



УЛОГАТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

ВО СПРАВУВАЊЕТО СО
ДЕЗИНФОРМАЦИИТЕ
И ШПЕКУЛАЦИИТЕ ВО
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Издавач:

Институт за комуникациски студии ул. „Јуриј Гагарин“ 17-1-1, Скопје www.iks.edu.mk

За издавачот:

вон. проф. д-р Жанета Трајкоска

Едиција:

ResPublica

Автори:

проф. д-р Весна Шопар, д-р Ана Мукоска

Уредници:

вон. проф. Жанета Трајкоска, Александра Теменугова

Лектор:

Ружица Пејовиќ

Дизајн на насловна страница:

Татјана Коцева Спирова

Техничка обработка:

Дејан Јовески

Скопје, 2023

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

316.776.23:[35.075:005.332.5(497.7)](047.31)

ШОПАР, Весна

Улогата на институционалната транспарентност во справувањето со дезинформациите и шпекулациите во Северна Македонија [Електронски извор] / [автори Весна Шопар, Ана Мукоска]. - Скопје : Институт за комуникациски студии, 2023. - (Едиција ResPublica)

Начин на пристапување (URL):

<https://respublica-edu-mk.b-cdn.net/wp-content/uploads/2023/04/transparentnost-na-instituciite-mk.pdf>.

- Текст во PDF формат, содржи 78 стр., илустр. - Наслов преземен од

екранот. - Опис на изворот на ден 18.04.2023. - Фусноти кон текстот. -

Библиографија: стр. 54-60. - Содржи и: Анекс

ISBN 978-608-4805-24-3

1. Мукоска, Ана [автор]

а) Државни органи -- Транспарентност -- Дезинформации -- Спречување -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 60099845

УЛОГАТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

ВО СПРАВУВАЊЕТО СО
ДЕЗИНФОРМАЦИИТЕ
И ШПЕКУЛАЦИИТЕ ВО
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Содржина

Акроними	6
Резиме	7
Вовед	9
1. За истражувањето	10
1.1 Методолошки пристап	10
1.2 Теоретски постулати за транспарентноста и дезинформациите	11
1.2.1 За дезинформациите	11
1.2.2 За транспарентноста	12
1.3 Соодносот помеѓу дезинформациите и транспарентноста	14
1.4 Методи и ризици при справувањето со дезинформациите	15
2. Европската регулатива за дезинформациите и транспарентноста	16
2.1 Сеопфатен европски пристап на ЕУ во борбата против дезинформациите	16
2.2 Транспарентноста како императив на европскиот пристап	21
3. Институционалната транспарентност и дезинформациите во македонски контекст	23
3.1 Национални акти што се однесуваат на транспарентноста	24
Отворено владино партнерство (Партнерство за отворена власт)	24
Стратегија за отворени податоци	26
Стратегија за транспарентност	27
3.2 Национални акти што се однесуваат на дезинформациите	29
Предлог-план за одлучна акција против ширењето дезинформации и против нападите врз демократијата	29
Други документи	30
4. Практиката на транспарентност на државните институции во борбата со дезинформациите	31
Во фокусот: транспарентното функционирање на државните институции	31
Во фокусот: справување со дезинформациите во јавната сфера	35

5. Медиумите и новинарите на крстопат помеѓу транспарентноста на институциите и напливот на дезинформации	42
За транспарентноста на централната власт	42
Новинарски одблизу за дезинформациите	46
6. Заклучни согледувања	49
7. Препораки	52
8. Библиографија	54
Анекс 1. Европската регулатива за транспарентноста и дезинформациите	61
Коминике на Европската комисија за справување со дезинформациите	61
Акциски план против дезинформациите	61
Европски акциски план за демократија	62
Кодекс на однесување против дезинформациите од 2022	63
Акт за дигитални услуги	63
Европски акт за слобода на медиумите	64
Европскиот медиумски и аудиовизуелен акционен план	65
Европска опсерваторија за дигитални медиуми	65
Анекс 2. Национални акти што се однесуваат на дезинформациите	66
Национална Стратегија за сајбер-безбедност на Република Македонија (2018-2022)	66
Национална Стратегија за градење отпорност и справување со хибридни закани	67
Анекс 3. Интервју - прашања за државните институции – министерствата	70
3.а) Дополнителни прашања за одделни министерства	71
Анекс 4. Интервју - прашања за владини тела	74
Анекс 5. Прашања за фокусните групи со новинарите	76

Акроними

- МНР** – Министерство за надворешни работи
- МО** – Министерство за одбрана
- МОН** – Министерство за образование и наука
- МВР** – Министерство за внатрешни работи
- МЕ** – Министерство за економија
- МП** – Министерство за правда
- МТВ** – Министерство за транспорт и врски
- МТСП** – Министерство за труд и социјална политика
- МФ** – Министерство за финансии
- МЗ** – Министерство за здравство
- МК** – Министерство за култура
- МПСОМЗ** – Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците
- МЖСПП** – Министерство за животна средина и просторно планирање
- МЗШВ** – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
- МЛС** – Министерство за локална самоуправа
- МИОА** – Министерство за информатичко општество и администрација
- ЗПВРСМ** – Заменик-претседател на Владата на Република Северна Македонија
- КПВРСМ** – Канцеларија на претседателот на Владата на Република Северна Македонија
- ГСВРСМ** – Генерален секретаријат на Владата на Република Северна Македонија
- АРСМ** – Армија на Република Северна Македонија
- АНБ** – Агенција за национална безбедност
- АР** – Агенција за разузнавање
- АЕ** – Агенција за енергетика
- АЕК** – Агенција за електронски комуникации
- АСР** – Агенција за стоковни резерви
- ВА** – Воена академија
- ДБКИ** – Дирекција за безбедност на класифицирани информации
- ИСБДФ** – Национален институт за сајбер-безбедност и дигитална форензика
- МРТ** – Македонска радио-телевизија
- НССБ** – Национален совет за сајбер-безбедност
- СЕП** – Секретаријат за европски прашања
- ЦУК** – Центар за управување со кризи
- ЕНЕР** – Електронски национален регистар на прописи на РСМ
- ЗНМ** – Здружение на новинари на Македонија

Резиме

Развојот и ширењето на информациските и комуникациските технологии меѓу другото доведе и до зголемување на влијанието на дезинформациите со далекусежни политички реперкусии врз демократските општества низ целиот свет. Во дигиталната ера дезинформациите може брзо да се шират и да предизвикаат значителна штета, да ја поткопаат довербата во институциите и да доведат до ширење лажни информации со потенцијално сериозни последици. Ова стана особено евидентно во последните неколку години, за време на пандемијата на ковид-19 и војната во Украина.

Анализата на Институтот за комуникациски студии (ИКС) „Улогата на институционалната транспарентност во справувањето со дезинформациите и шпекулациите во Северна Македонија“ е обид концептуално-истражувачки да се проникне во соодносот помеѓу отворената и отчетна власт наспроти лажните/погрешни информации, кои ја поткопуваат довербата во државните институции. Во истражувањето акцентот е ставен на два клучни општествени субјекти, институциите на централната власт и медиумите (електронските и печатените). Генерално, целта е „детектирање“ дали и колку (не)транспарентноста на институциите може да придонесе во (борбата против) ширењето дезинформации.

Истражувачките сознанија упатуваат на многубројни предизвици, како на нормативно-правен, така и на организациски и технолошко-технички план. При надминувањето на овие предизвици корисни насоки нуди сеопфатниот пристап на ЕУ во справувањето со дезинформациите, како и генералните норми и акти на ЕУ за институционална транспарентност и борба против корупцијата. Нивните препораки се во насока на: зајакнување на отпорноста на демократските општества против дезинформациите, поддршка на слободните и независни медиуми и на квалитетното новинарство, промовирање транспарентност и одговорност во онлајн-платформите и рекламирањето, зајакнување на соработката и координацијата меѓу земјите-членки на ЕУ и меѓународните партнери, зајакнување на граѓаните преку подобрување на медиумската писменост и вештините за критичко размислување.

Транспарентноста се смета за еден од важните предуслови во борбата против корупцијата. Ова истражување покажа дека сличен е и односот помеѓу транспарентноста и дезинформациите, односно тие се обратно поврзани. Транспарентноста се наметна како контраатежа на дезинформациите, поради нејзината улога во отвореноста, изградбата на доверба, спречувањето лажни информации и промовирањето точно и отворено информирање. Во услови на институционална транспарентност и отвореност, се намалуваат институционалната недоверба и просторот за ширење дезинформации. Тоа не значи дека тој простор може целосно да се елиминира, бидејќи во ширењето дезинформации улога играат и низа други испреплетени општествени актери и процеси, кои често не се ограничени во рамките на државните граници. Затоа, зголемувањето на институционалната транспарентност е логичниот чекор што може да се преземе за намалување на влијанието на дезинформациите.

Отсуството на институционална транспарентност значи скратување на правото на граѓаните на пристап до информациите, односно нивно маргинализирање од процесите на донесување одлуки и креирање политики. Овие тенденции не само што не им овозможуваат на граѓаните информирање да го следат донесувањето одлуки во власта, туку и го зголемуваат ризикот од дезинформации. Кога институциите не се транспарентни во однос на своите постапки и одлуки, недостигот од институционална транспарентност може да доведе до ширење дезинформации. Кога луѓето немаат

пристап до фактите, тие стануваат подложни на верување во погрешни информации. Кога институциите не се транспарентни, на луѓето може да им биде тешко да знаат кому да му веруваат, со што се зголемува веројатноста да веруваат во дезинформациите што се во согласност со нивните верувања или предрасуди. Затоа, како што е случајот со европскиот пристап, транспарентноста треба да игра клучна улога во македонскиот пристап кон справувањето со дезинформациите и да се смета за клучна алатка за решавање на проблемот со дезинформациите, бидејќи им овозможува на корисниците да ги идентификуваат изворите на информации и да донесат информирани одлуки за веродостојноста на информациите со кои се сретнуваат онлајн. Свкупно, транспарентноста треба да се смета за алатка за справување со дезинформациите, бидејќи помага да се создаде поотворена, поодговорна и доверлива информативна средина и ги поддржува напорите на креаторите на политики, компаниите и граѓанските организации за справување со предизвиците поставени од дезинформациите.

Борбата со дезинформации е комплексен процес со кој не можат сами да се изборат ни медиумите, ни институциите, ни граѓанските организации, а најмалку самите граѓани. И уште поважно, тоа е долготраен процес во кој еден од клучните фактори е општата, но и медиумската писменост. За тоа ни е потребен стратемски план со добри мерки што доследно ќе се имплементираат. Се разбира, со јасно дефинирање на дезинформациите, за да се избегне „стапицата“ од нивно слободно, волонтистичко толкување и доведување во прашање на креирањето ефикасни и координирани политики и мерки за спречување на ширењето дезинформации.

При обидот да се регулираат дезинформациите потребно е да постои свесност за ризиците, меѓу кои најголемиот се однесува на цензурата и ограничувањето на слободата на говорот. Имајќи ги предвид потенцијалните ризици, најдобриот пристап за справување со дезинформациите би требало да цели кон намалување на условите за создавање и ширење дезинформации, наместо кон нивно цензурирање. Најдобриот начин за постигнување на ова е проактивниот наместо реактивниот пристап, кој вклучува некои од следните пристапи: зголемување на медиумската писменост и институционалната транспарентност, отворена соработка помеѓу различни засегнати страни, вклучувајќи влади, технолошки компании, медиуми и граѓански организации, во лоцирање и следење на проблемот, поттикнување саморегулација, особено кај медиумите и онлајн-медиумите, инвестирање во истражувања и намалување на структурните економски придобивки од ширењето дезинформации.

