Позиционен документ

ОЦЕНКА НА ИЗМЕНИТЕ НА ЗАКОНОТ ЗА МЕДИУМИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – ДЕЛУМЕН ЧЕКОР КОН ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ

Од:
Фондација за интернет и општество Метаморфозис

Април 2025

МЕТАМОРФОЗИС
Фондација за интернет и општество

Позиционен документ

Оценка на измените на Законот за медиуми во Северна Македонија — делумен чекор кон европските стандарди

Од: Фондација за интернет и општество Метаморфозис

Датум: 23 април, 2025

Извршно резиме

Северна Македонија е во процес на реформи на своето медиумско законодавство, со цел да се усогласи со стандардите на Европската унија (ЕУ). Фондацијата Метаморфозис ја поздравува иницијативата на Владата на Република Северна Македонија за усогласување на националното медиумско законодавство со европските стандарди, особено во контекст на Поглавјето 23, Правосудство и темелни права и Европскиот закон за слобода на медиумите (ЕМФА). Иако предложените измени на Законот за медиуми може да претстават чекор во вистинската насока со проширување на регулаторната рамка кон онлајн медиумите, за нив се јавува загриженост дека само делумно ги решаваат системските прашања во медиумската сфера и не се во согласност со одредбите на ЕМФА. Поради тоа, повикуваме на сеопфатен, инклузивен процес на реформи насочен кон усвојување на нов Закон за медиуми кој целосно ги одразува европските норми и обезбедува заштита на слободата на медиумите, уредничката независност и правата на новинарите.

Дополнително, иако нов Закон за медиумите веќе беше подготвен со помош на експерти од ЕУ во претходните години, од непознати причини и без да се даде јавно објаснување, Владата одлучи само да го измени постоечкиот стар закон кој се однесува само на дел од проблемите, наместо да предложи нов сеопфатен закон.

Во овој документ се оценуваат предложените промени, истакнувајќи го напредокот и постојаните предизвици и се нудат препораки за да се обезбеди сеопфатна слобода на медиумите и усогласување со директивите на ЕУ.

Контекст и анализа

Сегашните измени имаат за цел да ги вклучат онлајн медиумите во регулаторниот опсег на Законот за медиуми и да воведат Регистар на онлајн медиуми под надзор на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ). Овие промени се врамени како дел од обврските на Владата во рамките на Патоказот за спроведување на реформите поврзани со владеење на правото и имаат за цел да ја подобрат транспарентноста во однос на сопственоста, финансирањето и рекламирањето на медиумите.

И покрај некои подобрувања воведени преку процесот на измени, вклучувајќи прилагодувања на критериумите за број на вработени како услов за вклучување во регистарот, предложената правна рамка сè уште не е доволно хармонизирана со ЕМФА. Конкретно, измените не се занимаваат со критични области како што се уредничката независност, заштитни мерки против надзорот и концентрацијата на сопственоста во секторот на дигитални медиуми. Сепак, официјалното образложение за измените поднесени од владата ја вклучуваше и борбата против дезинформации како цел, додека конкретниот предлог не нуди такви механизми.

Клучни наоди

1. **Делумна хармонизација со ЕМФА**

- Иако предложените измени на Законот за медиумите во Северна Македонија се претставени како чекори кон усогласување со европските стандарди, хармонизацијата со ЕМФА е ограничена и недоволна, особено дефиницијата за онлајн медиуми во законот, која се разликува од терминологијата на ЕМФА. ЕМФА постојано го користи терминот „даватели на медиумски услуги“, што обезбедува јасност и доследност во законодавните рамки, вклучувајќи ја и Директивата за аудио и аудиовизуелни медиумски сервиси. Македонскиот предлог го задржува застарениот термин „издавачи на медиуми“, што може да доведе до толкувачки двосмислености и да го попречи ефикасното спроведување. Покрај тоа, отсуствуваат и критичните одредби на ЕМФА, како што се:
- **Член 22 (медиумски плурализам):** Сегашните амандмани не го решаваат прашањето за концентрација на сопственоста на медиумите, особено во онлајн просторот, каде што и понатаму постојат регулаторни празнини. Овој пропуст може да го влоши ризикот од монополизација и да ја намали разновидноста на ставови достапни за јавноста.
- **Член 6.3 (права на новинарите и уредничка независност):** Законот нема експлицитни механизми за заштита на новинарите од арбитрарно мешање од страна на сопствениците или менаџерите на медиумите, ниту пак обезбедува правни гаранции за безбедност на работата и професионална независност.
- **Член 4 (заштита од надзор):** Не постојат одредби кои ги штитат новинарите и медиумските актери од незаконско дигитално следење или шпионски софтвер, што бележи зголемена загриженост во современите дигитални медиумски средини.

