите членки на ЕУ го регулираат прашањето на политичко рекламирање т.е. дали тие дозволуваат политичко рекламирање или не, и ако дозволуваат како го регулираат тоа рекламирање – дали со посебен закон или подзаконски акт; кој врши надзор врз политичкото рекламирање, итн.

Освен ова, горенаведениот член од Законот предвидува забрана само на политичкото рекламирање но не и на други евентуални типови на водење политичка кампања. Регулаторот имал случај во пракса каде во период на изборна кампања била емитувана политичка реклама на политичка партија која не учествувала на изборите. Во оваа смисла, би било пожелно да се разгледа ова прашање т.е. да се види како истото е регулирано во соседните земји и во земјите членки на ЕУ.

Кога зборуваме за праксата на српскиот Регулатор, имало случаи кога одредени јавни медиумски сервиси ги прекршиле горенаведените законски одредби и со тоа им давале предност на одредени политички опции. Имало случај во кој јавниот медиумски сервис емитувал политички реклами пред официјалното распишување на изборите, што било соодветно санкционирано од Регулаторот.

## **5.2. ПРАВНА РАМКА И ПРАКСА ВО ОДНОС НА ИДЕНТИФИКУВАЊЕТО, ПОТЕКЛОТО И ДЕФИНИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКОТО РЕКЛАМИРАЊЕ**

### **Албанија**

Според Законот бр. 97/2013 и неговите измени, одредено рекламирање ќе се смета дека има политичка природа ако поддржува интереси на политички партии, политички групи или лидери кои се стремат кон политички цели; ако влијае на законски измени; ако влијае на политичките или административните одлуки; ако влијае на оформувањето на јавното мислење во врска со спорни политички прашања.

Освен тоа, законот го врзува определувањето на некое рекламирање како политичко со тие кои го нарачале истото. Според членот 39, едно рекламирање ќе се смета за политичко тогаш кога оние кои го нарачале рекламирањето:

- се политички партии и институции;
- се организации кои имаат за цел да поддржат или да преземаат политички активности;
- се организации, платформи и колективи кои поддржуваат законска или нормативна промена со цел заштита на нивните цели;
- се секое друго лице или групација која поддржува конкретен политички проект или програма.

## Босна и Херцеговина

Политичкото рекламирање се дефинира како „емитување на реклами, јавни повици, видео спотови и секаков друг тип на промовирање на политички субјект“. Законот потенцира дека наредбите за платено политичко рекламирање ќе доаѓаат директно од политичките субјекти или од правно или физичко лице кое е овластено за тоа од политичките субјекти. Притоа, не постојат правила во однос на идентификувањето на потеклото на рекламите. Медиумите имаат обврска да овозможат еднакви услови за платено политичко рекламирање за политичките партии, во смисла на тоа дека цените за рекламирање мора да бидат исти за сите политички субјекти, да имаат еднаков пристап до медиумот и сл. Сепак, јасно е дека некои политички партии имаат повеќе пари од други со кои можат да платат повеќе рекламен простор во медиумот, така што изборната трка е нерамноправна уште во старт, барем што се однесува до рекламирањето во медиумите. Ова може да се види од извештаите кои радиодифузерите имаат обврска да ги достават до CRA а кои покажуваат дека времето предвидено за политичко рекламирање во најголем дел го користат големите политички партии, додека другите користат или мошне малку време или воопшто не користат, и тоа само во мал број на медиуми. Медиумската кампања во најголем дел се одвива преку ваквиот вид на промоција, особено имајќи предвид дека комерцијалните станици првенствено ги засноваат своите програми во време на избори на политичко рекламирање. Дефиницијата за политичко рекламирање наведена погоре е мошне широка и може да се однесува на сè – дебатни емисии со „позајмени“ учесници, платено учество на гости во најгледаните програми и термини, со најпопуларните водители, итн. Со оглед на тоа дека законот не кажува подетално кое е дозволеното времетраење на поединечни типови на политичко рекламирање, туку само општо определува максимално времетраење од 30 минути неделно за јавните и 60 минути неделно за комерцијалните радиодифузери, ова практично значи дека еден политички субјект можат да платат за учество во програма со времетраење од 60 минути и дека другите нема да имаат можност да бидат презентирани на ваков начин. Во вакви ситуации прашањето на идентификување и на потеклото на платеното политичко рекламирање станува многу важно, и јасно е дека има области кои треба подетално да се дефинираат во изборното законодавство.