Оваа студија има цел да им служи на креаторите на политиките, медиумските професионалци и чинителите од граѓанското општество што се обидуваат да ја подобрат транспарентноста на институциите и да се борат против дезинформациите, но и на оние што сакаат да го разберат феноменот на дезинформациите, нивното влијание, како и европската и националната регулатива насочена кон нивно сузбивање.

Вовед

Вртоглаво брзиот развој и ширење на информациските и комуникациските технологии создаде низа социополитички предизвици за демократските општества низ целиот свет. Овие процеси станаа особено евидентни во втората деценија на 21 век со појавата и масовната употреба на новите медиуми, а особено се засилија во последните неколку години во контекстот на глобалната пандемија на ковид-19 и војната во Украина. Паралелно со овие случувања, термините како „дезинформации“ и „лажни вести“ си најдоа место и во речниците и во општествената реалност, притоа носејќи далекусежни политички реперкусии (Martens et al, 2018).

Имајќи го ова предвид, истражувањата што целат да го проучат заемниот сооднос помеѓу дезинформациите и демократските процеси претставуваат неопходен прв чекор кон подобро разбирање на овие комплексни општествени феномени, нивните влијанија и последици. Токму таков придонес цели да даде и ова истражување, преку квалитативна анализа на односот помеѓу дезинформациите и институционалната транспарентност во македонскиот контекст. Во обид истражувачки да се проникне во проблемот, вниманието го насочува на транспарентноста на институциите на национално ниво (првенствено извршната власт: Владата и министерствата, како и Собранието и Претседателот), како еден од предусловите за спречување на ширењето дезинформации, но и на медиумите како важен чинител во овие сложени процеси.

За истражувањето

01

Истражувањето е фокусирано, пред сè, на два клучни општествени субјекти – државните институции на национално ниво и масовните медиуми (како традиционалните, така и он-лајн-медиумите). Генералната цел е да се „детектира“ дали и колку (не)транспарентноста на институциите на државата може да придонесе во (борбата против) ширењето дезинформации. Дополнително, истражувањето има цел да ја одреди улогата на медиумите во тој „лабиринт“. Анализата претставува обид да се одговори на следните клучни прашања:

- *Каква е моменталната свест/перцепција за ситуацијата со дезинформациите, како и соодносот помеѓу транспарентноста и дезинформациите кај институциите и медиумите?*
- *Дали и како политиката на транспарентност, отчетност и отвореност на државните институции на национално ниво придонесува во борбата против напливот на дезинформации во јавната сфера?*
- *Преку кои форми и методи специјалистите за комуникации во државните институции ја практикуваат транспарентноста и се борат против дезинформациите?*
- *Дали и како во македонското законодавство се имплементирани европските стандарди за транспарентност, отчетност и отвореност на државните институции?*
- *Дали и како влијае напливот на дезинформации и манипулации, како и актуелното ниво на транспарентност на институциите, врз медиумите и новинарите и обратно?*
- *Дали и како може да се превенираат дезинформациите? Каква улога би можел да игра развојот на акти и механизми/тела за превенција на дезинформациите и со какви можни последици?*

1.1. Методолошки пристап

Емпирискиот дел на истражувањето ја испитува врската помеѓу институционалната транспарентност и дезинформациите во македонскиот контекст. Методолошки, истражувањето се темели на четири методи/техники: деск-истражување, анализа на содржина на релевантни документи, фокусни групи со претставници на медиумите и интервјуа со претставници на државните институции на национално ниво:

- 1) Деск-истражувањето - анализа на секундарни податоци насочена кон анализа на веб-страни-

ците на државните институции (министерствата), акциските планови за транспарентност и за дезинформациите, медиумските објави, со цел да се добие слика за формите, методите на нивно практикување; како и анализа на содржина – квантитативно-квалитативен пристап до клучни документи како закони, стратегии, препораки, планови, кодекси на европската и македонската регулатива за институционалната транспарентност и за дезинформациите.

- 2) Фокус-групи со новинари - групно интерактивно интервју насочено кон добивање информации за перцепциите што постојат кај акредитираните новинари што ја следат работата на Владата и владините институции, за нивото на транспарентност кај институциите, како и нивните перспективи за заемната врска помеѓу транспарентноста и дезинформациите. Прашањата беа поделени на два сегменти - дел поврзан со транспарентноста на институциите и дел поврзан со дезинформациите. Спроведени беа 4 фокусни групи со по 6-8 новинари од печатени медиуми (дневни, неделни, новински агенции), ТВ-станции (јавни и приватни, национални, регионални), радија (јавни, национални, регионални) и онлајн-медиуми. Во дискусиите беа опфатени вкупно 35 новинари од исто толку медиуми што нудат дневноинформативни содржини. Прашалниците се на увид во Анекс 5 на документот.
- 3) Полуструктурирани интервјуа – со претставниците на Владата, парламентот, Кабинетот на претседателот и државните институции - министерствата, примарно насочени кон лица одговорни за комуникации, раководители или координатори за комуникации, портпароли и лица одговорни за пристап до информации од јавен карактер. Прашањата беа поделени во два блока, едниот за транспарентноста на државните институции, и вториот за дезинформациите. Интервјуата се реализираа на два начини: дел усно (пред сè со претставници на Владата, парламентот и Кабинетот на претседателот на државата), а поголем дел преку електронска пошта (пред сè со министерствата). Вкупно се доставени 26 прашалници, а одговори се добиени на 20 прашалници. Прашалниците се на увид во Анекс 3 и 4 на документот. Беа добиени одговори од претставници на Собранието, Агенцијата за разузнавање, 9 министерства и 8 претставници на Владата задолжени за прашања поврзани со транспарентноста, како и Кабинетот на претседателот. Податоците беа собирани во периодот помеѓу ноември 2022 и јануари 2023 година.

1.2 Теоретски постулати за транспарентноста и дезинформациите

Кога ќе се земе предвид сложеноста на термините „дезинформации“ и „транспарентност“ како концепти и социополитички феномени, станува јасно дека расветлувањето на нивниот сооднос е една комплексна задача, на која е потребно да ѝ се пристапи со научна прецизност и општествена одговорност. Затоа, анализата на врската помеѓу дезинформациите и институционалната транспарентност треба да започне со анализа на значењето на секој од овие два концепти поединечно.

1.2.1 За дезинформациите

Дезинформациите подразбираат пласирање проверено неточни и измамнички информации, нивно објавување заради економска добивка и/или свесно мамење на јавноста (Edson et al 2017). Тие не се нова појава. Дезинформациите во човечката комуникација се присутни од почетокот на цивилизацијата и создавањето организирани општества. Со појавата на електронските медиуми, дезинформациите од хартија се пренесоа на екраните и звучниците. Тоа што драстично се промени последниве неколку години се количеството и брзината со која тие можат да допрат до целната публика преку новите технологии и да му нанесат штета на јавниот интерес (Martens et al, 2018).

Во 21 век дезинформациите се однесуваат на ширењето лажни или погрешни информации, често со цел да се манипулира јавното мислење или да се поткопува довербата во институциите. Тие може да имаат многу форми, вклучувајќи неистини, медиумски манипулации, теории на заговор и пропаганда, а може да се шират и преку различни канали, како што се социјалните медиуми, традиционалните вести и дигиталните апликации (Karantai et al 2021). Во современото информатичко опкружување и благодарение на новите методи, техники и технологии на производство и ширење на информациите, нивното количество и брзина достигнуваат невидени размери без никакви ограничувања. Со овој феномен сериозно се соочува целиот свет, а не заостанува ни Македонија, било да се работи за (дез)информации во сферата на политиката, економијата, културата, здравството, животната средина итн (Bayet et al, 2019).

1.2.2 За транспарентноста

Еволуцијата на употребата и значењето на зборот „транспарентност“ е тесно поврзана со наднационалните и невладините организации (Ball, 2009). За прв пат се појавува во раните деведесетти во документи поврзани со основањето на Европската Унија, Општиот договор за царини и трговија, како и во други документи што произлегуваат од европските институции и меѓународните невладини организации (Cooper & Yodder, 2012). Но тоа што помогнало во етаблирањето на зборот во пошироката јавност и академскиот свет бил изборот на името „Транспаренс интернешнал“ за невладината организација основана во 1993, поради поврзаноста на зборот транспарентност со идејата за отвореност (Ball, 2009).

Во годините потоа, употребата се шири преку документи на меѓународните организации, кои вклучуваат препораки за јавни политики за обезбедување транспарентност, кредибилни политики за избегнување конфликти на интерес, отворено подготвување и спроведување буџети, слобода на информирањето и учество на граѓаните во формулирањето и спроведувањето на јавните политики, како и одговорноста на претпријатијата што се во јавна, односно државна сопственост. Транспаренс интернешнал секоја година објавува индекс што ги мери перцепциите за корупцијата, а го разви и таканаречениот Национален систем за интегритет, кој претставува алатка за проценка на сите клучни актери во борбата против корупцијата и се однесува на нивниот интегритет, транспарентност и отчетност (ТИ 1995, 2000). Холистичката оценка на „системот на интегритет“ во земјата има цел да ги открие силните и слабите страни, како и да идентификува препораки за креирање политики (ТИ 2006). Системите на интегритет, покрај транспарентни и отворени официјални структури, вклучуваат и критериуми како слободни медиуми, чесен и непоткуплив приватен сектор, и граѓанско општество што користи информации и очекува компаниите и владата да дејствуваат отворено и чесно. Важна улога во еволуцијата на терминот „транспарентност“ има и неговиот сооднос со корупцијата. Транспарентноста се смета за еден од важните предуслови во борбата против корупцијата бидејќи транспарентноста и корупцијата се обратнопропорционални, што значи дека поголемата транспарентност води кон помала корупција, додека помалата транспарентност води кон поголема корупција. Корупцијата напредува во средини каде што има мала транспарентност, бидејќи оние што се на власт можат да дејствуваат неказнето и да ја избегнуваат одговорноста. Така, кога има поголема транспарентност во системот, станува потешко да се појави корупција, бидејќи дејствијата на оние што се на власт се повидливи и се предмет на лупа. Слично на тоа, кога има помала транспарентност, корупцијата може полесно да се вкорени и да се шири, бидејќи оние што се на власт се заштитени од очите на јавноста и можат да дејствуваат неказнето. Накратко, транспарентноста може да делува како моќна пречка за корупцијата, додека корупцијата може да ги поткопа транспарентноста и одговорноста во системот.

Генералните дефиниции за транспарентноста произлегуваат од овој сооднос помеѓу корупцијата и транспарентноста. Во таа насока, транспарентноста се дефинира како „кревање на превезот на тајноста“ (Davis, 1998) или „способност да се погледне јасно низ прозорците на институцијата“ (den Boer, 1998). Општата идеја е дека нешто се случува зад завесите и штом ќе се отстранат овие завеси, сè е отворено и може внимателно да се испита. Според Биркиншо, транспарентноста подразбира спроведување на јавните работи на отворено или на начин што е предмет на јавна контрола (Birkinshaw, 2006). Блек ја дефинира транспарентноста врз основа на тоа што таа не е: „транспарентноста е во контраст со прикриените политички мерки, каде што е тешко да се открие кој ги носи одлуките, што се тие и кој добива, а кој губи од нивното спроведување“ (Black, 1997). За Бол „транспарентноста“ е метафора или симбол за мноштво идеи што укажуваат на постоењето на корупцијата како проблем. А потоа и нудат решение - обезбедување информации до јавноста преку отворено носење одлуки. Во таа насока транспарентноста може да се гледа како синоним за искрени и отчетни јавни службеници и јавни одлуки (Ball, 2009). Затоа, иако нема општа дефиниција за транспарентноста на институциите, постои генерален консензус дека се однесува на *правото на граѓаните да бидат информирани и да имаат пристап до информациите што се неопходни за донесувањето одлуки* (Etzioni, 2016).

