

Проект „Слобода на Интернет“

Прелиминарен извештај за законските рамки поврзани со медиумите

Автор:

Дејан Георгиевски

Скопје, 2018

Содржина

Вовед.....	4
Законски рамки за регулација на медиумите.....	5
Меѓународни правни рамки поврзани со областа	7
Во рамки на системот на ООН.....	7
Во рамки на системот на Советот на Европа	9
Во рамки на системот на Европската Унија (ЕУ)	10
Анализа на состојбите во Македонија	13
Правни рамки во Република Македонија	13
Уставот на Република Македонија	13
Законски решенија.....	13
Судска пракса	16
Тековни медиумски реформи.....	17
Заклучоци и препораки	19

Вовед

Цел на овој извештај е да се даде преглед на состојбите поврзани со законските рамки поврзани со медиумите во Република Македонија (РМ) во изминатиот и тековниот период.

Овој извештај дел од поширок извештај кој се однесува на состојбите со слободата на интернет, со фокус на слободата на изразување, приватноста и безбедноста во дигиталниот свет, како дел од проектот „Слобода на интернет“ кој го спроведува Фондацијата „Метаморфозис“ во рамки на регионалниот проект „Интернет слобода во Источна Европа и Евроазија“ на Американска адвокатска комора (АБА РОЛИ).

Содржината на текстот е единствена одговорност на авторите и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Фондацијата „Метаморфозис“ и на АБА РОЛИ.

Сите материјали и извештаи од проектот се достапни на веб-локацијата на Фондацијата „Метаморфозис“ www.metamorphosis.org.mk.

Законски рамки за регулација на медиумите

Слободата на медиумите, како дел од правото на слобода на изразување, истовремено е гаранција за почитувањето на слободата на изразување и нејзините компоненти, особено слободата на информирање, односно барање, примање и давање информации и идеи. Оттаму, слободата на медиумите, или слободата на печатот се од клучно значење за развојот на демократското општество, кое се потпира на идејата дека сите можат да ги изнесат слободно, без страв од цензура или реперкусии, своите идеи и мислење за правците и начините на кои ќе се развива едно општество.

За слободата на изразување и слободата на печатот говореле и пишувале многу мислителци, политичари и теоретичари, и најбеглото пребарување на интернет дава огромен број на цитати на таа тема. Веројатно најпознат и најчесто користен е цитатот на Томас Џеферсон, од писмото до Едвард Карингтон, каде Џеферсон пишува:

„Народот единствен врши надзор врз оние што владеат: и дури и неговите грешки ќе се стремат да ги притискаат владетелите да се придржуваат до вистинските принципи на нивните институции. Престрогото казнување на таквите грешки ќе претставува потиснување на единственото обезбедување што јавните слободи ја имаат. Единствен начин да се спречат таквите неправилни влијанија од страна на народот е на народот да му се дадат сите информации за прашањата што ги засегаат преку каналите на јавниот печат, и да се обезбеди дека таквиот печат ќе пенетрира низ широките маси. Бидејќи во основата на нашите власти е мислењето на луѓето, прва цел треба да биде да се одржи тоа право; и ако мене ме прашате да одлучам дали треба да имаме влада без весници или весници без влада, нема да мислам ниту момент преда да го избирам второто. Од друга страна, тоа треба да значи дека сите треба да ги добиваат тие весници и да умеат да ги прочитаат“.

Поради нејзиното значење, регулирањето на слободата на печатот, односно медиумите, отсекогаш било чувствително прашање, што секако не спречувало понекогаш и поцврста и построга регулација, како што е во францускиот Закон за печат од 1889 година.

Во областа на медиумите, традиционално се регулира само радиодифузијата, односно во денешната дигитална ера, аудиовизуелните медиумски услуги. Потребата од нивното регулирање се јавува првенствено поради тоа што, историски, за вршење на радиодифузната дејност, се користи ограничено јавно добро, односно дел од електромагнетниот спектар што ги содржи фреквенциите за радиско и телевизиско емитување.

Изборот за тоа колку регулацијата на радиодифузијата ќе оди во содржините што се објавуваат од страна на радиодифузерите зависи од една држава до друга, и оди од вообичаените ограничувања на слободата на изразување – заштита на правата на другите, јавна безбедност, ред и морал, говор на омраза – до посебна заштита на децата и малолетниците од штетни програми, како и цел сет на правила во областа на рекламирањето.

Одговорот на прашањето за регулирање на информирањето на интернет зависи од тоа каков пристап ќе имаме во дефинирањето на онлајн медиумите. Дали тоа, пред сè, ќе се однесува на

работата на информативните интернет страници (најчесто користењето име за нив во јавноста е „интернет портали“, термин што ќе го користиме и ние во овој извештај)? Дали, од друга страна, на интернет ќе гледаме како на медиум по себе и за себе, затоа што за него целосно се применува дефиницијата за медиум како средство за масовна комуникација, средство за пренос на сигнали, или како средство за чување на информации и податоци.

Ако го прифатиме вториот приод, мора да заклучиме дека регулацијата е присутна за прашањата што се однесуваат на инфраструктурата кои се предмет на висока и строга регулација, и за структурата, каде регулацијата е на ниско ниво но постои. Тука, генерално влегуваат инфраструктурните прашања што се однесуваат на телекомуникациските средства и канали што интернет ги користи за дистрибуција, како и дистрибуцијата на интернет домени и УРЛ адреси.

Прашањата на пристапот, дистрибуцијата, однесувањето на интернет или содржините што се пренесуваат се нерегулирани.