## Косово\*

Законот за општи избори, поконкретно Поглавјето VIII, кое исто така се применува и на локални избори, ги дефинира општите правила за политичко рекламирање, како што се идентификување, времетраење на рекламирањето и на типовите на политичко рекламирање (платени и бесплатни) и идентификување на лицето/ организацијата која платила за тоа рекламирање. Според Законот за избори, во период пред изборите, ИМС објавува Упатство за изборите со кое им дава инструкции на носителите на лиценци како да се однесуваат во време на избори. Законот за избори само кажува дека политичкото рекламирање не може да трае повеќе од 2 минути и го дефинира времетраењето на бесплатните термини кои треба да бидат наменети за политичките партии. Притоа, не е регулирано општото времетраење на политичкото рекламирање, особено спонзорирањето на политички програми (собири, митинзи, итн.). Имајќи предвид дека во изборниот период има голем број на политичките елити, дека медиумите имаат обврска да обезбедат бесплатно рекламирање за сите политички субјекти и барањата за простор за платено политичко рекламирање, најголем дел од времето наменето за јавност треба да биде во врска со програми од политичка природа.

Се препорачува Законот за избори да го ограничи времето на платеното политичко рекламирање, особено спонзорствата, во период на избори (на час/ ден/ во изборен период).

## Црна Гора

Рекламирањето на политичките субјекти не е забрането во период кога нема изборна кампања. Со ова, одредбата која пропишува дека изборната кампања започнува на денот на потврдување на изборните листи го губи своето значење. Во период во кој нема избори, политичкото рекламирање се смета како и секое друго рекламирање (квоти, стандарди).

## Република Северна Македонија

Само рекламите кои потекнуваат од политички партии/коалиции (и во оваа категорија Изборниот законик предвидува нивни различни форми/типови) се означуваат како платено политичко рекламирање. Иако опфатот на платеното политичко рекламирање е поширок, имало ситуации во кои невладината организација ќе плати за реклами со кои испраќа конкретни пораки кои политичката партија не била во можност да ги емитува, но ова не се става во истата категорија. На пример, една политичка партија одлучила да не учествува во еден изборен процес во знак на протест, и со тоа не ѝ било дозволено да има платено политичко рекламирање. Се емитувале реклами на една невладината организација кои имале порака која е на иста линија со пораката од партијата, но притоа не постоела очигледна поврзаност со партијата, па затоа морало да се емитуваат во времето предвидено за комерцијалните реклами а не во времето предвидено за политички реклами (за секои избори има дополнително време предвидено за политичко рекламирање утврдено во Изборниот законик, како дополнително време од веќе утврдените 12 минути на час за комерцијални реклами утврдени во Законот за аудио и аудиовизуелни услуги). Правилата за идентификување на платеното политичко рекламирање јасно се наведени во Изборниот законик (треба јасно да се одвојат од другите програмски, мора да бидат означени како платено политичко рекламирање, партијата/коалицијата која ги нарачала мора јасно да биде означена). Во период кога нема избори, овие правила не се утврдени во Законот за аудио и аудиовизуелни услуги туку регулаторот ги поттикнува радиодифузерите да ја идентификуваат партијата која ја нарачала политичката реклама.

## Србија

Конкретен проблем во Србија е идентификувањето на оној кој се рекламира т.е. ситуациите во кои не е возможно да се утврди кој се рекламира и со тоа дали тој учествува во изборната кампања или не, особено во случаи кога давателот на аудиовизуелни медиумски услуги кој ја емитува рекламата е лице од странство. Согласно членот 20 од Законот за рекламирање, оној кој ја емитува рекламата и оној кој се рекламира имаат заедничка одговорност, што е дополнителна пречка во обидот да се идентификува оној кој се рекламира.

## 5.3. ПРОБЛЕМОТ НА НЕРАЗГРАНИЧУВАЊЕ ПОМЕГУ РЕДОВНОТО И ПОЛИТИЧКОТО РЕКЛАМИРАЊЕ

### Албанија

Законот предвидува критериуми според кои се определува дали комуникацијата има комерцијална природа или станува збор за политичко рекламирање, и дали второто има политички цели во својата содржина (влијание на измени на законот, итн.) и исто така дали е нарачано од политички организации или партии (види точката 5.2.).

### Босна и Херцеговина

Освен општата одредба дека платеното политичко рекламирање мора јасно да биде одвоено од остатокот на програмата, правилата не конкретизираат други критериуми за диференцијација. Притоа, во пракса, медиумите го идентификуваат платеното политичко рекламирање како такво, барем кога станува збор за рекламирање на спорт, кој најчесто се емитува во блокови одвоено од другата содржина и означени како „политичко рекламирање“. На сличен начин, ако политичко рекламирање се појави во програми или во директна промоција, тоа најчесто се означува како „изнајмен термин“ иако, како што спомнавме и погоре, ова не секогаш е случај. На пример, за време на изборната кампања во 2018 година имаше случај на радиодифузер кој во својот план за политички програми (воедно да кажеме дека електронските медиуми имаат обврска да доставу-



ваат до CRA ваков план секоја недела, за време на целиот период на избори) имаше програма која беше идентификувана како платено политичко рекламирање. Сепак, при конкретното нејзино емитување тоа не беше ниту најавено ниту означено (идентификувано). Поради немање на конкретни правила во оваа област, овој радиодифузер беше казнет за емитување лажна содржина која може да ги доведе гледачите во заблуда.