Истовремено, институционалната транспарентност се однесува на степенот до кој внатрешните работи на институциите, како што се владата и другите државни институции, се отворени и лесно достапни за јавноста. Таа подразбира обелоденување на информациите со кои располага власта (државата) во полза на граѓаните и дисеминација на тие информации, со цел да се овозможи пристап на граѓаните до процесите на донесување одлуки (Wanna and Vincent, 2018). Ова може да вклучува објавување информации за активностите и одлуките на овие институции, како и за политиките и процедурите што тие ги следат. Информацијата е многу важен предуслов во практикувањето на политичката и економската моќ. Затоа, денес постои разбирање дека институционалната транспарентност може да помогне во изградбата на довербата помеѓу институциите и јавноста, како и при промовирањето на одговорноста и доброто владеење. Кога институциите се транспарентни, на јавноста ѝ станува полесно да ги повика на одговорност за нивните постапки и да се погрижи тие да работат во нејзиниот најдобар интерес.

Во поширока смисла, транспарентноста како право на информација се однесува на:

- *пристапот на граѓаните до внатрешните (инсајдерски) информации на власта,*
- *обемот, прецизноста и навременоста на информациите до кои граѓаните имаат пристап,*
- *механизмите што граѓаните ги имаат на располагање, доколку не им се дозволува пристап до внатрешните (инсајдерски) информации на власта или не се задоволувачки обемот, прецизноста и навременоста на пристапот до информациите.*

Како резултат на етаблирањето на концептот на меѓународно ниво, сега улогата на транспарентноста се смета како круцијално важна за значајните и ефективни демократски процеси. Од друга страна, пак, прекумерната тајност има корозивен ефект врз сите општествени аспекти, поради тоа што го поткопува квалитетот на јавното одлучување и го спречува вклучувањето на граѓаните во контролата на злоупотребите на јавната моќ (Florini, 2007).

1.3 Соодносот помеѓу дезинформациите и транспарентноста

Дезинформациите и транспарентноста се сметаат за обратнопропорционални, односно спротивставени термини и општествени феномени. Дезинформациите се однесуваат на намерно креирање и ширење лажни или погрешни информации, додека пак транспарентноста е состојба на отвореност и искреност. Транспарентноста помага да се изгради доверба и да се спречи ширењето дезинформации. Од друга страна, дезинформациите може да ја поткопаат довербата со ширење лажни, делумно лажни или погрешни информации. Затоа, транспарентноста може да се гледа како нивна контратежа бидејќи може да помогне во спречување лажни информации и промоција на споделувањето точни информации (Lazer et al, 2018). Ова е особено важно во дигиталната ера, кога дезинформациите брзо се шират и предизвикуваат значителна штета, ја поткопуваат довербата во институциите со потенцијално сериозни последици. Во некои случаи, дезинформациите може да се шират и од самите институции во обид да манипулираат со јавното мислење или да ја прикријат вистината. Отсуството на транспарентност на владините институции значи отсуство или скратување на правото на пристап на граѓаните до информации. Ова подразбира елиминирање или маргинализирање на граѓаните од процесите на донесување одлуки и креирање политики (Abramowicz and Ho, 2020). Оттука, отсуството на транспарентност значи ограничување или дефицит на демократските процеси, а истовремено отвора простор за ширење дезинформации и шпекулации, со што се поткопува функционирањето на медиумите.

Отсуството на транспарентност на институциите го зголемува ризикот од дезинформации, а тоа може да предизвика повреда на човековите права од различни аспекти бидејќи не им овозможува на граѓаните информирани да го следат донесувањето одлуки во власта. Недостигот од институционална транспарентност може да доведе до ширење дезинформации на неколку различни начини. Прво, кога институциите не се транспарентни за своите постапки и одлуки, се создава средина каде што дезинформациите можат да напредуваат, бидејќи луѓето стануваат подложни да веруваат во лажни или погрешни информации кога немаат пристап до фактите. Второ, недостигот од транспарентност, исто така, може да им олесни на оние што тенденциозно шират дезинформации. Без транспарентност, тешко е да се побара одговорност од институциите и поединците за информациите што ги споделуваат. Конечно, недостигот од транспарентност може да им отежни на луѓето да прават разлика помеѓу доверливи и недоверливи извори на информации. Кога институциите не се транспарентни, на луѓето може да им биде тешко да знаат кому да му веруваат, со што се зголемува веројатноста да веруваат во дезинформациите што се во согласност со нивните верувања или предрасуди.

Затоа, зголемувањето на институционалната транспарентност е логичниот чекор што може да се преземе за спречување или намалување на влијанието на дезинформациите. Од друга страна, преземањето строги мерки од страна на власта за спречување на дезинформациите создава ризик од повреда на правото на слобода на говорот, слобода на медиумите и уредничка слобода (Hoboken and Ronan, 2021). Институционалната транспарентност претставува важна компонента на доброто владеење и може да помогне во промовирањето доверба и одговорност, во балансирањето на напорите за спротивставување на дезинформациите, притоа нудејќи пристап што осигурува пристап до точни и веродостојни информации, а медиумите и јавноста ја задржуваат својата слобода на говорот.

1.4 Методи и ризици при справувањето со дезинформациите

Методите и пристапите за справување со дезинформациите мора да започнат со свесност околу ризиците поврзани со регулирањето на оваа сфера (Hoboken & Ronan, 2021). Постојат неколку големи ризици поврзани со обидот да се регулираат дезинформациите. Еден од главните ризици е потенцијалот за цензура и ограничување на слободата на говорот. Владите и приватните компании може да користат регулатива како начин да ги замолчат оние со кои не се согласуваат или да потиснат одредени видови информации. Покрај тоа, дезинформациите се сложени и повеќеслојни феномени што тешко може да се дефинираат и да се идентификуваат. Ова го отежнува процесот на развој на регулативи што ефективно ги таргетираат дезинформациите без да ја ограничуваат слободата на говорот. Дури и ако тие се развијат, може да биде тешко да се спроведат, особено во контекст на огромниот и растечки дигитален пејзаж. Од друга страна, пак, прекумерното регулирање на дезинформациите може да доведе до несакани последици и да ги задуши слободата на говорот и слободата на изразувањето. Дополнителни потешкотии произлегуваат од тоа што некои форми на дезинформации тешко може да се разликуваат од сатирата или пародијата, што може да доведе до цензура на легитимните форми на изразување.

Имајќи ги предвид овие ризици, постојат голем број различни пристапи за справување со дезинформациите, а најдобриот пристап зависи од конкретниот контекст и целите на интервенцијата. Според Вардл и Хосеин (Wardle and Hossein, 2017), некои од најдобрите пристапи за справување со дезинформации вклучуваат:

- *Зголемување на медиумската писменост*: еден од најефикасните начини за справување со дезинформациите е да се зголеми медиумската писменост, така што луѓето се подобро опремени критички да ги оценуваат информациите до кои ќе дојдат и да ги препознаваат дезинформациите кога ќе ги видат.
- *Зголемување на транспарентноста*: зголемувањето на транспарентноста, на пример, со тоа што јасно ќе се разјасни кој стои зад одредена информација или кој го финансира ширењето на тие информации, може да помогне да се намали ширењето на дезинформациите.
- *Соработка*: соработката помеѓу различни засегнати страни, вклучувајќи влади, технолошки компании, медиуми и граѓански организации, е од суштинско значење за ефикасно справување со дезинформациите.
- *Поттикнување саморегулација*: саморегулацијата меѓу онлајн-платформите може да помогне да се намали ширењето дезинформации, со тоа што ќе им отежни на лошите актери да ги користат овие платформи за ширење лажни информации.
- *Инвестирање во истражувања*: инвестирањата во истражувања за подобро разбирање на природата на дезинформациите и како тие се шират може да помогне да се развијат поефикасни контрамерки.
- *Намалување на економските придобивки од ширењето дезинформации*: друг важен пристап е да се намалат економските придобивки од ширењето дезинформации со тоа што ќе им се отежни работата на оние што профитираат од ширењето лажни информации.

Европската регулатива за дезинформациите и транспарентноста

02

Пристапот на Европската Унија кон справувањето со дезинформациите е особено релевантен за Република С Македонија како земја-кандидат за членство во ЕУ. Дезинформациите се глобален предизвик, а ЕУ се соочува со слични прашања и предизвици, но има далеку понапредни институционални механизми за справување со овие процеси. Важна улога игра сеопфатната стратегија за справување со дезинформациите, која вклучува усвојување и примена на нова регулатива, која првенствено цели кон поголема транспарентност на големите платформи и начин на модерирање содржини и алгоритми, инвестирање во проверка на фактите, медиумска писменост и поддршка на независните медиуми.¹ Пристапот до овие ресурси, како и експертизата на институциите на ЕУ и земјите-членки во борбата против дезинформациите, може да понудат решенија што се релевантни и за македонскиот контекст, особено поради тоа што пристапот на ЕУ во справувањето со дезинформациите се заснова на заеднички демократски вредности, како што се слободата на изразувањето, медиумскиот плурализам и заштитата на основните права. Дополнително, почитувањето на овие вредности е важно за земјите-кандидати за членство во ЕУ, бидејќи тие се дел од демократските критериуми за членство што мора да бидат исполнети.

2.1 Сеопфатен европски пристап на ЕУ во борбата против дезинформациите

Во изминатите неколку години ширењето на дезинформациите на онлајн-платформите стана причина за загриженост во многу земји во светот, особено поради влијанието на ваквите практики врз информираното граѓанство и демократските системи како целина (Nenadić, 2019). Уште во 2018 година Европската комисија (ЕК) ја препозна големата изложеност на своите граѓани на

¹ EC (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Tackling online disinformation: a European Approach”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>, пристапено на 15.2.2023

интернет-дезинформациите како голем предизвик за европските демократии (ЕС, 2018a & ЕС, 2018b). Како одговор на овие предизвици, за да им се обезбеди пристап на граѓаните до веродостојни информации и извори, ЕК воспостави неколку мерки што имаат цел да создадат таканаречен сеопфатен „европски пристап“ (Ibid). „Европскиот пристап“ за справување со предизвиците на дезинформациите генерално се однесува на акциите и стратегиите преземени од Европската Унија (ЕУ) и нејзините земји-членки за решавање на прашањето со дезинформациите. Тој пристап произлегува од регулативата, саморегулацијата на дигиталните платформи иницирана од ЕК (Кодекс на ЕУ против дезинформации), како и необврзувачките комуникации и препораки од Комисијата до земјите-членки.

Во документите и политиките на ЕУ дезинформациите се дефинираат како ширење лажна или неточна содржина со намера да се добие економска или политичка добивка, а истовремено може да предизвика штета во јавниот живот, да предизвика закана за демократијата, безбедноста и здравјето на граѓаните.² Дезинформациите се третираат како голем предизвик, за кој е потребен координиран одговор од институциите, онлајн-платформите, медиумите и граѓаните.