Ако го прифатиме првиот приод, односно фокусот го ставиме на „интернет порталите“ како медиуми за пренос на вести и информации, сфатени како новинарски производ во доменот на јавниот интерес, односно она што на англиски јазик се нарекува „hard news“. Притоа, повторно мораме да направиме разлика помеѓу оние информативни страници на интернет што се екстензии на постоечки традиционални медиуми, и информативните интернет страници што постојат и објавуваат само онлајн, без традиционален медиум (радио, телевизија или печатен весник) зад себе.

Видливо е, особено по перцепцијата во јавноста за улогата што „лажните вести“ ја одиграа во Претседателските избори во САД во 2016 година и референдумот за излегување на Велика Британија од ЕУ, тн. „Брегзит“, дека постои потреба за некакво регулирање и на содржинските аспекти на известувањето на интернет, и особено на одговорноста на новите актери што функционираат како агрегатори и дистрибутери на вести и информации.

Во македонското искуство, слични повици за „ставање ред“ во областа на онлајн медиумите ја следеа појавата на воспоставување на интернет страници што служеа, пред се, како поддршка за пропагандните активности на политичките партии (особено оние од предходната власт) и промоцијата на нивните политики или прикривање на злоупотребите на функциите и буџетите.

Овој текст дава преглед на различните документи и законодавство, меѓународно и национално, во областа на медиумите, а посебно на онлајн медиумите и нивната работа и функционирање. Прегледот ги содржи документите од системот на Организацијата на обединетите нации (ООН), Советот на Европа (СЕ), Европската Унија (ЕУ), други меѓународни организации, како и националното медиумско законодавство на Република Македонија.

Меѓународни правни рамки поврзани со областа

Во рамки на системот на ООН

Правото на слобода на изразување е уредено и гарантирано во Член 19 од Универзалната декларација за човекови права (1948 – ООН), кој гласи:

„Секој има право на слобода на мислење и изразување. Ова право ја вклучува и слободата да се застапува одредено мислење без никакво вмешување и да се бараат, да се примаат и да се даваат информации и идеи преку медиумите и без оглед на границите.“

Правото на слобода на изразување дополнително е кодификувано, во обврзувачка форма за државите што го ратификувале, во Членот 19 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП). Членот 19 од МПГПП гласи:

„1. Никој не може да биде вознемируван поради своите мислења. 2. Секое лице има право на слобода на изразувањето. Ова право, без оглед на границите, ја подразбира слободата на изноаѓање, примање и ширење на информации и идеи од сите видови во усмена, писмена, печатена или уметничка форма, или на кој и да е начин по слободен избор. 3. Остварувањето на слободите предвидени во точката 2 на овој член опфаќа посебни должности и одговорности. Следствено на тоа, тоа може да биде подложено на извесни ограничувања што мораат, меѓутоа, да бидат одредени со закон, а се потребни од причините: а) на почитување на правата или угледот на други лица; б) на заштита на државната безбедност, на јавниот ред, на јавното здравје и на моралот.“

Поврзано со правото на слободата на изразување и, следствено, слободата на медиумите, МПГПП ја дополнува листата на ограничувања на слободата на изразување од став 3 од Член 19, со одредбите од Член 20, кои се однесуваат на забраната на воената пропаганда и забраната на говорот на омраза, соодветно.

Во системот на ООН прашањето на слободата на печатот/медиумите, а со тоа и прашањето на онлајн медиумите, не се третираат одделно од слободата на изразување. Тоа значи дека нема меѓународни документи во рамките на системот на ООН што специфично се однесуваат на слободата на медиумите или на слободата на интернет.

Во системот на ООН, агенцијата директно задолжена за прашањата поврзани со слободата на изразувањето и слободата на печатот/медиумите, е Организацијата за образование, наука и култура на ООН (УНЕСКО). УНЕСКО е и официјален покровител на Светскиот ден на слободата на медиумите. Како што пишува на интернет страницата на организацијата¹ „УНЕСКО, во согласност со својот Статут, го застапува основното човеково право на слобода на изразување, вткаено во Универзалната декларација за човековите права, како и од него изведената слобода на печатот“. Навистина, од создавањето во 1945 година, од УНЕСКО се очекува да го „промовира и унапредува слободниот проток на идеи преку збор и слика“, а државите-членки на

¹ <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday20090000/freedom-of-information-and-the-press/>

Организацијата повторно го потврдуваат таквиот мандат во одлуки усвоени од Генералната конференција, највисокото тело на агенцијата на ОН. УНЕСКО ги промовира слободата на изразување и слободата на печатот како основни човекови права“.

Во склоп на своите активности во областа на слободата на изразувањето, УНЕСКО² е сè поангажирано на полето на слободата на изразувањето на интернет. Организацијата ја прифаќа како своја обврска за унапредување и промоција на слободата на изразување на интернет и поврзаните права, како што е правото на приватност, и ја интегрира таквата обврска во својата редовна програма за работа. Нејзиниот пристап се води од принципот дека слободата на изразување и човековите права не важат само за традиционалните медиуми, туку и на интернет и на сите видови на нови медиумски платформи што придонесуваат кон развојот, демократијата и дијалогот. Во моментот УНЕСКО работи на нацрт на документ со индикатори за универзалноста на интернет³ кои треба да им помогнат на државите да ги оценат националните состојби и да развијат политики што ќе обезбедат примена на принципите на отвореност на интернет што е заснован на човековите права, достапен за сите и кој се храни од процес на учество на сите заинтересирани страни.