Овие пропусти означуваат пропуштена можност за воспоставување на цврста правна рамка за слобода на медиумите заснована врз права во согласност со нормите на ЕУ.

2. Недоволна заштита од стратешките тужби против јавно учество (СЛАПП)

СЛАПП тужбите и понатаму се голем предизвик за слободата на медиумите во Северна Македонија. Овие тужби обично се иницирани од моќни поединци, компании или политички актери со намера да ги оптоварат новинарите, активистите или медиумите со скапи и пролонгирани правни битки со цел да ги обесхрабрат од учество во истражувачко или новинарство од јавен интерес. Иако Европската унија воведе препораки и предлози за законодавство со цел да се спречи злоупотребата на судството за замолчување на несогласувањето во мислења, предложените измени на македонскиот закон за медиумите не успеваат да ги вклучат сличните заштитни мерки.

Конкретно, реформите не предвидуваат:

- **Механизми за предвремено отфрлање** кои би им овозможиле на судиите да ги препознаат и отфрлат СЛАПП тужбите во прелиминарна фаза;
- **Процедурални заштитни мерки** за да се спречат тужителите да одбираат поволни судови или да користат процедурални тактики за одложување на постапките;
- **Санкции за злоупотреба на судски спорови** или механизми за надомест за новинари и медиумски организации погодени од тоа;
- **Правна помош или рамка за поддршка** на тужените во врска со финансиското оптоварување од таквите тужби.

Во отсуство на ваква заштита, медиумските актери остануваат ранливи на правно вознемирување, што може да поттикне самоцензура и да го ослабне истражувачкото новинарство особено кога станува збор за теми поврзани со корупција, организиран криминал и одговорност на јавниот сектор.

3. Недостаток на транспарентност во медиумската сопственост

Обезбедувањето транспарентност во сопственичката структура на медиумите е од суштинско значење за зачувување на уредничката независност, заштита од судир на интереси и унапредување на медиумскиот плурализам. Но, предложените законски измени не успеваат да воспостават цврсти механизми за справување со нетранспарентноста во сопственичките структури, особено во сферата на онлајн медиумите.

Постојат значајни празнини, меѓу кои:

- **Недостиг од сеопфатен јавен регистар** што би ја прикажал целосната сопственичка структура на медиумите, вклучително и вистинските сопственици, изворите на финансирање и врските со други медиуми преку преклопување на сопственоста;

- **Несоодветни обврски за обелоденување податоци** кај онлајн медиумите, кои често се подложени на помала регулаторна контрола во споредба со традиционалните радиодифузери;

- **Недостиг од механизам за спроведување**, со што се оневозможува истрага или санкционирање на прекршувања поврзани со правилата за транспарентност на сопственоста.

Овој недостаток на транспарентност овозможува создавање на скриени врски помеѓу сопствениците на медиумите и политичките или економските елити, што може да ја загрози уредничката независност и да ја доведе јавноста во заблуда во однос на независноста и кредибилитетот на информациите што ги добива. Ситуацијата е особено загрижувачка во високо поларизирана медиумска средина каде што влијанието на сопственоста често е поврзано со партиско известување и пристрасна покриеност.

4. Континуирано политичко влијание и т.н. „мека цензура“

И покрај формалните уставни гаранции и постоењето на номинално независна регулаторна рамка, политичкото влијание врз медиумскиот пејзаж во Северна Македонија останува длабоко вкоренето. Ова влијание не се спроведува само преку директна сопственост или партиска уредничка контрола, туку и преку посуптилни форми на т.н. „мека цензура“.