Како клучни акти во ЕУ за спречување на дезинформациите посебно се издвојуваат неколку (со нивните главни карактеристики опишани во таблицата број 1). Деталите за секој поединечен акт подетално се образложени во Анекс 1.

Коминике на Европската комисија за справување со дезинформациите – 2018 г.³	
Опис	Документот претставува збирка од алатки за ефективно спречување на ширењето дезинформации и заштита на вредностите на ЕУ.
Мерки-цели	<ul style="list-style-type: none"> • Зајакнување на саморегуирачкиот Кодекс на ЕУ против дезинформации, кој поставува низа обврски за онлајн-платформите и други засегнати страни за борба против дезинформациите. • Зголемување на транспарентноста на политичкото рекламирање преку интернет. • Зајакнување на медиумската писменост и поттикнување јавен дискурс заснован на факти. • Поддршка за квалитетни независни медиуми. • Справување со финансиските стимулации за дезинформации, вклучително и преку промовирање на транспарентноста на рекламирањето и развој на нови алатки за откривање и отстранување лажни сметки и ботови.
Акциски план против дезинформациите – 2018 г.⁴	
Опис	Сеопфатен сет мерки усвоени од Европската комисија за зајакнување на способноста на ЕУ да спречи, да открива и да реагира на дезинформации.

2 Commission of the European Union (2018), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Tackling online disinformation: a European Approach, COM/2018/236 final (пристапено на: 20.11.2022) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>

3 EC (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Tackling online disinformation: a European Approach”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>, пристапено на 15.2.2023

4 EC (2018). Joint Communication to the European Parliament, the European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, “Action Plan against Disinformation”, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf, пристапено на 15.2.2023

Мерки-цели	<ul style="list-style-type: none"> • Подобрување на способноста на институциите на ЕУ да детектираат, да анализираат и да разоткријат дезинформации, преку формирање посебна единица за следење и анализа на трендовите на дезинформациите и за поддршка на земјите-членки во идентификувањето и одговорот на кампањите за дезинформации. • Зајакнување на координацијата и заедничко дејствување против дезинформациите. • Поттикнување одговорно дејствување на онлајн-платформите, повикување на поголема одговорност за содржината што ја објавуваат и преземање мерки за борба против ширењето дезинформации, вклучително и преку промовирање транспарентност во политичкото рекламирање. • Подигнување на свеста и подобрување на отпорноста на општеството. • Поддршка на независното и квалитетно новинарство поради неговата важност во справувањето со дезинформациите.
Европски акциски план за демократија – 2020 г.⁵	
Опис	Акцискиот план е фокусиран на три области: заштита на слободните и фер-избори; јакнење на медиумската слобода и медиумскиот плурализам; како и спречување на дезинформациите.
Мерки-цели	<ul style="list-style-type: none"> • Заштита на безбедноста на новинарите⁶. • Борба против злоупотреба на можноста за покренување судски постапки против новинарите и лицата што се инволвирани во заштитата на јавниот интерес⁷. • Воспоставување и имплементација на професионални новинарски и медиумски стандарди преку промовирање на саморегулацијата и јакнење на телата за медиумска саморегулација. • Јакнење на медиумскиот плурализам и транспарентност на медиумската сопственост. • Зајакнување на транспарентноста во онлајн-политичкото рекламирање. • Промовирање на медиумската писменост и вештини за критичко размислување, поддршка на независното новинарство и подобрување на проверката и верификацијата на фактите.
Зајакнат кодекс на практики против дезинформациите – 2018 и 2022 г.⁸	
Опис	Доброволни саморегулаторни мерки договорени од Европската комисија и големите онлајн-платформи за борба против дезинформациите.

5 EC (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “On the European democracy action plan” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>

6 Commission of the European Union (2021) COMMISSION RECOMMENDATION of 16.9.2021 on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union, Brussels, C(2021) 6650 (пристапено на: 26.11.2022) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/recommendation-protection-safety-and-empowerment-journalists>

7 Commission of the European Union (2022) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation”), Brussels, 27.4.2022 COM(2022) 177 final, 2022/0117 (COD) (пристапено на: 26.11.2022) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>

8 Види: The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

<p>Мерки - цели</p>	<p>Потписниците на Кодексот се обврзуваат да:</p> <ul style="list-style-type: none"> - преземат чекори за подобрување на транспарентноста на онлајн-вестите, политичкото рекламирање и содржината генерирана од корисниците, вклучително и со откривање информации за идентитетот на огласувачите и изворите на вестите. - да преземат чекори за подобрување на информациското опкружување за корисниците, вклучително и преку обезбедување алатки и информации на корисниците што ќе им помогнат да ги идентификуваат и да ги проценат информациите на интернет. - да работат со проверувачи на факти и академски истражувачи за да помогнат во идентификувањето и справувањето со дезинформациите на интернет. - да преземат акција против злонамерните актери што се обидуваат да користат онлајн-платформи за ширење дезинформации или вклучување во други форми на онлајн-манипулации. - да преземат чекори за подобрување на одговорноста на онлајн-платформите, вклучително и преку развивање појасни услови за користење и упатства за заедницата и со обезбедување јасни и ефективни механизми за пријавување навредлива содржина од страна на корисниците.
<p>Акт за дигитални услуги – 2020 г.⁹</p>	
<p>Опис</p>	<p>Актот има цел да ги заштити интернет-корисниците преку воспоставување нов стандард за транспарентно работење на онлајн-платформите.</p>
<p>Мерки - цели</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Нови обврски за големите онлајн-платформи, вклучително и барања за пријавување нелегална содржина, за обезбедување поголема транспарентност во практиките за модерирање содржини и за спроведување ефективни мерки за справување со дезинформации. • Нови правила за онлајн-огласување, вклучувајќи ги и барањата за транспарентност за употребата на техники за таргетирање и профилирање на корисниците. • Нови заштитни мерки за корисничките права со барање јасни и ефективни политики на платформите за модерирање на содржината, обезбедување ефективни правни лекови за корисниците во случај на погрешно отстранување на содржината и да ги почитуваат основните права како што се слободата на изразувањето и приватноста. • Подобрена соработка меѓу земјите-членки да се обезбеди координиран одговор на нелегални содржини и дезинформации на интернет.
<p>Европски акт за слобода на медиумите – 2022 г.¹⁰</p>	
<p>Опис</p>	<p>Збир од нови правила за заштита на медиумскиот плурализам и независност во ЕУ. Документот е во фаза на предлог-закон, поднесен во септември 2022, од страна на Европската комисија.</p>

9 Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>

10 Commission of the European Union (2022) European Media Freedom Act (DRAFT, presentation) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504

Мерки - цели	Мерки за заштита против политики за притисок во уредувачките слободи, зајакнување на заштитата на новинарите и новинарската професија, обезбедување на независно/стабилно финансирање на јавниот радиодифузен сервис, транспарентност при доделувањето на државното рекламирање, како и на медиумската сопственост.
Европски медиумски и аудиовизуелен акциски план – 2021 г.¹¹	
Опис	Пакет мерки усвоени од Европската комисија за поддршка на закрепнувањето и трансформацијата на европскиот медиумски и аудиовизуелен сектор, вклучувајќи мерки за борба против дезинформациите.
Мерки- цели	<ul style="list-style-type: none"> • Поддршка на слободата на медиумите и плурализмот. • Промовирање квалитетно новинарство и медиумска писменост. • Зајакнување на конкурентноста на европските аудиовизуелни дела. • Обезбедување рамноправни услови за игра за сите играчи на единствениот дигитален пазар. • Зајакнување на транспарентноста во медиумскиот и аудиовизуелниот сектор. • Поддршка на развојот на новите технологии и деловни модели.
Европска опсерваторија за дигитални медиуми – 2021 г.¹²	
Опис	Европската опсерваторија е платформа основана од Европската комисија за да ја следи и анализира онлајн-околината и да ги идентификува трендовите, ризиците и можностите поврзани со дигиталните услуги.
Мерки - цели	Координирање, поврзување и нудење помош во креирањето политики за спречување на дезинформациите.

Табела 1: Клучни акти во ЕУ за спречување на дезинформациите

Во пристапот на ЕУ за спречување на ширењето дезинформации се прави јасна дистинкција меѓу медиумите, особено јавниот сервис и социјалните медиуми како потенцијален извор или пренесувач на дезинформации. Една од најважните специфики на политиките на ЕУ е фактот што медиумите се третираат како субјект-партнер за спречување на ширењето дезинформации. Од тие причини европскиот пристап во спречувањето на дезинформациите е проследен со мерки и политики за јакнење на демократијата, кои подразбираат заштита на новинарската професија. Овие мерки се од особено значење и нудат насоки за националните стратегии и политики за спречување на дезинформациите во Република С Македонија. Во овие рамки, треба да им се посвети внимание на европските мерки за заштита на новинарите, а особено на новинарките, од онлајн-закани. Потребно е усогласување на националното законодавство поврзано со медиумите со европската регулатива (Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги, Актот за дигитални услуги, предлог-актот за слобода на медиумите во Европа и сл.) и со другите европски стандарди, саморегулаторни и корегулаторни акти, како и со препораките на Советот на Европа. Исто така, во националните стратегии и политики треба целосно да се интегрира Директивата на ЕУ за спречување на можноста да се покренуваат и да се

11 European Media and Audiovisual Action Plan, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/media-and-audiovisual-action-plan>

12 European Digital Media Observatory (EDMO), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-digital-media-observatory#:~:text=The%20European%20Digital%20Media%20Observatory,to%20collaborate%20with%20each%20other.>, пристапено на 10.2.2023

злоупотребуваат судски постапки против новинарите¹³. Оваа злоупотреба се нарекува Стратегиски тужби против јавната партиципација¹⁴. Директивата ги третира стратегиските тужби како посебна форма на вознемирување, којашто се потпира на неосновани или претерани судски постапки, кои најчесто ги покренуваат државните органи, моќните компании или моќни поединци¹⁵.

2.2 Транспарентноста како императив на европскиот пристап

Прашањето за транспарентност на институциите на ЕУ добива конституционална тежина со Лисабонскиот договор¹⁶, чии принципи се прецизирани со Деловникот за работа на Советот и Европскиот совет.¹⁷¹⁸ Во овој контекст релевантна е и Директивата за отворени податоци и повторна употреба на информации од јавниот сектор¹⁹, чија цел е да ги направи податоците од јавниот сектор и јавно финансираните податоци повторно употребливи. Директивата е поставена на два клучни принципи на европскиот пазар: транспарентност и фер-конкуренција. Директивата, исто така, предвидува зајакнување на транспарентноста на договорите за јавноприватни партнерства, кои вклучуваат информации од јавниот сектор и избегнување ексклузивни аранжмани.

Транспарентноста игра клучна улога во европскиот пристап за справување со дезинформациите и се смета за клучна алатка за решавање на проблемот со дезинформациите, бидејќи им овозможува на корисниците да ги идентификуваат изворите на информации и да донесат информирани одлуки за веродостојноста на информациите со кои се сретнуваат онлајн. Свкупно, транспарентноста се смета за клучен елемент на европскиот пристап за справување со дезинформациите, бидејќи помага да се создаде поотворена, поодговорна и доверлива информативна средина и ги поддржува напорите на креаторите на политики, компаниите и граѓанските организации за справување со предизвиците поставени од дезинформациите.

