

Проект „ Унапредување,
обликување и поддржување
на слободите на интернет “

АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКИТЕ РАМКИ ПОВРЗАНИ СО МЕДИУМИТЕ

Автор:
Дејан Георгиевски

МЕТАМОРФОЗИС 
Фондација за интернет и општество



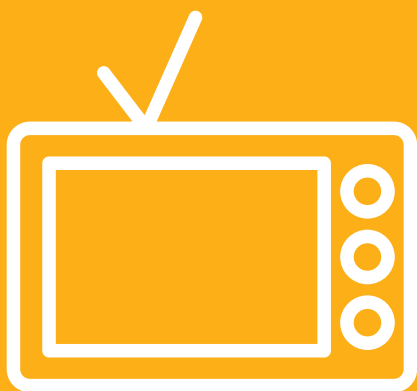
ВОВЕД

Целта на оваа анализа е да даде преглед на состојбите со законските рамки поврзани со медиумите во Република Македонија во изминатиот и тековниот период. Анализата е развиена како дел од активностите на проектот „Унапредување, обликување и поддржување на слободите на интернет“ спроведуван од Фондацијата за интернет и општество – Метаморфозис, а поддржан од Асоцијацијата за прогресивни комуникации (APC).

Главните цели на проектот „Унапредување, обликување и поддржување на слободите на интернет“ се: унапредување на знаењето и разбирањето за состојбите поврзани со заштита на основните човекови права на интернет во Република Македонија, градење на капацитети на граѓанските организации и медиумите, олеснување на процесот на споделување на знаење и добри практики помеѓу граѓаните, граѓанските организации и медиумите.

Содржината на текстот е единствена одговорност на авторите и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Фондацијата за интернет и општество – Метаморфозис и на Асоцијацијата за прогресивни комуникации (APC).

ЗАКОНСКИ РАМКИ ЗА РЕГУЛАЦИЈА НА МЕДУМИТЕ





ЗАКОНСКИ РАМКИ ЗА РЕГУЛАЦИЈА НА МЕДУМИТЕ

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.

...7

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 поспецифично 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.

1.1 МЕЃУНАРОДНИ ПРАВНИ РАМКИ ПОВРЗАНИ СО ОБЛАСТА

Единствената промена во меѓународните правни рамки во областа на медиумите во периодот од објавувањето на извештајот за 2017 година е во системот на Европската Унија (ЕУ), додека рамките што се дел од системите на Организацијата на обединетите нации (ООН) и Советот на Европа (СЕ) не претпреа измени.

ВО РАМКИ НА СИСТЕМОТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА (ЕУ)

Во рамките на системот на Европската Унија, во 2018 година заврши процесот на ревизија и дополнување на Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на ЕУ (Директива за АВМУ). Новата Директива беше усвоена од Советот на ЕУ на 6 ноември, а стапи на сила на 18 декември 2018 година.

Промените во Директивата за АВМУ беа мотивирани, пред сè, од технолошкиот напредок во дигиталната ера што води кон се поголема конвергенција на телевизијата и услугите на интернет како и појава на нови услуги, како и променетите навики на публиката за пристап до аудиовизуелни содржини, особено кај младата публика.

Во областа на телевиските услуги, Директивата предвидува прецизирање на правилата за територијална јурисдикција со јакнење на принципот на „земја на потекло“; нови правила за услугите „по барање“; нови правила за дозволеното време за рекламирање; зајакната заштита на малолетните лица; справување со говорот на омраза; подобра промоција на европските аудиовизуелни дела; како и правила за зајакнување на независноста на регулаторните тела.

Особено значајни се новините во проширениот опфат на Директивата која сега ќе ги покрива и платформите за споделување на видео (video-sharing platforms), како што се YouTube, Dailymotion, но и аудиовизуелните содржини што се споделуваат преку социјалните мрежи како што е Facebook.

За потребите на новите правила, Директивата ги дефинира платформите за споделување на видео како комерцијални услуги наменети за публиката, а на кои основната цел на услугата е на јавноста да и се нудат програми и содржини создадени од корисниците наменети за информирање, забава и едукација; услуга која е достапна преку електронски комуникациски мрежи; и каде содржините се организирани на начин што е определен од давателот на услугата.

Иако интернет изданијата на дневните весници не влегуваат во опфатот на новата Директива, засебни делови од нивните интернет страници на кои се нудат аудиовизуелни програми или содржини создадени од корисниците ќе се сметаат за платформи за споделување на видео во смисла на Директивата за АВМУ. Повременото користење на видео содржини на интернет-страници, блогови и информативни интернет-страници не влегува во опфатот на Директивата.

Промените, во практична смисла, ќе значат дека државите ќе обезбедат дека платформите за споделување на видео содржини ќе применат мерки за заштита на малолетниците од штетни содржини преку ограничување на пристапот за малолетните лица до таквите содржини: и ќе ја штитат јавноста од повици што поттикнуваат на насилство или омраза и од содржини што претставуваат кривично дело (јавно повикување на вршење терористички дела, детска порнографија, расизам и ксенофобија).