### Косово\*

Според ИМС Регулативата за аудиовизуелни комерцијални комуникации, општите правила за рекламирање исто така се применливи и на политичкото рекламирање во врска со содржината. Според Законот за избори и Насоките на ИМС за избори, политичките рекламирања треба да бидат идентификувани како такви, со информации за тоа дали се платени или бесплатни, која е одговорната политичка партија, организација или лице кое ја нарачало или платило таа реклама.

### Република Северна Македонија

Во време на избори, обичните реклами се емитуваат во посебен термин, а политичките се емитуваат само во дополнителното време предвидено за таа цел и истите се јасно идентификувани како такви. Во период кога нема избори, временската рамка е иста и правилата се исти.

### Србија

Еден од проблемите со законодавството во Србија е тоа што не се прави разлика помеѓу политичко и комерцијално рекламирање. Република Србија има Закон за рекламирање во кој е регулирано комерцијалното рекламирање но истите правила важат и за политичкото рекламирање. Членот 9 од Правилникот за методот на исполнување на обврските кои ги имаат јавните сервиси во изборни кампањи вели дека регулативата која се однесува на радио и телевизиското рекламирање исто така се однесува и на начинот на политичко рекламирање. На пример, Законот за рекламирање се применува на времетраењето на политичкото рекламирање, на правилата за вистинитост на содржината, користењето на лични податоци, фотографии и снимки, итн. Би било пожелно да се направи компаративна правна анализа за начините на кои ова прашање е регулирано во земјите од Западен Балкан и во земјите на ЕУ.

## 5.4. ПРАШАЊЕ НА ВЛИЈАНИЕТО ОД МЕДИУМИ ОД СОСЕДНИ ДРЖАВИ ВО ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ И ПРЕКУГРАНИЧНО И МЕЃУПЛАТФОРМСКО ВЛИЈАНИЕ

### Албанија

Кога во соседни земји во регионот (Косово и Република Северна Македонија) се одржуваат парламентарни избори, разни политички субјекти нарачуваат реклами на главните медиуми во Албанија. Ова е од причина што многу албански телевизии имаат права да емитуваат и да имаат пристап на овие пазари, и дека се гледани од публика во овие земји. Но, ова не е случај со другите соседи на Албанија, како што се Црна Гора, Грција и Италија.

### Босна и Херцеговина

Ситуацијата во Босна и Херцеговина во однос на ова прашање е мошне сложена. Од една страна, многу жители на Босна и Херцеговина имаат хрватско или српско државјанство и гласаат на изборите кои се организираат во тие земји. Како гласачи, на нив влијаат политичките кампањи од тие земји. Радиодифузерите често му поставуваат прашања на CRA дали им е дозволено да емитуваат платено политичко рекламирање на политички субјекти од соседни држави. Со оглед на фактот

дека ова прашање, како што споменавме и погоре, не е регулирано во период во кој нема избори, и со оглед на тоа дека Законот за избори важи само за изборите во Босна и Херцеговина и нејзините политички субјекти, не постојат пречки да се емитува таквото рекламирање, и тоа само треба да ги следи истите правила кои важат за секое друго рекламирање.

Од друга страна, медиумите од соседните земји, чија програма се гледа во Босна и Херцеговина, исто ака можат да покриваат прашања поврзани со изборите. Не е невообичаено некој висок политичар да гостува во програми на овие медиуми за време на изборна кампања во Босна и Херцеговина. Иако ваквата пракса делува спорно од аспект на влијание на изборниот процес, малку може да се направи нешто во врска со тоа.

Еден од можните пристапи за решавање на ова прашање е тесна соработка помеѓу регулаторите на медиуми од регионот. NRA од регионот имаат добра соработка досега во врска со многу прашања од заеднички интерес, вклучувајќи тука и медиумска покриеност на изборите во прекуграничен контекст.

## Косово\*

Постои влијание од медиуми од соседните земји, особено во период на молк, каде одредени политички претставници и официјални лица повикуваат да се гласа за конкретна политичка партија или кандидат.

Со оглед на тоа дека овие медиуми се дистрибуираат преку други оператори (кабелски, IPTV), регулаторните власти можат да има наредат само на тие оператори да не ги емитуваат овие канали (конкретна емисија/ време или отстранување од листата) ако содржината е спротивна на важечките закони, или ако се кршат националните интереси и општата безбедност.

## Република Северна Македонија

Имаше ситуација во која изборниот молк беше прекршен од медиуми од соседните земји, кои се реемитуваат во Република Северна Македонија преку кабелските оператори. Во 2016/2017 година, претставниците на трите политички партии на Албанците во Република Северна Македонија договорија и потпишаа (во јануари 2017 година) документ за нивните заеднички позиции за неколку важни прашања, како предуслов за нивни влез во Владата. За време на преговорите, една од нивните средби се одржа во Тирана каде домаќин беше премиерот на Албанија, и беше објавено дека платформата беше потпишана во Тирана. Подоцна, ова доведе до тоа овој документ да се нарече тиранска платформа и во изборите се користи во националистички контекст. Има и бројни други примери каде изјави кои се даваат од политичари од Грција, Бугарија, Србија, Косово,\* а се однесуваат на нивните односи со Република Северна Македонија, влијаеле на политичкиот дијалог во Македонија. Секако дека македонската јавност дознава за сите овие информации преку медиумите, а македонските медиуми се повикуваа(т) на нив, ги анализираат, гледаат на активностите на македонските влади во минатото и сега преку нивната призма.