Покрај УНЕСКО, секако дека за слободата на изразувањето, како основно човеково право, се грижи и Комитетот за човекови права на ООН. Советот, во својот Генерален коментар кон МПГПП посвете на Член 19, односно на слободата на мислењето и изразувањето, во поглавјето посветено на слободата на медиумите, ги потврдува обврстите на државите да усвојат правна рамка за ефективна заштита на слободата на новинарите за изразување на интернет; Ограничување на одговорноста на новинарите во контекст на „онлајн“ новинарството, односно, неможност некој да биде повикан на одговорност за содржина објавена на интернет на која не бил автор; Заштита на новинарите од насилство; Препознавање и обезбедување на правото на новинарите да не ги откријат своите извори; Препознавање и обезбедување на правото на новинарите да присуствуваат на состаноците на јавни тела; и Обезбедување дека новинарите можат да ја вршат својата професија без лиценцирање.

Конечно, дел од системот на ООН е и Специјалниот известувач за унапредување и заштита на слободата на изразување, институција воспоставена во 1993 година со мандат даден од Советот за човекови права, и таа функција во тековниот мандат ја врши Дејвид Кеј. Последниот извештај на Специјалниот известувач за 2017 година⁴ особено внимание посветува на законите кон дигиталното изразување и слободата на интернет, и нуди серија препораки до Советот за човекови права на ОН, до државите членки и до приватните актери за подобрување на состојбите.

ООН во 2006 година, му дава мандат и на Форумот за управување со интернет (Internet Governance Forum, IGF), платформа за дијалог на заинтересираните страни за прашања поврзани со управувањето со интернет. На последниот ИГФ што се одржа во Женева во декември 2017 година, една од главните теми на разговор беше и прашањето на лажните вести и како да се справиме со нив. Основниот заклучок е дека интервенција во точката на продукција на „лажните вести“ ќе биде тешко да се спроведе, затоа што се работи за де факто цензура и ограничување на слободата на изразување, и одговорноста се бара примарно кај платформите што се сметаат за главни канали за нивна дистрибуција, имено социјалните мрежи и медиуми. Дали од таквите разговори, комбинирани со актуелните иницијативи за справување со

² <https://en.unesco.org/themes/freedom-expression-internet>

³ https://en.unesco.org/sites/default/files/iu_indicators_phase_2.pdf

⁴ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/SR2017ReporttoHRC.aspx>

проблемот на „лажните вести“ во повеќе земји во Западна Европа, ќе произлезат нови меѓународни документи што ќе бидат обврзувачки за одредени актери во медиумскиот екосистем, останува да се види.

Во рамки на системот на Советот на Европа

И во системот на Советот на Европа, основата за заштитата на слободата на медиумите, како дел од пошироката област на слободата на изразување, е дадена во меѓународен документ, Европската конвенција за човековите права, која во член 10, вели:

„1. Секој има право на слобода на изразување. Ова право ја вклучува слободата на сопствено мислење и примање и пренесување на информации или идеи без било какво мешање на јавната власт и без оглед на државните граници. Овој член не ги спречува државите да доделуваат лиценци за работа на претпријатијата за радиодифузија, телевизиски пренос и кината.

2. Остварувањето на овие слободи, бидејќи со себе носи и одговорност, може да се подложи на формалности, услови, рестрикции или казни определени со закон и неопходни во едно демократско општество, во интерес на националната безбедност, територијалниот интегритет или јавната сигурност, за заштита од немири или кривично дело, на здравјето или моралот, репутацијата или правата на другите, за заштита од откривање на доверливи информации или за одржување на авторитетот и непристрасноста на правосудството.“

Овие два става практично ги пресликуваат одредбите од УДЧП и МПГПП, со додавката дека државите нема да бидат спречени да доделуваат лиценци за работа радиодифузерите и кинооператерите. Од таа додавка, како што веќе делумно спомнавме, произлегува дел од основата за традиционалната регулација на радиодифузните медиуми.

Советот на Европа го следи начелото дека она што важи „офлајн“ важи и „онлајн“, и интернет медиумите генерално ги третира како дел од пошироката област на заштита на медиумските права и слободи. Сепак, Советот на Европа има и неколку документи и резолуции на Советот на Министри, што содржат одредби што специфично се однесуваат на онлајн медиумите.

Таква е Препораката CM/Rec (2011)7, која на креаторите на медиумски политики им нуди список критериуми што можат да помогнат при разгледувањето на прашањата кои и какви активности, услуги или актери треба да се сметаат за медиуми при креирањето медиумски политики или законодавство. Тие критериуми се: Намерата да се дејствува како медиум; Поседувањето цели и намени својствени за медиумите; Постојењето на систем на уредничка контрола; Професионални стандарди; Досег и дисеминација; и Очекувањата на јавноста.

Препораката CM/Rec (2011)7 бара од државите да усвојат медиумски политики (и со нив поврзаното законодавство), да ја прифатат „новата претстава за медиумите“ која ги вклучува блогерите, граѓанските новинари и другите актери од „онлајн“ медиумите, во согласност со принципите и критериумите наведени во препораката.

Препораката 1855(2009) за регулација на аудиовизуелните медиумски услуги, препорачува дека интернет-радиото и веб-телевизијата не треба да бидат третирани како аудиовизуелни

медиумски услуги што подлежат на режим на национални дозволи, односно да бидат третираны како „интернет-вешници или веб-страници со текст, слики и звук“.