Клучни форми на овој проблем вклучуваат:

- **Дискриминаторна распределба на државното рекламирање** и владините комуникациски фондови кои често се насочуваат кон медиуми со политичка наклонетост или се користат за наградување на благонаклонето известување и казнување на критички гласови;

- **Неформални притисоци врз уредничките одлуки**, вклучително и преку лични или политички мрежи, заплашување или закани за повлекување на финансиска поддршка;

- **Регулаторна неактивност или селективна примена на закони**, при што властите не постапуваат против прекршувања од страна на политички поврзани медиуми, додека применуваат построги мерки кон независните гласила.

Таквите практики го нарушуваат медиумскиот пазар и ги поткопуваат основните принципи на слободата на медиумите и демократската отчетност. Тие, исто така, придонесуваат за создавање на атмосфера на страв, каде што новинарите избегнуваат контроверзни или политички чувствителни теми за да го заштитат својот опстанок или личната безбедност. Предложените измени не воспоставуваат нови заштитни механизми против овие практики, ниту пак вклучуваат механизми за поголема транспарентност и отчетност во финансиските односи меѓу државата и медиумите.

5. **Нејасни заложби за идни реформи**

Патоказот на Владата за спроведување на реформите поврзани со владеење на правото, кој служи како основа за тековниот законодавен процес, предвидува амбиција во насока на решавање на нерешените регулаторни прашања до 2028 година. Сепак, оваа заложба е повеќе декларативна отколку обврзувачка. Недостига конкретна временска рамка, јасна етапност на реформските чекори, како и јавен механизам за отчетност. Дополнително, клучни документи како на пример очекуваниот Нацрт-закон за дигитални услуги (со цел усогласување со европскиот Закон за дигитални услуги), сѐ уште не се јавно достапни или не се поднесени во Собранието. Во рамки на Поглавје 31 од европската легислатива (acquis) за земјите кандидатки (Надворешна, безбедносна и одбранбена политика), Северна Македонија има обврска да развие механизми за отпорност на дезинформации, што не е одразено во предложените измени на Законот за медиуми.

Овој недостаток на транспарентност и правна сигурност ја поткопува довербата на јавноста и може да го одложи спроведувањето на сеопфатните реформи неопходни за интеграција во ЕУ.

6. **Закани за локалните и специјализираните медиуми:**

Првичната верзија на предложените измени бараше онлајн медиумите да имаат најмалку тројца вработени со полно работно време за да бидат вклучени во официјалниот регистар на медиуми. Оваа одредба претставуваше егзистенцијална закана за многу мали, локални и непрофитни медиумски организации, кои често работат со ограничени човечки и финансиски ресурси. По конструктивниот ангажман на медиумските асоцијации и граѓанското општество, оваа барање беше изменето и сега дозволува двајца вработени со полно работно време, со дополнителни исклучоци за локалните и специјализираните медиуми, кои можат да вклучуваат и хонорарно вработени или независни соработници. Иако ова е позитивен чекор, потребна е поголема јасност и флексибилност за да се осигура дека медиумите кои ги опслужуваат ранливите, малцинските или географски изолираните заедници, нема да бидат непотребно исклучени или оптоварени со прекумерни регулаторни барања.

7. **Потреба од правна доследност**

Фрагментарниот пристап во тековните реформски напори не обезбедува кохерентност помеѓу поврзаните области на законодавството. Постои итна потреба да се интегрира процесот на реформи на Законот за медиуми со други тековни и идни законодавни напори, особено оние кои се однесуваат на дигиталната регулација, како што е усогласувањето со Законот за дигитални услуги (ДСА). Без оваа меѓусекторска усогласеност, може да се појават несогласувања и преклопувања, што потенцијално ќе го поткопаат спроведувањето и имплементацијата на медиумските и дигиталните права. Холистичка законодавна рамка што ќе ги усогласи ЕМФА, ДСА и другите

релевантни инструменти е клучна за создавање на отпорен и модерен медиумски екосистем во Северна Македонија.

Препораки за политика

Делумна хармонизација со Европскиот закон за слобода на медиуми (ЕМФА)

1. **Прифаќање на терминологија и дефиниции усогласени со ЕМФА:**
   Да се смени правната дефиниција на медиумските актери во Законот за медиуми со цел усогласување со терминологијата на ЕМФА — конкретно преку прифаќање на терминот „даватели на медиумски услуги“ наместо „издавачи на медиуми“. Ова усогласување обезбедува доследност со правните текстови на ЕУ, како што е Директивата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и овозможува поефикасна прекугранична соработка и спроведување на регулативата.