## Србија

Главното прашање е влијанието кое аудиовизуелните медиумски сервиси го имаат врз националните избори во земјата, како оние од соседните земји така и оние регистрирани во земји членки на ЕУ, чија целна држава е Република Србија. За време на последните избори, REM организираше мониторинг на два медиуми од странство: N1 и NovaS (кои имаат добиено дозволи за работа од регулатор во Луксембург а целна држава за нив е Република Србија). Единствено нешто што REM можеше да направи е да апелира до сите странски медиумски сервиси да ги почитуваат правилата за водење политичка кампања и соодветно да се однесуваат во тој период. Би било пожелно да се направи компаративен преглед на правната рамка со други држави за да се види како тие го регулирале ова прашање.

## 5.5. ИНИЦИЈАТИВИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ПОЛИТИЧКОТО РЕКЛАМИРАЊЕ ПРЕКУ ИНТЕРНЕТ

---

### Албанија

Преземена е иницијатива за измена на Законот бр. 97/2013 за аудиовизуелни медиуми во Република Албанија, со цел регулаторот да биде надлежен и за медиумските активности на интернет, а ова не беше иницијатива која потекна од АМА.

### Босна и Херцеговина

Проблемот во Босна и Херцеговина е што Законот за избори е малку застарен, барем во делот на правилата за медиумско покривање на избори. Овие правила се однесуваат само на електронски и печатени медиуми, што значи дека не се опфатени разните интернет платформи и другите медиуми, па во таа смисла политичкото рекламирање на интернет медиумите воопшто не е регулирано. Со оглед на многу сложената политичка ситуација во Босна и Херцеговина, секоја измена на Законот за избори е особени чувствително прашање.

### Косово\*

Со оглед на тоа дека ИМС нема надлежност да ги регулира интернет платформите, останува ова прашање да биде регулирано од соодветните органи преку воведување на законска рамка. Законот за избори содржи одредби кои се однесуваат само на печатените и на електронски (радио и ТВ) медиуми.

### Република Северна Македонија

Во Република Северна Македонија нема вакви активности, но прашањето е актуелно. Имено, за парламентарните избори 2020 година, медиумите кои сакаа да емитуваат политичко рекламирање требаше да се регистрираат во регистарот на Државната изборна комисија. Имаше случаи кога радиодифузерите самите не аплицираа за регистрација туку нивните интернет страници беа во интернет регистрите, или објавуваат политички реклами на нивните Facebook страници (за кои никој не е надлежен). Во моментот постои потреба да се разгледа овој проблем – постои регистар на интернет медиуми кој го водат Здружението на новинари и Советот за етика во медиумите како саморегулаторно тело, но тој е релативно нов и понатаму се присутни напорите за негово соодветно етаблирање во медиумскиот пејзаж, па поради тоа не може да се знае дали ваквиот саморегулаторен пристап ќе се покаже како ефикасен кога станува збор за платеното политичко рекламирање.

## 5.6. ПОЛИТИЧКОТО РЕКЛАМИРАЊЕ И ВЛИЈАНИЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ ПРЕКУ ПРОМЕНА НА ПРАВИЛАТА ЗА РЕКЛАМИРАЊЕ ЗА СЕКОЈА КАМПАЊА

---

### Република Северна Македонија

За претседателските избори во 2019 година беа направени измени на Изборниот законик, па така сега е дефинирано дека платеното политичко рекламирање се плаќа директно од Буџетот на државата (што значи со пари од граѓаните) и средствата се распределуваат преку Државната изборна комисија. За таа цел, Агенцијата има обврска да направи целосен мониторинг на вкупното платено политичко рекламирање и да го потврди неговото емитување, за да може потоа Државната изборна комисија да им ги исплати средствата на радиодифузерите. Ова го става регулаторното тело во позиција да се меша во аспектите на економското работење на радиодифузерите, а не треба да биде така. Агенцијата смета дека ваквата пракса е проблематична и во својот извештај за балансот во известување за изборите даде препорака ваквата пракса да се отстрани.

Исто така, при секој изборен процес се прават измени на Изборниот законик, при што се менува и времетраењето на дополнителното време за платено политичко рекламирање, како и начинот на негова распределба. Сега е дојдено до точка каде повеќето од времето законски им се доделува на парламентарните партии додека вонпарламентарните партии или независните кандидати добиваат само неколку минути (на пример, за изборите во 2020 година, имаше ситуација во која една мала парламентарна партија и 10 вонпарламентарни партии требаше да се натпреваруваат за вкупно 2 минути по час – за сите заедно; додека на двете најголеми парламентарни партии/коалиции кои се на власт им беа доделени 6 минути на час – по 3 минути за секоја од нив, со можност да ги искористи и сите 6 минути, ако другите партии се согласуваат со тоа). Истото важи и за двете најголеми опозициски партии. Измените беа направени на самиот почеток од изборната кампања.