Препораката CM/Rec(2016)5 на Комитетот на министри за слободата на интернет, во поглавјето посветено на слободата на медиумите, бара уредувачката слобода на медиумите што работат на интернет да биде гарантирана во закон, во соодветните политики и во пракса, и медиумите што работат на интернет да бидат ослободени од притисоци да објават или да не објават некоја информација или да следат одредени уредувачки упатства. Препораката содржи и барање од медиумите да не се бара да обезбедат лиценца или дозвола од власта или од државни тела, освен потребата за регистрација на деловни субјекти; новинарите што го користат интернет да не бидат подложени на закани или вознемирување, или потенцијални казни што ќе ги ослободи од практикувањето на самоцензура; доверливоста на нивните извори да биде заштитена со закон и почитувана во пракса; медиумските интернет страници и новите медиумски актери да бидат слободни од кибер-напади и други дејства насочени против нив; сите закани и напади врз новинарите да се истражат итно и ефикасно, со искоренување на климата на неказниност.

Во рамките на Советот на Европа, значајна за Македонија, барем во делот на радиодифузните медиуми, е Конвенцијата за прекугранична телевизија, усвоена во 1989 година и дополнета во 1998 година. Сепак, Македонија како држава-кандидат за членство во ЕУ, во процесот на своето усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ, се повикува на Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на ЕУ.

Системот на Советот на Европа и на Европската конвенција за човекови права го заокружува Европскиот суд за човекови права во Стразбур, воспоставен во 1959 година. Судот одлучува по пријави поднесени од индивидуални лица или држави кои тврдат дека им се повредени граѓанските или политичките права наведени во Европската конвенција за човекови права. Одлуките на ЕСЧП се обврзувачки за државите членки, чии судови, во своето одлучување, треба да ја применуваат неговата судска пракса во соодветните случаи.

ЕСЧП има разгледувано серија случаи поврзани со слободата на изразување на интернет и правата на новинарите на интернет. Таквите случаи се собрани и во посебно поглавје во документот „Интернет: Судската пракса на ЕСЧП“⁵. Во тие одлуки, ЕСЧП го потврдува начелото дека „се што се применува офлајн се применува и онлајн. Судот, меѓу другото, утврдува дека толкувањата на Европската конвенција за човековите права мора да ја имаат пред вид специфичната природа на интернет како „современо средство за пренесување информации“, упатство што може да биде значајно во националната судска пракса, која покажува дека судовите многу ретко на новинарите и медиумите што работат на интернет им го признава или прифаќа таквиот статус.

Во рамки на системот на Европската Унија (ЕУ)

Европската унија, во областа на медиумите ја има Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги, усвоена во 1989 година и кодификувана, по неколку кругови на измени и дополнувања, во 2010 година. Иако Директивата технички се уште не се однесува на Македонија и ја нема целосно заменето Конвенцијата за прекугранична телевизија, како држава-кандидат за членство во ЕУ, Македонија, во процесот на европските интеграции и усогласувањето на

⁵ https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_internet_ENG.pdf

националното со европското законодавство, практично ја применува Директивата и важечкиот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги е усогласен со нејзините одредби.

Директивата специфично наведува дека нејзиниот опфат „нема да ги покрива електронските верзии на дневните весници и магазините“. Оттаму, би требало да следува, иако тие никаде не се спомнати, дека таа нема да се однесува ниту на останатите информативни интернет страници кои работат само на интернет, односно не се онлајн екстензии на некој традиционален медиум.

Директивата, од друга страна, иако тоа не е експлицитно наведено, треба да ги покрива интернет страниците на телевизиските радиодифузери. Точките 21 до 23 од воведните забелешки даваат упатства за опфатот на дефиницијата на аудиовизуелни медиумски услуги. Така, точката 21 вели дека „... дефиницијата за аудиовизуелна медиумска услуга треба да ги покрива само аудиовизуелните медиумски услуги, без оглед дали се работи за телевизиска радиодифузија или по барање, кои се масовни медиуми, наменети за прием од, и кои можат да имаат јасно влијание врз значаен дел од општата јавност.“ Точка 22 вели дека „...дефиницијата за аудиовизуелна медиумска услуга треба да ги опфаќа масовните медиуми во нивната функција да ја информираат, забавуваат и образуваат општата јавност...“. Според истата точка 22, дефиницијата не треба да ги вклучува сите услуги чија примарна цел не е обезбедување на програми, односно, кога аудиовизуелните содржини се инцидентни, и не се основната цел на услугата, посочувајќи ги како пример интернет страните на кои аудиовизуелните елементи се само поддршка за главната содржина, како графички анимации, кратки рекламни спотови или информации за некој производ или не-аудиовизуелна услуга.

Во тој контекст, интересна е и одредбата од точка 23 од воведните забелешки, според која „...иако главната цел на аудиовизуелната медиумска услуга е обезбедувањето на програми, дефиницијата за таквата услуга треба да ги вклучи и текстуалните содржини што ги придружуваат програмите, како што се титловите и електронските програмски водичи“. Истата точка додава дека „...самостојните текстуални услуги не треба да бидат опфатени од Директивата“. Треба да го имаме пред вид фактот дека интернет страниците на телевизиските станици во Македонија често нудат стриминг во живо на своите програми, или можност на публиката да ги гледа нивните емисии или избор од програмата на интернет, како и фактот дека вестите што ги објавуваат на своите интернет страници често се проследени со аудиовизуелни содржини (особено оние вести што биле дел од дневно-информативните емисии). Тоа го отвора прашањето дали Директивата се однесува и на интернет страниците на телевизиските радиодифузери, иако во форма на услуги „по барање“.