2. **Справување со концентрацијата на медиумска сопственост (Член 22):**
   Да се воведат конкретни одредби за мониторинг, оцена и регулирање на концентрацијата на медиумска сопственост, особено во онлајн секторот. Овие одредби треба да вклучуваат обврска за јавно обелоденување на сопственичките структури, ограничувања на мешаното сопствеништво и процедури за ревизија на спојувања од страна на независен медиумски регулатор.

3. **Заштита на правата на новинарите и уредничката независност (Член 6.3):**
   Законски да се утврди правото на новинарите да работат без мешање од страна на медиумските сопственици или надворешни актери. Ова треба да вклучува правни гаранции за уредничка независност, механизми за заштита од арбитрарно отпуштање, како и заштита за свиркачи (whistleblowers) – новинари кои пријавуваат неоправдан притисок или цензура.

4. **Обезбедување заштита од незаконски надзор (Член 4):**
   Да се вклучат одредби кои експлицитно ја забрануваат употребата на дигитални алатки за надзор — како што е шпионски софтвер — против новинари и медиумски работници, освен во строго утврдени случаи со строг судски надзор. Да се воведат обврски за транспарентност и механизми за известување во случаи на дозволен надзор.

5. **Вклучување на механизми за следење на имплементацијата на ЕМФА:**
   Да се воспостави независен механизам за следење (на пр., преку Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги или меѓуинституционална работна група) кој ќе ја надгледува и известува за имплементацијата на одредбите усогласени со ЕМФА, обезбедувајќи усогласеност и континуирано унапредување.

Нејасни заложби за идни реформи

1. **Задолжителна реформска временска рамка со јасно дефинирани чекори:** Да се трансформира амбициозниот Патоказ во конкретен план за имплементација со јасни фази, рокови и одговорни институции. Секоја законска или политичка мерка треба да биде придружена со очекуван рок на завршување и мерливи резултати.

2. **Објава на клучните нацрт-закони и планови за реформи:** Да се обезбеди сите нацрт-закони поврзани со медиумите и дигиталното управување – вклучително и претстојниот Закон за дигитални услуги – да бидат јавно достапни за јавна консултација доволно временски долго пред нивното разгледување во Собранието. Да се додадат белешки со појаснување за усогласеноста со директивите на ЕУ.

3. **Институционализирани консултации со засегнатите страни:** Да се формализира улогата на граѓанското општество, новинарските здруженија, академската заедница и независните регулатори во сите фази од реформскиот процес преку советодавни тела или јавни расправи. Нивните коментари треба да бидат документирани и јавно достапни.

4. **Онлајн платформа за следење на реформите:** Да се развие транспарентна, државна онлајн платформа што ќе го следи напредокот на реформите поврзани со медиумите, ќе ги документира сите консултации и ќе обезбедува редовни информации за статусот на законодавните иницијативи и нивната имплементација.

5. **Да се вметне отчетноста за реформите во извештаите за ЕУ интеграции:** Агендата за медиумски реформи да се интегрира како посебно поглавје во редовните извештаи на Владата за напредокот во пристапувањето кон ЕУ. Ова ќе овозможи Европската комисија и домашните чинители прецизно да го следат напредокот на реформите.

Закани за локалните и специјализирани медиуми

1. **Диференцирани критериуми за впишување во регистарот, во согласност со големината и обемот на медиумот:** Да се развијат прилагодени услови за регистрација што ја одразуваат реалноста на малите медиуми, медиумите на заедницата, непрофитните и медиумите на малцинските јазици. На пример, да се дозволи флексибилна комбинација на вработени со скратено работно време, хонорарни или соработници волонтери кај помалите медиуми.

2. **Исклучоци за медиуми кои опслужуваат ранливи заедници:** Да се кодифицираат исклучоци или посебни одредби за медиумски организации што опслужуваат малцински популации, рурални средини или специфични јавни интереси, со цел регулаторната усогласеност да не претставува пречка за нивниот опстанок.