Во документите и политиките на ЕУ дезинформациите се дефинираат како ширење лажна или неточна содржина со намера да се добие економска или политичка добивка, а истовремено може да предизвика штета во јавниот живот, да предизвика закана за демократијата, безбедноста и

-
- 13 Commission of the European Union (2022) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation”), Brussels, 27.4.2022 COM(2022) 177 final, 2022/0117 (COD) (пристапено на: 26.11.2022) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>
 - 14 Strategic lawsuits against public participation – SLAPPs, пристапено на: 26.11.2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public)
 - 15 Commission of the European Union (2022) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation”), Brussels, 27.4.2022 COM(2022) 177 final, 2022/0117 (COD) (пристапено на: 26.11.2022) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>
 - 16 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *OJ C 306, 17.12.2007, p. 1–271* http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19
 - 17 Council of the European Union, *Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council’s Rules of Procedure OJ L 325, 11.12.2009, p. 35–35* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0937&from=EN>
 - 18 Тука се утврдени основните правила за состаноците, вклучувајќи ги правилата за гласање, кои седници треба да бидат јавни и кога треба да се објавуваат документите: записници, гласање за нацрт-закони, објаснувања за гласање и изјави дадени од земјите-членки, информации за документите што се предмет на дискусија и главните заклучоци донесени од Советот.
 - 19 European Parliament and the Council of the European Union (2019) *Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast), PE/28/2019/REV/1* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=EN>

здравјето на граѓаните.²⁰ Тие се третираат како голем предизвик, за кој е потребен координиран одговор од институциите, онлајн-платформите, медиумите и граѓаните. Главните цели на таканаречениот европски пристап за справување со дезинформациите се:

- Да се зајакне отпорноста на демократските општества против дезинформациите.
- Да се поддржат слободните и независни медиуми и квалитетното новинарство.
- Да се промовира транспарентност и одговорност во онлајн-платформите и рекламирањето.
- Да се зајакнат соработката и координацијата меѓу земјите-членки на ЕУ и меѓународните партнери.
- Да се зајакнат граѓаните преку подобрување на медиумската писменост и вештините за критичко размислување.

Генерално, сегашниот пристап може да се гледа како првенствено дизајниран кон (1) спречување незаконско микротаргетирање на гласачите преку заштита на личните податоци,²¹ и (2) борба против дезинформациите преку зголемување на транспарентноста на онлајн-платформите.²² Друг важен аспект на европскиот пристап е акцентот на соработката помеѓу различни засегнати страни, вклучувајќи влади, технолошки компании, медиуми и граѓански организации.

20 EC (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Tackling online disinformation: a European Approach", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>, пристапено на 15.2.2023

21 Мерките за транспарентност во европскиот пристап вклучуваат барања за онлајн-платформи за откривање информации за изворите на политичко рекламирање и содржина на вести, како и мерки за подобрување на транспарентноста на алгоритмите и практиките за собирање податоци

22 Дел од споменатите документи на ЕУ што се однесуваат на дезинформациите го третираат и прашањето за транспарентност како: Транспарентност на политичкото рекламирање опфатено со Акциски план против дезинформациите - Action Plan against Disinformation Види: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf, како и со Зајакнатиот кодекс на однесување против дезинформациите од 2022 (The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022 - Види: 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation | Shaping Europe's digital future, Транспарентно и фер-алозирање на државното или политичкото рекламирање, опфатено со Акцискиот план против дезинформациите - Види: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf, Транспарентност на медиумската сопственост, опфатено со Акцискиот план против дезинформациите - Види: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf и Транспарентно работење на онлајн-платформите од Законот за дигитални услуги - Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>

Институционалната транспарентност и дезинформациите во македонски контекст

03

Европската Унија има развиено сеопфатна стратегија за борба против дезинформациите, вклучително и промовирање транспарентност, медиумска писменост и независна проверка на фактите. За споредба, македонскиот пристап во справувањето со дезинформациите сè уште е во зародиш, а земјата е во процес на развивање ефективни мерки за справување со проблемот.

Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2022 година²³ потенцира неколку области во кои е потребно да се подобри институционалната транспарентност. Извештајот укажува дека е потребно граѓанските организации да бидат вклучени за да се подобри транспарентноста во креирањето политики и инклузивноста во консултативните процеси.²⁴ Исто така, се потенцира потребата од транспарентност при финансирањето на политичките партии,²⁵ транспарентност во пристапот до судската позиција. Извештајот укажува на проблемот со дефицит од транспарентност и ефикасност на државната помош,²⁶ како и на потребата од подобрување на транспарентноста во јавните набавки и транспарентноста на буџетот и ефективноста на јавните расходи.²⁷ Според Извештајот, Министерството за финансии „мора да вложи дополнителни напори за зголемување на учеството на јавноста во секоја фаза на подготовка, извршување и известување за буџетот.“²⁸

Во однос на подобрувањето на слободата и транспарентноста на медиумите, извештајот наведува дека треба да се обезбеди поголема транспарентност при рекламирањето на државните ин-

23 Комисија на Европската Унија (2022) Извештај за Северна Македонија за 2022 година, во прилог на Комуникацијата на Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на регионите, Комуникација за политиката за проширување на ЕУ за 2022 година, СВД (2022) 337 <https://www.sep.gov.mk/page/?id=1117#.Y860ga3MK5c> (пристапено на 1.12.2022)

24 *ibid.* (стр. 14)

25 *ibid.* (стр. 11-12)

26 *ibid.* (стр. 70)

27 *ibid.* (стр. 16)

28 *ibid.* (стр.16)

ституции и политичките партии во медиумите.²⁹ Извештајот укажува на проблемот со отсуство на законски обврски за онлајн-порталите, во однос на транспарентноста на нивната сопственост.³⁰ Исто така, се потенцира потребата националната легислатива да се приспособи на ЕУ-стандардите, да се обезбедат независност, професионални стандарди и финансиска одржливост на јавниот радиодифузен сервис, да продолжи активноста за саморегулација на медиумите,³¹ како и да се реши проблемот со работничките права на новинарите, особено случаите со закани и насилство, а сторителите да бидат казнети.³² Извештајот констатира недостиг од транспарентност од аспект на пристапот до информации.³³ Во овој контекст се укажува дека административниот капацитет на сите нивоа останува слаб, со недоволно човечки и финансиски ресурси за спроведување и применување на постојното законодавство.³⁴ Дел од проблемите и прашањата што ги нотира извештајот на ЕУ се третираат континуирано во рамките на меѓународната програма за Отворено владино партнерство (Open Government Partnership), која е иницирана од САД.

3.1 Национални акти што се однесуваат на транспарентноста

Отворено владино партнерство (Партнерство за отворена власт)

Отворено владино партнерство (Open Government Partnership) е меѓународна иницијатива, иницирана од САД, каде што РС Македонија членува од 2011.³⁵ Со приклучувањето кон иницијативата, Владата потпиша Декларација со која се обврза да подготвува и да спроведува конкретни заложби за промовирање на транспарентноста, поддршка на граѓанското учество, борба против корупцијата, како и искористување на новите технологии во јавната администрација и надвор од неа, за поддршка на иновациите. Во согласност со овие обврски, Владата во соработка со граѓанските организации подготвува двегодишни национални акциски планови (НАП). Досега се донесени пет (5) вакви плана: НАП1 (2012-2014), НАП2 (2014-2016); НАП3 (2016-2018), НАП4 (2018-2020) и последниот, актуелен НАП5 (2021-2023), кои се претставени во Анекс 2а).

Деск-анализата на ова истражување констатира континуитет на структурата и приоритетите во првите три акциски плана. Конкретно, НАП1, НАП2, НАП3 имаат скоро идентична структура и приоритети. Со НАП4 почнуваат да се забележуваат поголеми разлики, а разликите се највпечатливи со НАП5. Покрај приоритетот „отворен парламент“, со НАП5 се вметнува и приоритетот „отворено судство“. Поради овие промени, Владата на РСМ, со последниот акциски план НАП5 (2021-23), ја преименува иницијативата во „Партнерство за отворена власт“ (ПОВ).³⁶

29 *ibid.* (стр. 32)

30 *ibid.* (стр. 94)

31 *ibid.* (стр. 7)

32 *ibid.* (стр. 32)

33 *ibid.* (стр. 112-113)

34 *ibid.* (стр. 112-113)

35 Министерство за информатичко општество и администрација, Партнерството за отворена власт <https://ovp.gov.mk/%d0%be%d1%82%d0%b2%d0%be%d1%80%d0%b5%d0%bd%d0%be-%d0%b2%d0%bb%d0%b0%d0%b4%d0%b8%d0%bd%d0%be-%d0%bf%d0%b0%d1%80%d1%82%d0%bd%d0%b5%d1%80%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be/> (последна посета 11.1.2023)

36 Министерство за информатичко општество и администрација на РС Македонија, (2021) Национален акциски план за партнерство за отворена власт 2021-2023, <https://ovp.gov.mk/wp-content/uploads/2021/07/NAP5-PARTNERSTVO-ZA-OTVORENA-VLAST-2021-2023--potvrden-od-Vlada-26.10.2021.pdf> (последна посета 11.1.2023)

Впечатливо за НАП5 е што се отстранети пет приоритети од претходните акциски планови:

- Партиципативно креирање политики
- Отворени податоци
- Пристап до информации од јавен карактер
- Ефикасно управување со јавните ресурси (фискална транспарентност)
- Отвореност на локално ниво.

Во НАП5 овие приоритети се отстранети, т.е. фузирани и сведени на мерки или активности, во рамките на новиот приоритет наречен Транспарентност, отчетност и инклузивност. Идејата за фузирање на горенаведените приоритети може да се смета за разбирлива бидејќи сите тие имаат директна врска со афирмирањето на транспарентноста. Новиот приоритет на НАП5 наречен Транспарентност, отчетност и инклузивност предвидува шест (6) мерки, што е многу помалку во споредба со мерките од претходните акциски планови што се однесуваат на горенаведените приоритети: НАП1 имал 22 мерки, НАП2 имал 35 мерки, НАП3 имал 26 мерки, а НАП4 имал 13 мерки (види Табела во Анекс).

Националниот акциски план (2021-2023) за Отворено владино партнерство³⁷ или НАП5³⁸, утврдува три клучни области – отворена влада, отворен парламент и отворено судство. За отворена влада се поставени пет приоритети: (1) транспарентност, отчетност, проактивност и инклузивност, (2) спречување на корупцијата и добро владеење, (3) унапредување на вршењето на јавните услуги, (4) пристап до правда, (5) животната средина и климатските промени. За отворен парламент се поставени три приоритети: (1) Собранието за граѓаните со отворен одговор и отворено заздравување од пандемијата на ковид-19, (2) подобрена ИКТ-инфраструктура и (3) учество на граѓани/отворен парламент, за отворено судство поставени се два приоритети: (1) пристап до информации и податоци и (2) перформанси на институциите.

Конкретно, приоритетот транспарентност, отчетност, проактивност и инклузивност предвидува спроведување на шест мерки:

1. *Јавно објавување на вистинските сопственици на фирмите што склучиле договори за јавни набавки*, мерка за зголемување на транспарентноста во сопственичката структура на правните лица за да се спречат перење пари и финансирање тероризам.
2. *Проактивно објавување информации од јавен карактер на веб-страниците на институциите* иматели на информациите се однесува на спроведување на членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.³⁹

37 Види: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/final_mkd_nap5_pov_2021-2023_compressed.pdf

38 Станува збор за петти Национален акциски план. Отвореното владино партнерство е меѓународна иницијатива каде што РСМ членува од самиот почеток во 2011 година. Со потпишувањето декларација Владата се обврза да подготвува и да спроведува конкретни заложби за промовирање транспарентност, поддршка на граѓанското учество, борба против корупцијата, како и искористување на новите технологии во јавната администрација и надвор од неа, за поддршка на иновациите. Согласно со овие обврски, Владата во соработка со граѓанските организации подготвува двегодишни национални акциски планови (НАП). Досега се донесени пет (5) вакви плана: НАП1 (2012-2014), НАП2 (2014-2016); НАП3 (2016-2018), НАП4 (2018-2020) и последниот, актуелен НАП5 (2021-2023).