Друго прашање што произлегува од точката 21, се профилните страници на радиодифузерите на социјалните медиуми и видео платформите како што се YouTube, Vimeo или Dailymotion. Точката 21 вели дека Директивата не треба да ги опфаќа активностите од некономска природа, вклучувајќи ги и „...услугите што се состојат од обезбедување или дистрибуција на аудиовизуелни содржини генерирани од приватни корисници за нивно споделување и размена внатре во заедници што споделуваат заеднички интерес“. Повторно, многу македонски телевизиски станици ги користат своите профилни страници на YouTube за поставување на цели емисии, и не е јасно дали и таквата практика треба да биде дел од опфатот на Директивата и законодавството што се заснова на нејзините одредби, односно дали аудиовизуелните регулатори треба да имаат некакви конкретни обврски во таа област.

Директивата во моментов се наоѓа во процес на ревизија и еден законодавен предлог беше прифатен од Европската комисија во мај 2016 година. Една од новините во тој законодавен предлог се однесува на платформите за размена на видео, кои ќе бидат вклучени во опфатот на

Директивата само по прашањата што се однесуваат на борбата против говорот на омразата и заштитата на малолетниците.

Друг значаен документ на ЕУ што потенцијално може да доведе до нови регулаторни решенија се Заклучоците на Советот на ЕУ и на претставниците на владите на државите членки, кои се состануваат во рамките на Советот, за слободата на медиумите во дигиталната околина, од 2014 година. Заклучоците, меѓу другото, ја изразуваат согласноста дека „информации за сопственоста на медиумите и другите лица што уживаат придобивки од сопственоста треба да и бидат познати на јавноста“. Оттаму, од државите членки се бара да ја обезбедат независноста на аудиовизуелните регулаторни тела; да спроведат соодветни мерки за транспарентност на сопственоста на медиумите; да го гарантираат правото на новинарите да ги заштитат своите извори и да бидат слободни од несакано влијание; и, колку што е можно во националниот контекст, да ги спречат несаканите ефекти од преголемата концентрација на сопственоста.

Анализа на состојбите во Македонија

Правни рамки во Република Македонија

Уставот на Република Македонија

Уставот на Република Македонија, во Член 16, ја гарантира слободата на говорот и изразувањето и поврзаните слободи и права, вклучувајќи го и правото на информирање. Членот 16 од Уставот гласи:

„Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање.

Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации.

Се гарантира правото на одговор во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на исправка во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на заштита на изворот на Информацијата во средствата за јавно информирање. Цензурата е забранета.“

Заедно со меѓународните документи потпишани и ратификувани од Република Македонија, тој ја обезбедува правната рамка за медиумската регулација во Македонија.

Македонија традиционално ја регулираше само радиодифузијата, односно аудиовизуелните медиумски услуги, поради фактот дека емитувањето на телевизиска и радио програма користи ограничен јавен ресурс – фреквенциите што се дел од електромагнетниот спектар. Функционирањето на печатените медиуми, освен општите закони што ја регулираат работата на трговските друштва, работните односи, облигационите односи, итн., беше оставено на саморегулаторните инструменти. Истиот саморегулаторен пристап се применува и на стандардите за медиумско известување и емитување на програми во областа на аудиовизуелните медиумски услуги.

Во 2013 година, таквата пракса се промени со усвојувањето на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Законот за медиуми. Вториот воведо неколку обврски и за печатените медиуми.

Законски решенија

Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги од 2013 година го замени Законот за радиодифузната дејност од 2005 година. Неговото усвојување се правдаше со потребата за усогласување на македонското законодавство со Директивата на ЕУ за аудиовизуелни медиумски услуги. Законот (заедно со Законот на медиуми) наиде на спротивставување на

медиумската заедница, поради неколку причини. Првата беше огромната тајност во која се одвиваше процесот на неговата подготовка, и одбивањето на тогашната власт нацртите, во различни фази на подготовка, да ги претстави пред јавноста и да ги отвори за јавна расправа. Претходната власт се обиде јавната расправа да ја фингира, со повикување на „пријателски“ и провладини медиуми, и само силниот притисок од медиумската заедница, со помош на јавноста, граѓанските организации и странските дипломатски претставници во Македонија придонесоа да се одржи некаква јавна расправа.

Втората основна замерка во моментот на носењето на Законот се однесуваше на промената на концептот на регулаторното тело од поранешниот Совет за радиодифузија, замислен како експертско тело, во тело од агенциски тип – Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, во која Советот на Агенцијата е комбинација на управен и надзорен (или советодавен) одбор, а главните надлежности и моќта на одлучување во голема мерка се пренесува на директорот на Агенцијата.

Најголемата замерка, видлива од досегашното спроведување на ЗААВМУ, е фактот што регулаторното тело ги нема потребните инструменти, овластувања и надлежности да се справи со презаситеноста на радиодифузниот пазар, проблем што лежи во основата на сите проблеми во нашиот медиумски сектор.

Законот, за разлика од соодветните законски решенија во Хрватска и во Србија, на пример, воопшто не ги спомнува интернет медиумите, односно „електронските публикации“. Дополнително, тој не содржи никакви упатства ниту за третманот на интернет страниците на радиодифузерите, радијата и телевизиите, иако тие дефинитивно се дел од продукцијата на содржини во новите конвергентни медиумски практики.

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги во моментов е во процес на менување и дополнување. Во овој круг на измени, фокусот е на составот и концептот на регулаторното тело, како и на финансирањето на јавниот радиодифузен сервис и составот на неговиот Програмски совет. Останува да се види дали во некоја идна фаза на измени на законот ќе се разгледува и можноста за внесување на онлајн медиумите во законодавната рамка, особено ако се знае дека измените на Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на ЕУ, со која македонското законодавство треба да се усогласи, планира вклучување барем на дел од аудиовизуелните содржини достапни преку платформите за размена на видео содржини.