## 6. Биографија и извори

---

Радиодифузен регулаторен орган на Ирска/ Универзитет во градот Даблин/ FUJO (2019): *Elect Check 2019: Извештај за политичкото рекламирање на интернет за време на европските избори во 2019 година.*

[https://fujomedia.eu/wp-content/uploads/2019/09/Elect-Check-2019-Report\\_Interactive-PDF-1.pdf](https://fujomedia.eu/wp-content/uploads/2019/09/Elect-Check-2019-Report_Interactive-PDF-1.pdf)

Радиодифузен регулаторен орган на Ирска (2018): *Правило 27: Насоки за покривање на општите, претседателски, локални и европски избори.*

[https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm\\_uploads/2018/09/Rule27\\_ElectionGuide\\_vFinal\\_English.pdf](https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2018/09/Rule27_ElectionGuide_vFinal_English.pdf)

Радиодифузен регулаторен орган на Ирска (2017): *Кодекс за општи комерцијални комуникации.*

<http://www.bai.ie/en/download/131870/>

Радиодифузен регулаторен орган на Ирска (2013): *Кодекс за правичност, објективност и непристрасност во новинските и актуелните прашања.*

<http://www.bai.ie/en/download/129469/>

Sappello M. (ed.), Медиумско покривање на избори: правната рамка во Европа, *IRIS Специјал*, Европска аудиовизуелна опсерваторија, Стразбур, 2017.

<https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/-/media-coverage-of-elections-the-legal-framework-in-europe>

Повелба на фундаменталните права на Европската унија. OJ C 326, 26.10.2012, стр.391–407.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

COM (2007): Препорака на Комитетот на министри/ *Rec(2007)15* на Комитетот на министри до земјите членки во врска со мерки кои се однесуваат на медиумското покривање на изборни кампањи.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d)

COM (1999): Препорака бр. *R (99) 15* на Комитетот на министри до земјите членки во врска со мерки кои се однесуваат на медиумското покривање на изборни кампањи, 9 септември 1999 година.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b)

Совет на Европа DGI (2017): *Информациски неред: Во насока на интердисциплинарна рамка за истражување и креирање политики од авторите Клер Вардл и Хусеин Деракшан.*

<https://rm.coe.int/information-disorder-report-version-august-2018/16808c9c77>

CSA (FR): интернет страница која се однесува на регулаторната рамка и практики за заштита на плурализмот.

<https://www.csa.fr/Proteger/Garantie-des-droits-et-libertes/Proteger-le-pluralisme-politique>

CSA (FR): *Lutte contre les infox: le CSA publie son premier bilan.*

<https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Lutte-contre-les-inox-le-CSA-publie-son-premier-bilan>

Директива (EU) 2018/1808 на Европскиот парламент и на Советот од 14 ноември 2018 година за измена на Директивата 2010/13/EU за координирање на одредените одредби предвидени со закон, регулатива или административна акција во земјите членки во врска со обезбедувањето на

аудиовизуелни медиумски услуги (Директива за аудиовизуелни медиумски услуги) во светлина на променливата состојба на пазарите.

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

EPRA (вести, 5 јули 2019 година): *CJEU*: појаснување во врска со опфатот на членот 3 од Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги. [https://www.epra.org/news\\_items/cjeu-clarification-of-the-scope-of-article-3-of-the-avms-directive](https://www.epra.org/news_items/cjeu-clarification-of-the-scope-of-article-3-of-the-avms-directive)

Европска комисија, Генерален директорат за проширување (2014) Насоки за поддршка од ЕУ на слободата на медиумите и интегритет на медиумите во земјите кои се стремат кон ЕУ, 2014–2020.

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press\\_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity\\_210214.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf)

Европска комисија (2018), Конечен извештај на високата експертска група за лажни вести и дезинформирање на интернет.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

Европска комисија (2018): ЕУ Кодекс на пракси за дезинформации.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

Европска комисија (2018): Препорака од 12.9.2018 година за мрежи за изборна соработка, транспарентност на интернет, заштита од безбедносни компјутерски инциденти и борба против кампањи на дезинформирање во контекст на изборите за Европски парламент. C(2018) 5949.

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf)

Европска комисија (соопштение за медиуми од 12 септември 2018 година): Актуелна состојба во Унијата 2018: Европската комисија предлага мерки за обезбедување слободни и фер европски избори.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_5681](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681)

Европска комисија (2020): Консултации со јавноста: заштита на европската демократија од мешање и манипулации.

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12506-European-Democracy-Action-Plan>

Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) (2018): Кодекс на добри пракси по изборни прашања – Насоки и објаснувачки извештај.