39 Нивото на спроведување е оценето како значително, а се однесува на активната транспарентност и има две барања до имателите на информации: доставување линкови од своите веб-страници, како и доставување Годишен извештај (за спроведување на членот 10) до Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер (АСПИ). Обврските од оваа мерка се однесуваат на 1.445 регистрирани иматели на информации од јавен карактер. Во однос на веб-линковите, 322 иматели (22,28%) се оценети како проактивно транспарентни, 934 (64,63%) не се активно транспарентни, а 78 (5,39 %) се делумно транспарентни. Во однос на обврската за Годишен извештај, 1.334 (92,32%) иматели доставиле, а 111 (7,68%) не ја исполниле законската обврска. Проактивно објавување на информациите од јавен карактер на веб-страниците на институциите https://ovp.gov.mk/nap_proposals/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b0%d0%ba%d1%82%d0%b8%d0%b2%d0%bd%d0%be-%d0%be%d0%b1%d1%98%d0%b0%d0%b2%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b8%d0%bd%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%b8/

3. *Објавување на основните податоци за јавни набавки на интернет-страниците на институциите.* Тие веќе се достапни на владиниот портал Електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН). Мерката предвидува институциите на своите веб-страници да креираат посебен дел (таб) за „јавни набавки“ и таму да ги објавуваат договорите за јавни набавки во кои тие учествуваат. Исто така, предвидено е на веб-страницата на секоја институција (во делот за „јавни набавки“) да се објават следниве информации и документи: годишен план за јавни набавки (со сите измени и дополнувања); огласи за јавни набавки (линкови од објави од ЕСЈН); известувања за склучени договори (линк од објави од ЕСЈН); склучени договори за јавни набавки и известувања за реализирани договори (линкови од објави од ЕСЈН).⁴⁰
4. *Унапредување на пристапот до информации и бројот на објавените отворени податоци во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) вклучува собирање податоци и мерења на отвореноста на ЕЛС, како и обука за транспарентност и отворени податоци на 30 единици на локалната самоуправа (ЕЛС). Мерката е завршена.*⁴¹
5. *Бесплатен пристап до податоци за граѓанските организации и редовно ажурирање.*⁴²
6. *Фискална транспарентност и отчетност на локално ниво, како и вклучување на граѓаните во донесувањето на одлуките,* предвидува воспоставување и ставање во функција на електронски табли во 20 општини на кои автоматски ќе бидат објавувани кварталните извештаи за реализацијата на буџетот на општината, обработени на разбирлив начин и пристапни за граѓаните.⁴³

Спроведувањето на приоритетот за транспарентност, отчетност и инклузивност хронолошки се надоврзува на два национални стратегиски документи, кои директно го засегнуваат проблемот со транспарентноста на институциите, а тоа се Стратегијата за отворени податоци (2018-2020) и Стратегијата за транспарентност (2019-2021).

Стратегија за отворени податоци

Поимот отворени податоци подразбира отворање на податоците што произлегуваат од работата на органите и институциите од јавниот сектор и нивна лесна и едноставна достапност до јавноста. Станува збор за обврски за јавните институции и органи да овозможат лесен пристап до податоците со кои располагаат, кои ќе бидат достапни во отворен формат, т.е. компјутерски искористлив формат на веб, со можност за преземање, индексирање, повторно користење, пребарување и редовно ажурирање.

-
- 40 Спроведувањето на мерката е оценето како значително. Објавување на основните информации за јавните набавки на интернет-страниците на институциите https://ovp.gov.mk/nap_proposals/%d0%be%d0%b1%d1%98%d0%b0%d0%b2%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%be%d1%81%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%b8%d0%bd%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%b8-%d0%b7/
 - 41 Унапредување на пристапот до информации и бројот на објавените отворени податоци во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) https://ovp.gov.mk/nap_proposals/%d1%83%d0%bd%d0%b0%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bf%d0%be%d1%82-%d0%b4%d0%be-%d0%b8%d0%bd%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b0/
 - 42 Активностите во рамките на мерката бележат значителен напредок, Види: Овозможување на бесплатен пристап до податоци за граѓанските организации https://ovp.gov.mk/nap_proposals/%d0%be%d0%b2%d0%be%d0%b7%d0%bc%d0%be%d0%b6%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b1%d0%b5%d1%81%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%bd-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bf-%d0%b4%d0%be/
 - 43 Оваа мерка има значителна реализација. Види: Фискална транспарентност и отчетност на локално ниво и подобрување на вклученоста на граѓаните преку иновативни механизми и алатки https://ovp.gov.mk/nap_proposals/%d1%84%d0%b8%d1%81%d0%ba%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b0-%d1%82%d1%80%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%bf%d0%b0%d1%80%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%bd%d0%be%d1%81%d1%82-%d0%b8-%d0%be%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%be%d1%81/

Стратегијата за отворени податоци 2018-2020 упатува на потребата за подобра имплементација на Законот за користење на податоците од јавниот сектор и на подзаконските акти што се поврзани со него. Законот е донесен со цел националната легислатива да се усогласи со Директивата на Европската Унија за повторна употреба на информациите од јавниот сектор 2003/98/ЕС. Најпозитивниот аспект на Стратегијата е дефиницијата за транспарентност. Ова е единствен национален стратешки документ што нуди посеопфатна дефиниција за транспарентноста: „Транспарентноста значи дека владата е отворена за граѓаните и ги става на располагање не само информациите, туку и активностите и процесот на донесување одлуки.“⁴⁴

Во рамките на Стратегијата е донесен двегодишен Акциски план, кој предвидува 20 мерки во рамките на три приоритети:⁴⁵

- (1) *Поволна регулатива и обука на службените лица одговорни за спроведување отворени податоци.*
- (2) *Институциите ги отвораат своите податоци.* Тука се најавува воспоставување нов портал data.gov.mk, но воопшто не се споменува дека веќе постои функционален портал www.otvorenipodatoci.gov.mk.
- (3) *Зголемена употреба на отворените податоци.*

Нема податоци за успешноста на спроведувањето на Акцискиот план, ниту најава за донесување нов документ по истекувањето на Стратегијата во 2020. Активностите на НАП1,⁴⁶ НАП2⁴⁷ и НАП3⁴⁸ се насочени кон креирање, функционирање и усовршување на порталот www.otvorenipodatoci.gov.mk. Но со НАП4 (2018-2020) се споменува потполно друг портал <https://data.gov.mk/>, што се совпаѓа со Стратегијата за отворени податоци 2018-2020.

Стратегија за транспарентност

Стратегијата за транспарентност 2019-2021⁴⁹ е тесно фокусирана на поимот активна транспарентност и спроведувањето на членот 10 од Законот за пристап до информации од јавен карактер. Таа ги опфаќа Владата, министерствата, органите во нивен состав, самостојните органи на државната управа, самостојните државни органи што одговараат пред Владата (чиј раководни лица ги избира/именува ВРСМ), управните организации што одговараат пред ВРСМ, како и јавните претпријатија основани од ВРСМ и акционерските друштва во државна сопственост. Исто така, ги опфаќа не само оние формирани со Законот за организација и работа на органите на државната управа, туку и оние формирани со посебни закони.

44 Види: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/strategija_za_otvoreni_podatoci_mk_0.pdf

45 Влада на РС Македонија (2018), Стратегија за отворени податоци на Владата на Република Северна Македонија (2018-2020) https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/strategija_za_otvoreni_podatoci_mk_0.pdf (последна посета: 29.11.2022)

46 Министерство за информатичко општество и администрација на РС Македонија (2012), Национален акциски план за Отворено владино партнерство 2012-2014 <https://ovp.gov.mk/nap/%d0%bd%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%b5%d0%bd-%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%81%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d0%b2%d0%bf-2012-2014/> (последна посета 03.01. 2023)

47 Министерство за информатичко општество и администрација (2014), Информација за резултатите на работната група за имплементирање на Акцискиот план за Отворено владино партнерство 2014-2016 година со финален извештај <https://ovp.gov.mk/nap/%d0%bd%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%b5%d0%bd-%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%81%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d0%b2%d0%bf-2014-2016/> (последна посета 03.01. 2023)

48 Министерство за информатичко општество и администрација на РС Македонија (2016), Национален акциски план за Отворено владино партнерство 2016-2018 година <https://ovp.gov.mk/nap/%d0%bd%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%b5%d0%bd-%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%81%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d0%b2%d0%bf-2016-2018/> (последна посета 29.12. 2022)

49 Види: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_za_transparentnost_mk.pdf

За спроведување на Стратегијата донесен е Акциски план за периодот 2019-2021 со 45 активности, од кои само две се целосно реализирани, а две се започнати.⁵⁰ Целосно е завршено софтверското ажурирање на ЕНЕР за поставување подзаконски акти од извршни институции и тела. Но нејасно е зошто досега Владата не ја спровела последователната активност да донесе одлука за да ги обврзе сите институции да ги објавуваат подзаконските акти на ЕНЕР. Исто така, целосно е спроведена обврската на Владата да достави листа со минимален број информации и документи што задолжително треба да се објават на веб-страницата на секој орган и да се воспостави рамка за следење на поврзаноста на веб-страниците со електронскиот систем. Делумно е спроведена изработката на терк на решение за пренесување на овластувањето за одлучување во постапките за пристап до информациите, како и пренесување на овластувањето од одговорно лице на службено лице за слободен пристап до информации за самостојно решавање во постапките за пристап до информации.

И покрај неуспехот во спроведувањето на активностите, Стратегијата има значење од аспект на дефиницијата што ја нуди за транспарентноста: *„ВРСМ препознава дека даден(а) политичка власт/влада/орган на државната управа не може да се цени како транспарентен/на без да бидат исполнети најмалку два предуслови: (*) граѓаните да можат ефективно да го реализираат своето право да побараат податоци од јавен карактер и притоа да не се соочуваат со потешкотии, и (*) да биде забележано проактивно објавување јавни податоци.“*⁵¹ Оваа дефиниција потполно се разликува од дефиницијата во Стратегијата за отворени податоци и упатува на тоа дека Владата ја сведува транспарентноста во многу тесна смисла. Стратегијата за транспарентност потенцира дека ваквата дефиниција е во функција на промовирање „активна транспарентност“.

Во принцип промовирањето на активната транспарентност подразбира надополнување на транспарентноста, што им дава можност на институциите да ги искористат поволностите на новите технологии (интернет), да пласираат одреден број информации без нечие барање. Во овој контекст, многу е важно да се има предвид дека технологијата е во функција и ја помага транспарентноста, но не е предуслов за транспарентноста. Транспарентноста е системско прашање и бара системски решенија, кои може да бидат одржливи само во култура на транспарентност, т.е. култура кога јавната администрација е во служба на интересите на граѓаните, односно интересот на граѓаните се поистоветува со интересот на државата.