Закон за медиуми

Законот за медиуми беше донесен истовремено со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Всушност, во оригиналниот нацрт кој беше претставен во почетокот на 2013 година, двата закони беа дел од еден ист законски текст – Закон за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги. По протестите на медиумската заедница, тој беше одвоен како посебен закон во јуни 2013 година.

Медиумската заедница и денес го смета тој закон за непотребен и одвишен, сметајќи дека сите прашања од функционирањето на печатените и онлајн медиумите, освен прашањата што се регулирани со други општи закони, треба да бидат препуштени на саморегулацијата.

Покрај поглавјето посветено на правото на одговор и исправка, и кодифицирањето на одредени односи во редакциите, пред се, по однос на правата на новинарите во случаи кога се соочени со барања да известуваат на начин спротивен на професионалната етика, Законот воведува и јасна обврска за регистрација на печатените медиуми. Регистарот го води аудиовизуелното тело. За

печатените медиуми, исто така, важат обврски што се однесуваат на транспарентноста на сопственоста, како и обврски за известување на јавноста за постигнатите финансиски резултати.

Иако изворно целта беше таквите обврски да се наметнат и за онлајн медиумите, пред се за оние што функционираат само на интернет и не се екстензии на постоечки традиционални медиуми. Како што веќе спомнавме, обврската за регистрација не е нова и без преседан во европското законодавство, и во регионот такви закони веќе имаат Хрватска и Србија. Таму регистрацијата не е задолжителна и не значи дека интернет страница што не е впишана во официјалните регистри не може да се занимава со новинарство, односно со известување на јавноста, туку потребата од регистрација е врзана со пристапот до фондовите за медиумски плурализам (Хрватска) или фондовите за проекти од јавен интерес (Србија).

Во фокусот на расправата дали и колку да се регулираат онлајн медиумите беше дефиницијата за медиуми од Законот, и прашањето дали тоа што во неа изречно не се спомнува терминот интернет медиуми (или интернет портали или интернет страници), како ни терминот „електронски публикации“ што најчесто се користи во таквите дефиниции, значи дека Законот не треба да се применува на нив или не. Дефиницијата вели дека „Медиуми се средства за јавно информирање, односно каков било вид комуникација како што се весници, магазини, програми на радиото и телевизијата, телетекст и други средства за дневно или периодично објавување уреднички обликувани содржини во пишана форма, звук или слика, со цел да се информираат и да се задоволат културните, образовните и другите потреби на пошироката јавност“. Таа е фокусирана на начинот на производство (уреднички обликувани) и објавување на содржините (дневно или периодично), а не нужно на платформите што се користат за нивно објавување. Според некои (во таа група припаѓа и авторот на овој преглед), зборовите „...и други средства за дневно и периодично објавување уреднички обликувани содржини...“ ги опфаќаат и медиумите што известуваат и објавуваат исклучиво на интернет и на други нови дигитални платформи. Сепак, преовладува мислењето дека онлајн медиумите се оставени надвор од секаква регулација.

Изборен законик

Значи, постоечкото специјално медиумско законодавство, Законот за медиуми и ЗААВМУ, на ниту еден начин не ги покрива онлајн медиумите. Од другите закони, специфични одредби што се однесуваат на медиумите содржи, пред се, Изборниот законик, како и Законот за авторското право и сродните права.

Изборниот законик содржи цело поглавје за „Медиумско претставување на изборните кампањи“. Тие одредби го регулираат начинот на известување за изборните кампањи – правично, непристрасно и балансирано – со јасни упатства на кој начин ќе ја остварат таквата обврска; ограничувањата што се однесуваат на политичкото рекламирање; обврската за пријавување на ценовници за платеното политичко рекламирање; забраната издавачи на медиуми да се јавуваат како донатори на изборни кампањи. Таквите одредби се однесуваат и на електронските публикации, односно како што Изборниот законик ги нарекува „интернет портали“.

Еден член од тоа поглавје е посветен на обврската на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за следење на медиумското претставување на изборните кампањи и медиумското известување во периодот од денот на распишување на изборите до нивното

одржување. Иако Агенцијата е обврзана да го следи и известувањето на интернет порталите и да поднесува редовни извештаи за наодите од следењето, таа во неколку наврати одбиваше да го изврши тој дел од задачата што и ја поставува Изборниот законик. Агенцијата ја бранеше таквата одлука, меѓу другото, со недостигот на јасна дефиниција за тоа што е „интернет портал“ , односно електронска публикација во Законот за медиуми. Исто така, Агенцијата се повикуваше на недостигот на регистар на онлајн медиуми – интернет портали или електронски публикации – што би биле предмет на таквото набљудување, дополнувајќи дека огромниот број на интернет страници што се занимаваат, на еден или на друг начин, со информирање на јавноста тоа го прави невозможно за постоечките материјални и човечки ресурси на Агенцијата.

Мониторингот што Агенцијата го спроведе за предвремените Парламентарни избори што се одржаа на 11 декември 2016 година, со помош на ад-хок комисијата основата според договорот од Пржино, резултираше во поголем број на прекршочни постапки поведени против радиодифузери за кои ад-хок комисијата утврдила дека ги повредиле одредбите од Изборниот законик со кои се регулира медиумското претставување на изборните кампањи.