Директивата го охрабрува корегулаторниот пристап во спроведувањето на новите мерки. Исто така, спроведувањето на мерките мора да биде во согласност со Директивата за Е-трговија на ЕУ.

Земјите членки на ЕУ треба да ја спроведат Директивата и да ги усогласат националните законодавства во рок од 21 месец. Македонија, од друга страна, како кандидат за членство во ЕУ, има обврска да го усогласи своето законодавство со европскиот „*acquis communautaire*“ и пред влегувањето во ЕУ. Оттаму, сметаме дека би било мудро и пожелно, во склоп и на тековните реформи во медиумскиот сектор, македонското законодавство да ги интегрира новините во Директивата за АВМУ што поскоро.

1.2 ПРАВНИ РАМКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ЗАКОН ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

Собранието на Република Македонија го усвои предлог-Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги на 28 декември 2018 година. Законот беше објавен во Службениот весник на РМ во бр. 247 од 31 декември 2018 година.

Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ беше усвоен по долго одложување на постапката, предизвикано од фокусот на политичките чинители и носителите на одлуки на Договорот од Преспа, односно на решавањето на долгогодишниот спор за името на државата што Македонија го имаше со Република Грција. Во тој процес, настапија и неколку измени на изворниот предло-закон што накратко ќе ги разгледаме во продолжение.

Главните промени, како што беше замислено, се однесуваат на изборот на членовите на Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и на Програмскиот совет на Македонската Радио-Телевизија. Мора да се забележи дека во случајот со двете тела, дојде до извесни отстапувања од првично замислената цел да се изберат мали експертски тела преку елиминација на системот на овластени предлагачи. Сепак, како што предупредуваа делови од медиумската заедница, до моментот на усвојување на Законот, пристапот беше променет и добивме систем на бирање со кој овластените предлагачи се заменети со задолжителни писма на поддршка, кој во крајна линија е сфатен како еквивалент на системот кој се покажа како ранлив на политички притисоци и требаше да го смениме.

Големо внимание предизвика и одредбата со која се укина можноста владините и јавните институции и претпријатија, односно сите корисници на буџетски средства, вклучувајќи ги и локалните самоуправи, да планираат промотивни буџети што би се користеле за купување рекламно време во програмите на радиодифузерите. Протестите главно се насочени против таквата одлука затоа што многу од радиодифузните

медиуми, пред сè, локалните и регионалните радиодифузери и немаат други извори на средства освен парите што локалните самоуправи ги користеа за купување на телевизиско време за промоција на своите активности. Исто така, многу локални самоуправи го искористија рокот што овозможуваше прилагодување со одредбите од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ за да склучат нови годишни договори со локалните и регионалните радиодифузери кои Законот не може да ги прекине.

Уште една одредба предизвика големо внимание, а тоа е новововедената одговорност – морална, материјална и кривична - на оператерите на јавните електронски комуникациски мрежи за програмите што ги емитуваат странските емитери што оператерите ги реемитуваат, односно, за потребата тие да ги имаат обезбедено правата за емитување на таквите програми на територијата на Македонија. Освен што не е праведна, затоа што оператерите на јавни електронски комуникациски мрежи не се јавуваат како актер никаде во синцирот на продавање и купување на правата за телевизиско емитување, спроведувањето на тие одредби (член 35 од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ) ќе биде тешко во пракса. Дополнително, таквите одредби изгледа дека се во спротивност со Директивата за сателитско и кабелско реемитување (93/83/ЕЕС) според која радиодифузерот што ги обезбедил правата за емитување на програма во една земја, се смета дека ги обезбедил за сите земји на заедничкиот пазар во случај на сателитско реемитување. Иако Македонија го нема усогласено законодавството со таа Директива, тоа останува наша обврска како земја кандидат за членство во ЕУ, слично на новата Директива за АВМУ.

Она што мора да се каже е дека досегашните промени на медиумското законодавство во областа на аудиовизуелните медиумски услуги не се доволни. Нови политики и регулаторни решенија се потребни во повеќе области на аудиовизуелните медиумски услуги. Некои од тие промени ги диктираат надворешни фактори, односно новините во Директивата за АВМУ на ЕУ. Пред било што друго, Македонија ќе мора да усвои соодветна национална медиумска стратегија, од која ќе произлезат решенијата на ниво на политики и на ниво на регулација (саморегулација).

ЗАКОН ЗА МЕДИУМИ

Законот за медиуми и понатаму останува непроменет и во медиумската заедница постои консензус дека тој не треба да се менува. Сепак, во неколку наврати, владините тела организираат состаноци со заинтересираните страни, примарно за да се разгледа дали и во која мера е потребно внесување на медиумите што објавуваат на интернет – онлајн медиуми – во медиумското законодавство. Иако превагнува ставот дека тие треба да бидат оставени надвор од медиумската регулатива, расте бројот на оние во медиумската заедница дека за нив треба да важат истите обврски што важат и за печатените медиуми – запишување во регистар, објавување импресум и објавување редовни годишни извештаи за финансиските резултати.