3. **Таргетирана финансиска и капацитетска поддршка:**
   Да се воспостават програми за грантови, субвенции или техничка помош за поддршка на локалните и специјализираните медиуми во исполнувањето на основните оперативни и регулаторни барања. Ова може да вклучува поддршка за правна регистрација, дигитална трансформација или развој на содржини.

4. **Препознавање на нетрадиционалните и иновативни медиумски модели:**
   Да се прошири правната дефиниција на медиумски субјекти кои имаат право на регистрација, вклучувајќи граѓанско новинарство, граѓански медиумски платформи и хибридни креатори на содржина, со цел да се признае нивниот придонес кон медиумскиот плурализам и новинарството од јавен интерес.

5. **Оцена на влијанието на регистарот врз медиумската разновидност:**
   На медиумскиот регулатор или независно тело да му се даде задача секоја година да го оценува влијанието на критериумите за регистрација врз медиумската разновидност и да предлага прилагодувања за заштита на малите и локалните гласови.

Потреба од правна доследност и интеграција

1. **Сеопфатна стратегија за медиумско и дигитално управување:**
   Да се создаде стратешки план кој ги обединува медиумската регулатива, дигиталните услуги, заштитата на податоци, онлајн безбедноста и одговорноста на платформите под една законодавна визија. Оваа стратегија треба да ги усогласи принципите на ЕМФА и ДСА и да биде координирана од страна на формална меѓуминистерска работна група.

2. **Усогласување на дефинициите и правните стандарди во законите:**
   Да се осигура дека клучните термини (како што се „даватели на медиумски услуги“, „онлајн платформа“, „штетна содржина“) се доследно дефинирани и користени во Законот за медиуми, Законот за дигитални услуги и која било друга релевантна законодавна рамка за да се избегнат забуни и правни конфликти.

3. **Временски рамки за реформи и вклучување на засегнатите страни:**
   Да се синхронизираат законодавните рокови за медиумски и дигитални закони за да се овозможат координирани јавни консултации и доследност на политиките. Да се поттикнат заеднички дијалози со засегнатите страни кои ќе се фокусираат на меѓусекторски прашања како што се модерација на содржина и обврски за транспарентност.

4. **Правна проценка на влијание:**
   Пред усвојувањето, да се нарача независна правна проценка која ќе ги мапира интеракциите на Законот за медиуми со други релевантни правни рамки (како што се ДСА, ГДПР, закони за кибер-криминал) и ќе ги идентификува областите на преклопување, конфликт или изоставување.

5. **Постојан форум за дигитални права и медиумски реформи:**
   Да се создаде постојан форум или совет составен од медиумски експерти, професионалци за дигитална политика, регулатори, како и учество на

граѓанскиот сектор, за советување на владата за интегрирани пристапи и осигурување на континуирано усогласување со развојот на ЕУ.

Недоволна заштита од стратешките тужби против јавно учество (SLAPP)

1. **Правна рамка за борба против СЛАПП тужби:**
   Да се воведат специфични законски одредби засновани на Директивата на ЕУ против SLAPP тужби со што ќе им се дозволи на судовите да препознаат и отфрлат неосновани тужби чија цел е да го замолчат известувањето од јавен интерес. Оваа рамка треба да вклучува јасна дефиниција на SLAPP и критериуми за рано отфрлање на таквите тужби.

2. **Процедури за рано отфрлање на тужби:**
   Да им се овозможи на судовите да спроведат прелиминарна оценка на случаите на SLAPP во рана фаза. Ако тужбата нема основа и е очигледно насочена кон заплашување или казнување на обвинетиот за нивното учество во јавната дебата, таа треба да биде брзо отфрлена.

3. **Распределба на товарот на докажување во случаи на очигледен SLAPP:**
   Да се бара од тужителите да го докажат легитимитетот на нивниот случај кога се сомневаат на SLAPP. Ова ќе го обесхрабри неоснованото започнување на постапка и товарот за оправдување на правни дејствија ќе го оттргне од новинарите.

4. **Санкции за манипулирање со правосудниот процес:**
   Судовите треба да бидат овластени да применуваат финансиски или процедурни казни на тужителите за кои ќе се утврди дека го злоупотребуваат правниот процес преку SLAPP, вклучувајќи и обврска за покривање на правните трошоци на обвинетите и отштети за вознемирување.