Судска пракса

Поради фактот што медиумското законодавство не ги опфаќа, или е прифатено дека не ги опфаќа како што спомнавме погоре, медиумите што работат само на интернет, судска пракса поврзана со медиумските закони нема. И по прашањето на другото законодавство, единствена пообемна судска пракса што се однесува на интернет медиумите имаме само по основ на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета. Во таа област (која е предмет на посебен преглед), забележливо е дека судовите различно гледаат на интернет-медиумите, односно, дали ќе го признаат статусот на новинарите и издавачите што објавуваат содржини на интернет.

Единствената судска одлука против интернет-медиум, донесена по барањето за казнен налог од Основното јавно обвинителство е од 25.01.2018 година против управителот на интернет порталот Република.мк, за злоупотреба на лични податоци. Судот утврдил дека Република.мк (заедно со неделникот „Република“, двете изданија на Друштвото за новинско издавачка дејност „Нова Република“) се виновни за повреда на членот 11 од Законот за заштита на личните податоци, односно за повреда на член 149, став 5 од Кривичниот законик (Злоупотреба на лични податоци). Освен глобата од 100,000.00 денари за „Нова Република“, Судот на управителот на друштвото му изрекол условна казна затвор од 3 месеци, која нема да се изврши ако во време од една година не стори друго кривично дело.

Еден добар дел од судската пракса произлегува од спроведувањето на следењето/мониторингот за медиумското известување на изборните кампањи, особено за Парламентарните избори од декември 2016 година, кога за прекршоците одлучуваше специјална Ад хок Комисија, основана врз основа на тн. „Пржински договор“. Врз основа на одлуките на Ад Хок Комисијата, Агенцијата покрена вкупно 63 прекршочни постапки, 43 за изрекување на опомена и 20 за изрекување санкција „глоба“. Иако таквите постапки треба да се итни и да се решаваат ургентно, во скратени рокови, Агенцијата заклучи дека во голем број од тие постапки судството доцнело, односно постапките се одложувале, меѓу другото и поради

повикувањето на судиите на одредбите од Законот за прекршоците, кој предвидува задолжителна постапка за порамнување, а не само на одредбите од Изборниот законик.

Во рамките на вршењето на своите овластувања и должности, а врз основа на Законот за медиуми, Агенцијата, освен што го води регистарот на печатени медиуми, спроведува и надзор на некои аспекти од функционирањето на печатените медиуми – објавувањето на импресум со податоци за тиражите и сопственоста, односно издавачот на медиумите и одговорните лица, како и објавувањето на финансиските резултати и извештаи. Од досегашната пракса - наспроти противењето за усвојување на Законот за медиуми поради можноста да се злоупотребува за притисок врз медиумите, како и противењето и накнадната одлука со измени на штотуку усвоениот закон од неговиот опфат да се изземат електронските публикации – не се видливи некакви штетни последици. Напротив, Агенцијата опомена неколку издавачи на печатени медиуми поради различни прекршоци на нивните законски обврски, главно поврзани со необјавување на задолжителните податоци во импресумот (член 14 од Законот) како и обврските од член 15 што се однесуваат на објавувањето и доставување на годишни извештаи до регулаторното тело.

Регулаторната рамка во Република Македонија не се исцпува со усвоеното законодавство и воспоставувањето на аудиовизуелното регулаторно тело. Дополнителен елемент од тој систем е и Советот за етика во медиумите во Македонија, саморегулаторно тело кое примарно се занимава со новинарската етика и професионалните стандарди на новинарската професија и медиумското известување. СЕММ е отворен за членство и за онлајн медиумите, и голем број од активните информативни интернет страници се членови на саморегулаторното тело и ја прифаќаат неговата надлежност.

Тековни медиумски реформи

Прашањето на онлајн медиумите и потребата од регулирање на барем некои аспекти на нивното работење периодично се јавува во медиумската и пошироката јавност. Нивната бројност – поради серија причини, дел поврзани со економската состојба на медиумскиот пазар, дел поврзани со политички притисоци и промени на уредувачката политика, голем број новинари што останаа без работа во традиционалните медиуми решението го бараат во основање на сопствени информативни интернет страници – постојано расте, и никој не го знае точниот број на онлајн информативни медиуми. Различни проценки одат од 80 до повеќе од 300, но официјална бројка нема. Исто така, бројките се збирни и на ист начин ги третираат интернет страниците на традиционалните медиуми, информативните интернет страници што се фокусирана на „вести“ (односно она што се нарекува „hard news“ во англоамериканската номенклатура – политика, јавен интерес, економија), забавните интернет страници и блогерски страници и платформи.

Притоа, во конфликт се две позиции. Првата е дека постоечкиот Закон за медиуми треба да се укине, како непотребен и потенцијално штетен. Втората е, ако веќе постои Закон за медиуми, очигледно постои потреба од внесување на електронските публикации/онлајн медиуми во неговиот опфат, секако, во рамките на препораките на Советот на Европа дека таквата регулатива не смее да ја надминува регулативата што се применува на печатените медиуми.

Потребата е видлива, пред се, во судската пракса – особено во случаите на тужби за навреда и клевета – каде судиите имаат различни аршини за тоа како ќе им пристапат на онлајн медиумите и нивните новинари, а во врска (што не е безначајно, напротив!) со законските лимите на надоместите што можат да им се наложат на новинарите и медиумите. Дополнително, барањата за наметнување на еднаква обврска за транспарентност на сопственоста, односно објавување на сопственичката структура и одговорните лица во онлајн медиумите постојано се поставуваат, имајќи ја пред вид раширената пракса на основање на интернет страници чија примарна цел е да функционираат како дел од одделенијата за односи со јавност на одделни политички партии, односно како средства за промоција (пропаганда) на партиските политики и ставови.