[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)

Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) (2010): Насоки за регулирање на политички партии, ОБСЕ/ ОДИХР и Венецијанска комисија.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)

Европски парламент (2018): Делегација за набљудување на изборите за општите избори во Босна и Херцеговина (5 – 8 октомври 2018 година), Конечен извештај.

[http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7232d4aa-941a-4cd9-98ee-8db7aaa2671f/Bosnia\\_&\\_Herzegovina\\_EP\\_Report-7\\_Oct\\_2018.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7232d4aa-941a-4cd9-98ee-8db7aaa2671f/Bosnia_&_Herzegovina_EP_Report-7_Oct_2018.pdf)

Европска унија (2016): Консолидирани верзии на Договорот за Европска унија и на Договорот за функционирање на Европската унија (TFEU) [2016] OJ C202/1.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

(France) Loi n° 86–1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)/ Закон од 20 септември 1986 година за слобода на комуникацијата.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068930/2020-09-27/>

(France) Loi n° 2018–1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information / Закон од 22 декември 2018 година за борба против информацискиот неред.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037847559&dateTexte=&categorieLien=id>

Влада на Ирска (ноември 2019 година): Меѓуресорска група за безбедност на изборниот процес во Ирска и дезинформации – Извештај за напредокот.

<https://assets.gov.ie/39188/8c7b6bc1d0d046be915963abfe427e90.pdf>

Влада на Обединетото Кралство (август 2020 година): Отворени консултации – Транспарентност во дигиталните кампањи: технички консултации за дигиталниот импресум.

<https://www.gov.uk/government/consultations/transparency-in-digital-campaigning-technical-consultation-on-digital-imprints>

Комесар за заштита на податоци на Ирска (2018): Избори и сегашно опкружување: заштита на податоци и електронски маркетинг.

<https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2018-11/Canvassing%20Elected%20Reps%20FINAL.pdf>

(Ирска) Изборен законик (1992, и во 2017 година).

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/section/140/enacted/en/html>

(Ирска) Закон за радиодифузија (2009 година).

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/section/39/enacted/en/index.html>

Katholieke Universiteit Leuven/ ICRI, Jönköping International Business School/ MMTC, Central European University/ CMCS, Ernst & Young Consultancy Belgium (2009) Независна студија за индикатори за медиумски плурализам во земјите членки – во насока на пристап базиран на ризик. Leuven: Katholieke Universiteit.

[https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/final\\_report\\_09.pdf](https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/final_report_09.pdf)

Ofcom (2019): Кодекс за радиодифузија на Ofcom (со Кодекс за вкрстена промоција и правила за сервисите кои емитуваат платени програми).

[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0016/132073/Broadcast-Code-Full.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0016/132073/Broadcast-Code-Full.pdf)

Ofcom (2017) Правила за емитување на политички партии и референдуми, *March 2017* година.

[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0035/99188/pprb-rules-march-2017.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0035/99188/pprb-rules-march-2017.pdf)

Ofcom (2016) Насоки, Дел б: избори и референдуми.

[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/25643/section6.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/25643/section6.pdf)

PACE (2017): Парламентарно собрание на Советот на Европа, Резолуција 2143 (2017) *Интернет медиуми и новинарство: предизвици и отчетност*, 25 јануари 2017.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23455&lang=2>

PACE (2019) Парламентарно собрание на Советот на Европа, Резолуција 2254 (2019) Слободата на медиумите како предуслов за демократски избори.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25409&lang=en>

RTÉ (2012): Насоки за новинарство на RTÉ .

<https://www.rte.ie/documents/about/rte-journalism-guidelines-oct-2012-final.pdf>

Кодекс за професионална и новинарска етика на РТВ Словенија.

<https://www.rtvsllo.si/rtv/kdo-smo/zakoni-predpisi-in-dokumenti/pravilnik-o-poklicnih-standardih/475078>

(Словенија) Закон за изборни и референдумски кампањи/ *Zakon o volilni in referendumski kampanji* (ZVRK).

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749>

(Словенија) Закон за РТВ Словенија/ Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1).

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4461>

(Обединетото Кралство) Закон за комуникации од 2003 година.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

(Обединетото Кралство) Изборна комисија (јуни 2018 година): Водење дигитална кампања: зголемување на транспарентноста за гласачите.

[https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf)

(Обединетото Кралство) Независна организација за стандарди во печатот (IPSO): Уреднички кодекс на пракса.

<https://www.ipso.co.uk/editors-code-of-practice/>

### Други корисни интернет страници/ извори на вести

БиБиСи нџуз (31 октомври 2019 година): *Twitter ќе го забрани секое политичко рекламирање.*

<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50243306>

Euronews (22.11.2018): Франција го донесе контроверзниот закон за „лажни вести“.

<https://www.euronews.com/2018/11/22/france-passes-controversial-fake-news-law>

Европска комисија – Европска соседска политика и проширување.

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en)

Интернет страница на Европската дигитална медиумска опсерваторија (EDMO).