СУДСКА ПРАКСА

Во поглед на судската пракса и невоедначениот третман на онлајн медиумите во судовите, особено во постапките за навреда и клевета, сè уште се чека Врховниот суд да одговори на иницијативите, или по сопствена иницијатива, да усвои начелен став и мислење за третманот на медиумите што објавуваат исклучиво на интернет и нивните новинари, односно за прекинување на праксата некои судови да ги сметаат за медиуми и новинари, а други судови да не ги сметаат за медиуми и новинари, што може да има сериозни последици, особено при досудувањето на надомест за нематеријална штета.

ТЕКОВНИ РЕФОРМИ





ТЕКОВНИ РЕФОРМИ

Како што веќе спомнавме, прашањето на онлајн медиумите и потребата од регулирање на барем некои аспекти на нивното работење периодично се јавува во медиумската и пошироката јавност.

Владата, по долги преговори со печатените медиуми, застапувани од новооснованото Здружение на печатени медиуми, донесе одлука за воспоставување на систем на субвенции, односно покривање на 50 отсто од трошоците на печатење и дистрибуција за печатените медиуми. Печатените медиуми на јазиците на мнозинските заедници ќе добиваат покривање на дополнителни 20 отсто од трошоците за печатење и дистрибуција. Притоа, Владата им остави на печатените медиуми самите да ги дефинираат условите и критериумите за добивање на тој вид на помош. Иако секоја помош за печатените медиуми е добредојдена, знаејќи ја состојбата во која се наоѓаат не само во Македонија, туку и на глобално ниво, мора да се спомнат неколку отворени прашања и проблеми поврзани со таа програма. Првата е дека таквата програма за директни субвенции, комбинирана со фактот дека индиректните субвенции во форма на повластена даночна стапка и, пред сè, задолжителните јавни објави, се основни извори на финансирање за дневните весници. Учеството на продажбата на комерцијален рекламен простор претставува незначителен дел од вкупните приходи, што значи дека печатот сега е оставен својот опстанок целосно да го потпира на волјата на власта и достапноста на јавни средства.

Сметаме дека фокусот на потенцијалното инвестирање на јавни пари во медиумската сфера треба да биде на обезбедување на опстанокот

на квалитетно новинарство, без оглед на платформата која се користи за негово објавување, а не само на една единствена платформа, која дополнително изгледа дека е во терминалната фаза од своето постоење.

Дополнително, Владата изгледа дека започнува преговори за воспоставување на сличен јавен фонд за електронските (радиодифузни) медиуми. Препорачуваме каков било предлог да биде поднесен на поширока јавна расправа која ќе вклучи што е можно поширок опсег на заинтересирани страни и претставници на јавноста (стручна и општа) наместо да биде предмет само на директни преговори со директно засегнатите и заинтересирани претставници на радиодифузните медиуми.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ





ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Разговорите за потенцијалното регулирање на одредени аспекти од деловните активности и статусот на информативните веб-страници и онлајн медиуми се дел од јавната дискусија за реформите во медиумскиот сектор. Внимание ќе треба да се обрне на повеќе аспекти од тоа прашање.

Врз одлуката дали и кој дел од нивното функционирање ќе биде регулиран влијание ќе имаат глобалните трендови, а особено се позасилената дебата во Европа и во земјите членки на ЕУ за потребата од регулирање на големите технолошки компании што доминираат со дистрибуцијата на содржини на интернет.

Со оглед на текот на реформите и пред и по усвојувањето за Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, треба да ја нагласиме потребата реформите и можните решенија да следат одредена логика и одреден редослед. Македонија никогаш не усвои една општа медиумска стратегија која ќе ги опфати сите делови од медиумскиот сектор – радиодифузија, печат, интернет – ќе ги дефинира очекувањата и потребите и ќе служи како основа за усвојување на соодветни политики и мерки што ќе водат кон постигнување на зацртаните стратешки цели.

Оттаму, наместо да се фокусираат на индивидуални горливи прашања, носителите на одлуки и политики, односно во нашиот случај извршната власт, треба да се посвети на подготовката и усвојувањето на таква општа медиумска стратегија. Секако, тоа мора да се случи во процес кој ќе вклучи сеопфатна јавна расправа што ќе ги вклучи сите заинтересирани страни, медиумската заедница, стручната и општата јавност. Без таква стратегија, веројатноста е дека прашањето на реформирање на медиумскиот сектор, вклучително и прашањето на информирањето на

интернет, ќе се сведе на серија мали интервенции во одредени кризни области, што нема вистински да придонесат за реформи што треба да произведат отворен, слободен, плуралистички и одржлив медиумски сектор.