Генерално, тековните измени на медиумското законодавство не го допираат тоа прашање, иако Министерството за информатичко општество и администрација организирано собирање на предлози за можни измени на Законот за медиуми. Досега, законодавната реформа се фокусираше на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Идните, дополнителни реформи секако ќе треба да ги имаат пред вид тековните дополнувања на Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на ЕУ (спомнати погоре), како и најновите трендови поврзани со обемните операции за влијание врз политичките и изборни процеси во други земји преку кампањи за дезинформирање што најчесто се опфатени со збирниот, не многу точен назив „лажни вести“.

Трето прашање што мора да се има пред вид, и е поврзано и со препораките на извештаите на Групата искусни експерти (тн. Извештаи на Прибе) за обезбедување економска (материјална или финансиска) поддршка за плурализам на медиумите, се најновите трендови во медиумската индустрија на глобално ниво, поврзани со кризата на печатените медиуми (односно печатот како платформа за информирање) и се почестото спомнување на поместувањето на фокусот на секакви програми за субвенционирање од платформите кон новинарството кое се грижи за јавниот интерес. Во таа смисла, тенденцијата печатот забрзано да се сели на интернет мора да биде сериозно разгледана, а секаква одлука да се субвенционира новинарството а не нужно платформи кои се технолошки надминати, ќе мора да ги опфати и онлајн медиумите. Колкаво и какво ниво на регулација ќе се бара за возврат – обврска за регистрација, транспарентност на сопственоста и активностите и слично – допрва треба да се утврди, секако, во широка јавна расправа што ќе ги вклучи сите заинтересирани страни.

Заклучоци и препораки

Како што спомнавме, сè појасно станува, или погласна станува расправата дали и колку од сферата на информирање на интернет треба и мора да се регулира. Распространетите злоупотреби на информирањето на интернет – случаите како „лажните вести“ и другите форми на дезинформација, користењето на таргетирано рекламирање како форма на изборна пропаганда во Претседателските избори во САД и референдумот за излегување на Велика Британија од ЕУ – како и најновите случаи на злоупотреби на лични податоци за политички цели, очигледна ја прават потребата од некаква форма на регулирање. Тоа се однесува и на социјалните мрежи и медиуми, но и на оние операции на интернет што навидум, или вистински, ги следат праксите и добрите обичаи на традиционалните медиуми, примарно печатените медиуми.

На прашањето за можната регулација, треба да му се пристапи особено внимателно. Внимание треба да се посвети на тоа кои аспекти од работењето на онлајн медиумите би се регулирале, односно, дали ќе се регулираат нивните деловни активности – регистрација на дејност, продажба на рекламен простор и сл. – или и информативните и известувачките активности. Кој ќе биде задолжен за спроведувањето на регулацијата, односно дали ќе се користи постоечкиот регулаторен систем (аудиовизуелното регулаторно тело) или ќе се воспостави нова структура, било по корегулаторен или саморегулаторен пристап.

Предмет на особено внимание ќе треба да биде и опфатот на евентуалната регулација, односно, дали таа ќе се ограничи на интернет екстензиите на традиционалните медиуми, на новите медиуми устроени по теркот, односно оние што ги следат праксите и обичаите на традиционалните медиуми, или ќе се однесува и на разните блогерски платформи, платформите за размена на видео материјали и, не најмалку значајно, социјалните мрежи.

Посебно значајно прашање е како потенцијалната регулација ќе се однесува кон корпоративните и интернет страниците на политичките партии, кои се почесто се занимаваат не само со промоција на производите и услугите (кај корпоративниот сектор) или политиките и идеите (на политичките партии) туку и нудат информации, пред се за сопствените активности, но и активностите на нивните политички противници. Притоа, таквите интернет страници се почесто ги водат и уредуваат новинари по вокација и со големо искуство од работа во традиционални медиуми.

Конечно, посебно значајно е прашањето на регулирањето на медиумското известување во време на избори, во светло на настаните поврзани со „Брегзит“ и со Претседателските избори во САД, но и на македонските известувања од начинот на кој голем број медиуми (не само онлајн) се однесуваа за време на изборите во Република Македонија. Сите прашања спомнати погоре се особено значајни во овој контекст.

Конечно, прашањето на можна регулација на онлајн медиумите, како и за сите медиуми, е прашање на слободата на информирање и слободата на изразување, и секоја таква регулација, како форма на ограничување на слободата на изразување, треба да се согласува со таканаречениот „триделен тест“ пропишан во Член 10 од ЕКЧП и Член 19 од МПГПП – да е

пропишана со закон, да е пропорционална на целта, и да е потребна во едно демократско општество.

За авторот на овој текст, регулацијата за онлајн медиумите не треба да ги надминува рамките на регулацијата што се однесува на печатените медиуми. Во овој момент, со постоечкото законодавство, тоа ќе значи, прво, обврска за регистрација кај соодветното тело што ќе биде задолжено да го води таквиот регистар. За печатените медиуми тоа е аудиовизуелното регулаторно тело, кое може да ја добие обврската да го води и регистарот на онлајн медиуми. Постои некаква иницијатива за воспоставување на регистар кај саморегулаторното тело, иако најприродно би било да се прошири, или да се направи специјализиран регистар во рамките на телото овластено за регистрација на интернет домени, односно мрежата MAPNET. Второ, тоа ќе значи обврска да објавуваат импресум со податоци за издавачот, редакцијата, просечната посетеност, и, трето, обврска за објавување на извештаи со податоци за годишното финансиско работење.