<https://edmo.eu/>

Европска комисија, група на високо ниво за слобода на медиумите и плурализам.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/high-level-group-media-freedom-and-pluralism>

Facebook Business Help Centre.

<https://www.facebook.com/business/help/167836590566506?id=288762101909005>

JUFREX регионална тркалезна маса преку интернет „Избори, пандемија и дезинформации“, организирана на 3 јули 2020 година.

<https://go.coe.int/wVMiw>

Отворена демократија (мислење, 22 декември 2019 година): Борис Џонсон ја направи политиката ужасна, и потоа побара од луѓето да ја одгласаат.

<https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/boris-johnson-made-politics-awful-then-asked-people-vote-it-away/>

Инспекторат за култура и медиуми на Словенија/ Inšpektorat za kulturo in medije.

<https://www.gov.si/en/state-authorities/bodies-within-ministries/culture-and-media-inspectorate/>

Интернет страница на Изборната комисија на Словенија.

<https://www.dvk-rs.si/index.php/en>



## Автори

---

- ▶ **Жан Франсоа Фурнемон (Jean-François Furnémont)** е основач и раководител на „Wagner-Hatfield“, компанија за истражување и консалтинг која работи со меѓународни организации, министерства и независни регулаторни тела. Компанијата е особено активна во секторите медиуми и дигитална економија, со посебен интерес за прашања поврзани со слободата на изразување, слобода на медиуми и плурализам. Како поранешен независен новинар и поранешен портпарол на политичка партија, автор е на неколку книги во областа на политичките науки и на повеќе публикации во врска со медиумските политики и регулирањето. Во периодот 2003 – 2014 година бил генерален директор на регулаторот на аудиовизуелни медиуми (CSA) на франкофонската заедница во Белгија, бил активно вклучен во Одборот на Европската платформа на регулаторни органи (EPRA) како потпретседател (2008–2011) и како претседавач (2011–2014). Дипломирал новинарство и комуникациски студии на Универзитетот „Libre de Bruxelles“ (ULB), магистрирал на меѓународни односи и европска политика на Универзитетот во Лиж (ULG) и јавни финансии на Université Catholique de Louvain (UCL).
- ▶ **Диадре Кевин (Deirdre Kevin)** е ко-директор на Commsol, консултантска компанија која прави регулаторни и економски анализи на дигиталните медиуми и на телекомуникациските пазари за клиенти во Европа, Блискиот Исток и Северна Африка. Во Европската аудиовизуелна опсерваторија (2008–2016) има работено на медиумски пазари и сопственост и изготвувала извештаи за Европската комисија за медиумски пазари и регулаторни прашања. Во периодот од 2004 до 2008 година има направено компаративни анализи на медиумската регулатива за клиенти како што се национални регулатори на медиуми и Европската платформа на регулаторни органи (EPRA). Во Европскиот институт за медиуми (1998–2004) има управувано со студија за сопственост на медиумите во ЕУ за потребите на Комитетот на граѓански слободи, правда и домашни работи на Европскиот парламент. Исто така има работено и во Институтот за истражување на медиуми „Стирлинг“ во Шкотска (1996–1998) и тоа на проект за истражување на политичката комуникација и демократија во Обединетото Кралство, финансиран од ESRC. Дипломирала комуникаологија на градскиот Универзитет во Даблин, магистрирала европски, економски и јавни работи на Јуниверзитети Колеџ Даблин и европско право (LLM) на Универзитетот во Лондон.



## Регионална активност

# Слобода на изразување и слобода на медиумите во Југоисточна Европа (JUFREX)

### Која е целта?

- ▶ да ја промовира слободата на изразување и слободата на медиумите во согласност со европските стандарди;
- ▶ да се подобри примената на тие стандарди преку ангажирање на повеќе засегнати страни во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово\*, Црна Гора, Северна Македонија и Србија, кои се задолжени за примена на таквите стандарди во нивното секојдневно работење, и тоа: судии, обвинители, адвокати, полицајци, претставници на регулаторните органи за медиуми и студенти;
- ▶ консолидирање на платформа за регионална соработка, дискусија и размена на добри практики

### Кој има придобивки од Проектот?

- ▶ институции кои вршат обуки на стручни лица во областа на правото (судски академии и адвокатски комори);
- ▶ министерства за внатрешни работи;
- ▶ регулаторни органи за електронски медиуми;
- ▶ универзитети;
- ▶ судии, обвинители, полициски службеници, адвокати;
- ▶ студенти;
- ▶ со зајакната слобода на изразување и слобода на медиумите, како и со подобро заштитено право да бараат и примаат информации, граѓаните од регионот се во можност вистински да учествуваат во демократските процеси.