5. **Механизми за правна помош и поддршка за новинарите:**
   Да се воспостави посебен фонд за правна помош или поддршка, можеби преку канцеларијата на јавниот правобранител или во соработка со граѓанското општество, за да им се помогне на новинарите и медиумските куќи кои се соочуваат со SLAPP, овозможувајќи пристап до компетентна одбрана без оглед на нивниот финансиски статус.

Недостаток на транспарентност во сопственоста на медиумите

1. **Централизиран, јавно достапен регистар на сопственици на медиуми:**
   Да се обврзат сите медиумски ентитети—телевизиски, печатени и онлајн—да објават комплетни податоци за сопственоста, вклучувајќи ги вистинските сопственици, изворите на финансирање и поврзаноста со други медиуми. Регистарот треба да се обновува редовно и да биде лесно достапен за јавноста.

2. **Објава на вистинските сопственици:**
   Да се воведе правна обврска за медиумските компании да ги објават не само директните туку и вистинските сопственици, согласно со стандардите на ЕУ за спречување на перење пари.

3. **Независна регулаторна контрола и верификација:**
   На независниот медиумски регулатор да му се обезбеди контрола на транспарентноста преку истражни овластувања. Регулаторот треба да биде задолжен за верификација на објавените информации и да може да казнува за неусогласеност или неточност.

4. **Проширување на предусловите за транспарентност кон онлајн платформите и дигиталните медиуми:**
   Да се применат истите барања за објава на сопственииштвото за онлајн платформите, вклчувајќи блогови и портали кои применуваат новинарски практики или привлекуваат значителна публика.

5. **Објава на политичка или финансиска поврзаност:**
   Медиумите треба да имаат обврска да објават каква било директна финансиска поддршка, заеми или рекламни договори со и од политички ентитети, државни институции или бизниси блиски до нив.

Продолжено политичко влијание и мека цензура

1. **Регулација на државното рекламирање преку транспарентни и недискриминирачки критериуми:**
   Да се воведе правна рамка, преку која се регулира дистрибуцијата на јавни средства и државно рекламирање во медиумските изданија. Критериумите за распределба на ваквите средства треба да бидат врз основа на објективни мерки како досег до публика, квалитет и содржини од јавен интерес, а не политичка поврзаност.

2. **Детални извештаи за државни финансии во медиумите:**
   Сите државни органи и претпријатија да имаат обврска јавно да ги објават договорите за рекламирање кои вклучуваат трошоци поврзани со медиумите и тоа во реално време или на квартална основа. Овие извештаи треба да го вклучуваат медиумот кој ги добил средствата, вредноста на договорот, целта на договоро и информации за процесот на селекција.

3. **Јакнење на независноста на регулаторните тела:**
   Да се реформираат процесите на именување и надзор на медиумските регулатори за да се осигури нивна независност од политички актери. Да се воспостават параметри за перформанси и механизми за парламентарна отчетност.

4. **Забрана на неформално политичко мешање:**
   Да се вклучат специфични одредби во законот за медиуми кои криминализираат или санкционираат неформално политичко мешање во уредувачките одлуки, вклучувајќи усни закани, притисок од страна на владини функционери и злоупотреба на јавна функција за влијание врз медиумите.

5. **Поддршка на независно новинарство преку конкурентно финансирање со јавни средства:**
   Да се развијат јавни фондови за новинарство (на пример, грантови за истражувачко новинарство, медиумски иновации и разновидност на содржините) кои ќе се управуваат преку независни, експертски тела. Овие фондови треба да ја поттикнат уредувачката независност и да осигурат медиумски плурализам без фаворизирање.

Иако напорите за реформа на медиумското законодавство во Северна Македонија се за поздрав, тековните предлози се недоволни за целосно обезбедување на медиумската слобода и усогласување со стандардите на ЕУ. Потребни се комплексни реформи кои ќе ги адресираат овие проблеми за да се создаде слободна, независна и плуралистичка медиумска средина, која е столб на демократското општество и предуслов за интеграција во ЕУ.

Фондација Метаморфозис