Во февруари 2023, заменичката на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжена за политики за добро владеење, Славица Грковска и Фондацијата за интернет и општество Метаморфозис, склучија Меморандум за соработка, заради подготовка на нова Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија.⁵² Во официјалното соопштение на Владата се вели дека со новата Стратегија, правилата за комуникација на институциите со граѓаните и начелото на транспарентност ќе бидат операционализирани и унапредени, а Стратегијата за транспарентност на Владата ќе биде подготвена преку широк консултативен процес.⁵³ Според Метаморфозис, целта на новата стратегија е да донесе системски промени во насока на доброто управување. Двете страни најавуваат дека Стратегијата

50 Види: https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2021/03/izvestaj_02_monitoring-na-strategijata-za-transparentnost.pdf

51 Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија (2019-2021), стр.13 https://vlada.mk/sites/default/files/dokumentii/strategii/strategija_za_transparentnost_mk.pdf (пристапено на: 25.11.2022)

52 Влада на Република Северна Македонија (2023), Грковска: Владата во соработка со Метаморфозис ќе ја подготви новата Стратегија за транспарентност, <https://vlada.mk/node/32072> (пристапено на 20.2.2023)

53 Грковска: Владата во соработка со Метаморфозис ќе ја подготви новата Стратегија за транспарентност, објавено на 13.2.2023, достапно на <https://www.slobodenpecat.mk/grkovska-vladata-vo-sorabotka-so-metamorfozis-kje-ja-podgotvi-novata-strategija-za-transparentnost/>, пристапено на 20.2.2023

ќе биде донесена во широк консултативен процес со граѓанските организации.⁵⁴

3.2 Национални акти што се однесуваат на дезинформациите⁵⁵

Како и во Европската Унија, и кај нас имаме обид борбата со дезинформациите да се операционализира. Најчестите модели се Обединетото Кралство и Естонија, каде што има посебни сектори што последниве години се „збогатуваат“ со човечки и финансиски ресурси или пак на ниво на политики (внатрешни протоколи). Македонија е една од ретките земји во регионот што направија обид за систематизирана и системска борба против дезинформациите, и по вертикала и по хоризонтала. Еден од тие документи беше и Предлог-планот на Владата против ширењето дезинформации.

Предлог-план за одлучна акција против ширењето дезинформации и против нападите врз демократијата

Проблемот со ширењето дезинформации за прв пат доби значајно внимание од владините институции во 2019, кога Владата го промовираше Предлог-планот за одлучна акција против ширењето дезинформации.⁵⁶ Документот се состои од два дела, безбедносни и проактивни мерки. Безбедносните ја нагласуваат потребата од развивање протоколи за комуникација во институциите, протокол за дигитални комуникации за сите државни службеници (интернет, електронска пошта, мобилен телефон итн.), како и протокол за кризни комуникации помеѓу централниот владин комуникациски сервис и министерствата заради спротивставување на ширењето дезинформации преку социјалните мрежи и интернет-порталите. Овие мерки ја опфаќаат и внатрешната ИТ-инфраструктура во Владата и министерствата, телефонскиот број и мобилниот уред на претседателот на Владата на РСМ, и имплементирање безбедносен протокол за дигитални комуникации. Вториот дел на Предлог-планот предвидува неколку „проактивни мерки“:

- Промовирање активна транспарентност како превенција на дезинформациите.
- Формирање акциска група за борба против дезинформациите и нападите на демократијата. Групата ќе ги анализира и ќе ги следи дезинформациите и ќе соработува со платформи на социјални медиуми користени за ширење дезинформации.
- Креирање Национална стратегија за медиумска писменост.
- Утврдување модел за поддршка на медиумските содржини за борба со дезинформациите, како и едукативни програми и тренинзи за медиумските работници, заради нивно професионално сензибилизирање во борбата со дезинформациите.

54 Метаморфозис (2023), Метаморфозис со поддршка на процесот за креирање на Стратегија на транспарентност на Владата ќе придонесе во унапредување на процесот на транспарентност на Владата и институциите, Скопје, февруари 2023 https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/metamorfozis-so-poddrshka-na-procesot-za-kreiranje-na-strategija-na-transparentnost-na-vladata-ke-pridonese-vo-unapreduvanje-na-procesot-na-transparentnost-na-vladata-i-instituciite/ (пристапено на 20.02.2023)

55 Покрај Предлог-планот на Владата против ширење дезинформации и следните два документи го тангираат (имплицитно или експлицитно) проблемот со дезинформациите: 1) Национална стратегија за сајбер-безбедност на Република Македонија (2018-2022). Стратегијата не го третира проблемот со дезинформациите, но содржи елементи и активности што имаат допирни точки со овој проблем, особено во однос на прашањето за сајбер-културата и културата на сајбер-безбедност, 2) Национална стратегија за градење отпорност и справување со хибридни закани. Во стратегијата се дефинирани шест области на оперативни активности за справување со хибридни закани. Дезинформациите се спомнуваат во неколку од нив. Стратегијата ги третира дезинформациите во поширока рамка, како дел од хибридните закани. (види Анекс 2)

56 Види: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/predlog-plan_za_akcija_protiv_dezinformacii_final.pdf

- Поттикнување дискусија меѓу медиумите, медиумските здруженија и граѓанскиот сектор, за саморегулација, корегулација и утврдување медиумски стандарди за интернет-порталите, согласно со препораките на ЕК и Советот на Европа.
- Воведување „јасни критериуми за медиумите што се акредитирани да ги следат владините настани и прес-конференции, во согласност со стандардите на новинарската професија“.
- Соработка со организации и проекти што работат на проверка на фактите (fact checkers) и создавање регистар за утврдени и разобличени дезинформации, како и листа на изворите што шират дезинформации.
- Соработка со ЕК и вклучување во системот за брзо предупредување за ширење дезинформации (Rapid alert system), заради размена на информации околу содржината и темите на кампањите за дезинформации низ Европа.
- Соработка со ЕУ и НАТО во борбата со дезинформациите.

Предлог-планот беше промовиран уште во 2019, но не беше усвоен откако предизвика критики кај стручната јавност и професионалните новинарски здруженија. Здружението на новинари на Македонија (ЗНМ) оцени дека мерките од Предлог-планот имаат низа недоречености и може да се толкуваат како обид за ограничување на слободата на изразувањето, имплицираат на платени кампањи во приватните медиуми, а изрази и сомнеж за најава за корегулација и воведување критериуми за акредитирањето медиуми што ќе имаат право да ги следат владините настани. Покрај тоа, тие потенцираа дека политиките за спречување на дезинформациите треба да се креираат преку целосно вклучување на новинарите и медиумите, со цел да се исклучат ризиците дека ќе се злоупотребат против слободата на говорот, и го препорачаа пристапот на ЕУ за справување со дезинформациите, потенцирајќи дека во овој процес треба да се има предвид локалниот контекст.⁵⁷

Сериозен недостаток во Предлог-планот (но и во другите стратегиски документи) е отсуството на дефиниција за дезинформациите, што го доведува во прашање креирањето ефикасни, координирани политики и мерки за нивно спречување. Исто така, потребно е појасно диференцирање помеѓу конвенционалните медиуми и интернет-порталите и социјалните мрежи, кои се најчест извор на дезинформации во домашната јавност. Притоа, треба да се има предвид потенцијалната опасност од „перење на информациите“⁵⁸, односно опасноста од можноста дезинформациите пласирани преку интернет-порталите и социјалните медиуми да се пласираат преку традиционалните медиуми и на тој начин да добијат легитимитет на кредибилни информации за пошироката јавност.

Други документи

Во овој контекст, треба да се спомнат уште два документи што имплицитно или експлицитно го тангираат проблемот со дезинформациите. **Тоа е Националната стратегија за сајбер-безбедност на Република Македонија (2018-2022)**, која директно не ги третира дезинформациите, но содржи елементи и активности што имаат допирни точки со овој проблем, особено во однос на прашањето за сајбер-културата и културата на сајбер-безбедноста, кои може да се сметаат за поврзани. Вториот документ е **Националната стратегија за градење отпорност и справување со хибридни закани кон Република Северна Македонија (2021)**. Во стратегијата се дефинирани шест области на оперативни активности за справување со хибридните закани, а дезинформациите се спомнуваат во неколку од нив. Притоа, дезинформациите се третираат во поширока рамка, како дел од хибридните закани (повеќе во Анекс 2).

⁵⁷ Види: <https://znm.org.mk/znm-del-od-merkite-vo-planot-na-vladata/>

⁵⁸ Klein Adam (2012) Slipping Racism into the Mainstream: A Theory of Information Laundering, available at: https://www.researchgate.net/figure/Model-of-information-laundering_fig2_263138211

Практиката на транспарентност на државните институции во борбата со дезинформациите

04

Многубројни се политичките лидери низ целиот свет што ѝ оддаваат почит на идејата за отворена влада. Примерот го следи и Европската Унија, иако нема влада во вистинската смисла на зборот, а со тоа го зајакнува својот легитимитет. Северна Македонија од 2011 година нормативно го трасира патот за отворена власт и тој процес континуирано трае и денес.

Оттука, емпириски, истражувањето ја испитува врската помеѓу институционалната транспарентност (отвореност) и дезинформациите во македонски контекст. Тематски, анализата дава увид во начините на кои институционалната транспарентност се перципира и се практикува од страна на претставниците на институциите, како и начинот на кој тие размислуваат за дезинформациите и се справуваат со нив. Притоа, база се националните стратегиски документи и акциски планови во кои се апострофираат клучните области, приоритети, мерки, методи, инструменти и носители на спроведување на зацртаните активности за „отворена власт“ и за справување со дезинформациите.

Во фокусот: транспарентното функционирање на државните институции

Стратегиски, со посебен документ (од 2019 година), Македонија ја има зацртано активната, односно „доброволна“ транспарентност, што подразбира објавување податоци на Владата и органите на државната управа, без претходно граѓаните, правните лица, медиумите и сл. да ги употребуваат механизмите

за пристап до информации од јавен карактер воспоставени во законодавството.⁵⁹ Конкретно, со акциски план, се дефинирани планираните активности, но мониторингот на Акцискиот план на Стратегијата за транспарентност (кој се однесува на период 2019-2020) утврдува ниско ниво на реализација на планираното.⁶⁰

Каква е сликата денес? Резултатите на „терен“ се мошне различни, дури и спротивставени. Еден од можеби „најтранспарентните“ примери што го потврдуваат тоа се *веб-страниците на државните институции*, за кои стратегијата за транспарентност нотира нефункционалност, неуедначеност на бројот на податоците, дури и институции што воопшто немаат веб-страници, што секој граѓанин може да го провери и да го потврди со нивно едноставно прелистување. Во исто време, во најголем број институции (министерства), според исказите на лицата за односи со јавноста, веб-страниците редовно се ажурираат (неретко и секојдневно), а најчесто за тоа се ангажирани одделенијата за односи со јавноста, самостојно или во соработка (за техничкиот дел) со лица од ИТ-секторот на самата институција. Во исклучителни случаи тоа се: одделенијата за логистичка поддршка (МК), секторот за информатички технологии (МП), дури и одговорното лице за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер (МЛС).