### Како ќе функционира Проектот?

- ▶ проектот се заснова на претходната регионална заедничка програма на ЕУ/ Советот на Европа за зајакнување на судската експертиза во врска со слободата на изразување и медиуми во Југоисточна Европа (JUFREX), спроведена во периодот од 2016 до 2019 година;
- ▶ активностите наменети за разни стручни категории подразбираат инклузивен пристап и динамична методологија за учење на возрасни, како и *peer-to-peer* модел (соработка со колеги);
- ▶ силната поврзаност помеѓу регионалниот проејт JUFREX и проектите на JUFREX во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово\*, Црна Гора, Северна Македонија и Србија овозможува зајакната соработка, размена на добри практики и научени лекции.<sup>92</sup>

\* Ова не е во спротивност со позициите за статусот и е во согласност со Резолуцијата на ОН 1244 и Мислењето на меѓународниот суд на правдата за Косовската Декларација за независност.



## HORIZONTAL FACILITY FOR THE WESTERN BALKANS AND TURKEY 2019-2022

FOR YOUR RIGHTS: TOWARDS EUROPEAN STANDARDS

### Кои се очекувањата од Проектот?

- ▶ стручните лица (судии/јки, обвинител(к)и, адвокат(к)и и полициски службеници/чки) по добро ќе ги спроведуваат Европската конвенција за човекови права и судската пракса на Европскиот суд за човекови права за слобода на изразувањето;
- ▶ дополнително зајакнување на професионалните капацитети на регионалните органи за електронски медиуми;
- ▶ универзитетите придонесуваат кон воспоставување на овозможувачка средина за слобода на изразување и слободна на медиумите.

### Колкав е буџетот?

- ▶ Вкупниот буџет на проектот е 740.000 евра;
- ▶ Буџетот кој е доделен на целокупната *Horizontal Facility* програма изнесува околу 41 милион евра (од кои 85% се финансирани од Европската унија и 15% од Советот на Европа).

### Како до повеќе информации?

- ▶ Генерален директорат I: Човекови права и владеење на правото:  
<https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/jufrex-2>
- ▶ Маја Стојановиќ, виш проектен офицер, [MaJa.STOJANOVIC@coe.int](mailto:MaJa.STOJANOVIC@coe.int); +381 11 71 555 10
- ▶ Ирена Драшковиќ, проектен асистент, [Irena.DRASKOVIC@coe.int](mailto:Irena.DRASKOVIC@coe.int), +381 11 71 555 15
- ▶ Интернет страница на *Horizontal Facility*:  
<https://pjp-eu.coe.int/en/web/horizontal-facility/home>
- ▶ Марија Симиќ, службеник за комуникации од *Horizontal Facility*, [Marija.SIMIC@coe.int](mailto:Marija.SIMIC@coe.int), +381 63 601 337
- ▶ Бесник Бака, службеник за комуникации од *Horizontal Facility*, [Besnik.BAKA@coe.int](mailto:Besnik.BAKA@coe.int), +355 69 217 8430

## ЗА ХОРИЗОНТАЛНИОТ ИНСТРУМЕНТ ЗА ЗАПАДЕН БАЛКАН И ТУРЦИЈА

„Хоризонтален инструмент за Западен Балкан и Турција 2019-2022 година“ е заедничка иницијатива на Европската унија и Советот на Европа која им овозможува на корисниците да ги спроведат реформските агенди во областите човекови права, владеење на правото и демократија, и да се усогласат со европските стандарди, вклучително, по потреба, во рамки на процесот на проширување на ЕУ. Оваа тригодишна програма опфаќа проекти во Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија, Србија, Турција, како и Косово\* и е спроведувана од Советот на Европа од месец мај, 2019 година.





**М**едиумите имаат суштинска улога во спроведувањето на демократски избори. Медиумите им овозможуваат платформа на партиите и на кандидатите да ги искажат своите политички мислења, но тие исто така на гласачите им овозможуваат и разни други информации и можат да вршат надзор над активностите на Владата и на сите политички чинители воопшто.

Оваа студија се осврнува на прашањето за политичките кампањи и рекламирањето од аспект на медиумските регулатори, и на корисниците им нуди применливи и корисни референтни информации. Исто така, дава насоки во согласност со европските стандарди и најдобрите практики од полето.

*Овој документ е изработен со финансиска поддршка на Европската Унија и Советот на Европа. Тука искажаните гледишта се одговорност на авторите и нужно не го одразуваат официјалното мислење на нејдна од страните.*

Советот на Европа е водечка организација за човекови права на континентот. Има 47 земји членки, вклучувајќи ги и сите членки на Европската унија. Сите земји членки на Советот на Европа се потпишаа на Европската конвенција за човекови права, која е договор наменет за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права го надгледува спроведувањето на Конвенцијата во земјите членки.

**[www.europa.eu](http://www.europa.eu)**

Земјите членки на Европската унија одлучија да ги поврзат своите знаења, ресурси и судбини. Заедно, тие изградија зона на стабилност, демократија и одржлив развој, притоа одржувајќи ја културната разновидност, толеранцијата и индивидуалните слободи. Европската унија е посветена на споделување на своите достигнувања и на своите вредности со земјите и народите надвор од нејзините граници.

**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Финансирано  
од Европската Унија и  
Советот на Европа



COUNCIL OF EUROPE



Имплементирано  
од Советот на Европа