Притоа се нагласува дека „во очекување е процесот за воспоставување нови унифицирани веб-страници, кој го води Министерството за информатичко општество и администрација, кои ќе ги заменат застарените“ (МТВ, МК, МЖСПП, МВР) како една од алатките за поголема транспарентност на институциите. Во меѓувреме, Министерството за одбрана во 2021 година постави нов изглед на својата веб-страница. На страницата „приоритет“ има линијата на транспарентност, каде што брзо и едноставно може да се најдат исклучително голем број информации за работата на Министерството, дел „јавноста има право да знае“, кој вклучува често поставувани прашања, анкетни листови, плати на функционерите... ревизорски извештаи, инспекциски надзор; дел за слободен пристап до информации од јавен карактер, легислатива со сите законски и подзаконски акти, стратегиски документи, буџетот и неговата реализација, јавни набавки, склучени договори...“⁶¹ Но тука се отвора дилемата дали станува збор за отсуство на меѓуресорска координација и организација на работата на државните институции, и не помалку важно, дали Министерството повторно ќе ја менува веб-страницата или, доколку до сега не е подготвена новата унифицирана веб-страница, „урнекот“ ќе биде токму неговата веб-страница?

Сепак, клучната адреса за поголема транспарентност и одговорност на државните институции е Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁶², а особено членот 10, каде што таксативно се набројуваат обврските за информирање на јавноста од страна на имателите на информации (органите на државната власт, органите на општините, Градот Скопје, установите и јавните служби...), како податоци и контакти за вработени, функционери, органограми, прописи, закони, правилници, уредби, програми, стратегиски планови, буџети, ревизорски извештаи, јавни набавки, програми, извештаи за работа, студии, статистички податоци... Она што недостига, а веќе е констатирано, е ефикасна и доследна примена на Законот, што е приоритет на Владата на РСМ.

59 Види повеќе: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_za_transparentnost_mk.pdf

60 Види повеќе: https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2021/03/izvestaj_02_monitoring-na-strategijata-za-transparentnost.pdf

61 Исказ од спроведеното интервју со претставник од Секторот за комуникации, аналитика и оперативна поддршка во Министерството за одбрана, реализирано во декември 2022.

62 Види повеќе: Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19)

Но гледано низ призмата на институциите (министерствата), се чини дека овој механизам функционира „беспрекорно“ и „непречено“. Претставниците на односите со јавноста нотираат дека во сите министерства пристигнуваат барања (некаде поголем, некаде помал број) за пристап до информации од јавен карактер и на сите се одговара „согласно со законската регулатива и согласно со роковите“, се разбира, од лицата задолжени за пристап до информации од јавен карактер. Притоа, не се обрнува внимание на можноста барањата да се поднесуваат усно, писмено или електронски, а на граѓаните најчесто им е достапна само писмената форма. Така е и сега и може да се провери на веб-страниците на самите институции. Не помалку важно е и прашањето за сериозноста на оваа материја, која бара максимална острученост на кадарот, што посебно се нотира во Стратегијата за транспарентност како предизвик за институциите. Дали решението е она што Министерството за одбрана го прави, односно, овој процес детално е предвиден во „Правилникот за транспарентност во работењето на министерството“, каде што се дефинирани задолжените организациски единици и рокот за изработка на одредено барање.

Во исто време, за нормативно зајакнување на транспарентноста, како механизам за намалување на дезинформациите, како надградба (покрај Предлог-планот за одлучна борба против дезинформациите) се донесени неколку документи за зајакнување на транспарентноста на државните институции, кои претставуваат „алатки“ за транспарентно владеење, отвореност, отворени институции, отворени податоци.⁶³ Но кога од институциите (министерствата) беше побарано да нотираат што од овие документи е операционализирано во нивната работа, беа добиени формални одговори дека „се владеат по сите документи и се применуваат во најголема можна мера“, дека „документите се применуваат во секојдневната работа во сите сектори“, дека „целосно се почитуваат сите насоки и се имплементираат сите документи“. Единствено Министерството за одбрана конкретно и децидно упати на „Комуникациската стратегија на Министерството, која се базира на Комуникациската стратегија на Владата, Планот за комуникации базиран на 4-годишната програма на Владата, заради ‘говорење во еден глас’ на теми од највисок интерес на јавноста, Правилникот за транспарентност при работењето на Министерството.“⁶⁴ На пример, не се спомнати Порталот за отворени податоци и Министерството за информатичко општество и администрација како координатор на активностите за објавување отворени податоци (достапно на веб-страницата на Министерството).

Што може да се каже за законодавниот дом, за неговата транспарентност, отвореност во работата? *Собранието на РСМ* одамна има посебен Собраниски канал (како трет канал во рамките на јавниот радиодифузен сервис), на кој редовно се емитуваат (во живо) парламентарните седници, но и седниците на собраниските комисии, и секој граѓанин може да ги следи. Седниците се отворени за новинарите, кои можат да ги следат од галерија и да поставуваат прашања. Освен тоа, претседателот на Собранието уште од 2017 година има воспоставено практика на редовни месечни брифинзи со новинарите, на кои тие можат да му постават какво било прашање, и тоа е составен дел на календарот на активности на Собранието. Тука е и Парламентарниот институт, преку кој се организираат посети на Собранието, од школи, факултети, граѓани, и тоа речиси секој ден.

63 Пред сè, Комуникациската стратегија на Владата, Стратегијата и Акцискиот план за транспарентност (2019-2021), Стратегијата и Акцискиот план за отворени податоци (2018-2020), Акцискиот план за партнерство за отворена власт (2021-2023).

64 Исказ од спроведеното интервју со претставник од Секторот за комуникации, аналитика и оперативна поддршка во Министерството за одбрана, реализирано во декември 2022.

„Чекор кон зајакнување на транспарентноста е новата веб-страница, каде што може да се добијат сите податоци за работата на Собранието, за секој закон, дневните редови за секоја седница, гласањето, за сите работни тела, настаните во Собранието (средби со амбасадори, државници), дури со можности за лица со оштетен вид.“⁶⁵

Исто така, кадровски се зајакнати Секторот за односи со јавноста, кој ја покрива проблематиката на дезинформациите, и Секторот за собранискиот канал. Комуникацијата со новинарите се одвива преку редовни соопштенија, телефон или преку заедничката вибер-група. Оттука е и констатацијата на претставникот за односи со јавноста: „Генерално, Собранието е една од најтранспарентните, најотворени институции. Затоа се вика народно собрание.“⁶⁶

Се разбира, отворена и транспарентна треба да биде и институцијата Претседател на Република СМ. Тука клучна улога има Кабинетот како стручна служба за поддршка на работата на претседателот. Инструментите, механизмите и ресурсите се многубројни. Според претставникот на стручната служба, на веб-страницата се објавува сè што според законот може да се објави, од податоци за вработени со контакт-телефони, надлежности, работни тела и нивни членови, соопштенија, средби, обраќања, интервјуа на претседателот итн. Редовните прес-конференции се практика, особено по поголеми настани, без ограничувања на прашањата на новинарите, но и брифинзите со новинарите и уредниците за различни прашања, а особено за унапредувања, укажи или одлуки. „Водиме политика на 24/7 достапност за новинарите за да се одговори на сите нивни прашања.“⁶⁷ Но забелешки може да се нотираат, пред сè, на веб-страницата. Односно ако на државните институции (министерствата) им е потребно „осовременување“ и надополнување со податоци на нивните застарени веб-страници, на веб-страницата на претседателот на РСМ ѝ е потребна поголема прегледност на постоечките податоци.

Без оглед на сите бројки, проценти, апроксимации за постигнатото ниво на транспарентност на државните институции, нужна е сериозна евалуација на досега сработеното и пристапување кон подготвување „нова долгорочна стратегија за транспарентност“. „Но она за што досега беа направени чекори за проактивна транспарентност оневозможува враќање назад. Тоа е и водилка за другите институции. Но мора да се има предвид дека не постои капацитет што во одреден мандат ќе успее целосно да ги отвори сите институции имајќи предвид дека Владата е политички орган составен од различни политички чинители.“⁶⁸ Во тој контекст е и размислувањето на еден од владините претставници во насока на системски пристап, кој ќе ги опфати сите, од централната власт (извршната, законодавната, судската) и нејзините тела и органи, локалната самоуправа, па дури и приватниот (бизнис) сектор.

„Систем што ќе функционира, но не во рамките на Владата и кабинетите на министрите без ресор со ограничен кадровски капацитет, туку надвор, како комисија, агенција, институт, секретаријат за добро и одговорно владеење, но кој нема да зависи од политичката волја на власта. Со надлежност да ги следи сите, и владата, и правосудниот систем, општинската власт, со вработени стручни лица и експерти и вклучување на невладиниот сектор. Нешто слично како Државната комисија за спречување корупција.“⁶⁹

65 Исказ од спроведеното интервју со раководителот на Секторот за односи со јавноста во Собранието на РСМ, реализирано во декември 2022.

66 Исказ од спроведеното интервју со соработник во Секторот за односи со јавноста во Собранието на РСМ, реализирано во декември 2022.

67 Исказ од спроведеното интервју со заменик-генерален секретар, раководител на службата за комуникации при Кабинетот на претседателот на РСМ, реализирано во ноември 2022.

68 Исказ од спроведеното интервју со националниот координатор при Владата на РСМ, реализирано во ноември 2022.

69 Исказ од интервјуто со националниот координатор при Владата на РСМ реализирано во ноември 2022.

Во фокусот: справување со дезинформациите во јавната сфера

Напливот на дезинформации, особено изразен последниве години и на светско и на државно ниво, сериозно ќе го отвори прашањето за преземање мерки за заштита на демократијата од овој предизвик. Во тој контекст е и Предлог-планот за одлучна акција против ширењето дезинформации и против нападите на демократијата⁷⁰, сублимат на препораки во борбата со дезинформациите што Владата го промовира 2019 година.

Ни тогаш ни денес, во ниеден документ, нема консензус и не постои формална, институционална дефиниција на дезинформациите. Притоа, една година (2018) пред владиниот предлог-план, Европската комисија донесе Акциски план на ЕУ за спречување на дезинформациите, во кој е дадена и дефиниција на дезинформациите:

„Создавање, презентација и ширење на проверливо лажни или погрешни информации за целите на економска корист или намерно залажување на јавноста, што може да предизвика јавна штета. Таквата штета може да вклучува поткопување на демократските процеси или закани за јавните добра како што се здравјето, животната средина и безбедноста.“⁷¹

Владата, државните институции (министерствата) во однос на дефиницијата на дезинформациите се потпираат на „стручната академска фела, медиумите и граѓанските организации“. Единствено се издвојува Министерството за одбрана, кое во своето работење првенствено се води од стратешките документи на НАТО – алијансата и дефиницијата на дезинформациите како „намерно креирани лажни или манипулативни информации што имаат цел да ја измамат, односно да ја доведат во заблуда клучната публика“. Сепак, присутни се повеќе видувања на претставниците на секторите за односи со јавноста (во министерствата) за тоа што се дезинформациите, од кои повеќето нагласуваат дека тоа се лажни информации, неточни информации, невистинити информации. На пример:

- Лажна информација, непроверена, искажување неточни факти, нецелосно пренесена информација. Целта е да се манипулира јавното мислење, односно да се остави погрешна или неточна претстава за одредена работа пред јавноста. (МЕ)
- Лажни информации за коишто не се знае кој стои зад нив. (МИОА)
- Лажни информации што имаат цел да доведат во заблуда и да иницираат реакција од одредена група/категија граѓани или од целата јавност и со тоа да се предизвика недоверба кон работата на институцијата/раководството. (МОН)
- Во работата се водиме според фактите. Ако некоја информација е спротивна на фактите, ја сметаме за дезинформација, полуистина, манипулација со јавноста. (МК)
- Неточна информација, продуцирана со намера да се постигне одредена цел што може да ѝ штети на институцијата или на државата. (МЛС)
- Информации што се невистинити, непроверени и неаргументирани. Тие се со цел доведување на населението во заблуда. (МЗ)
- Во принцип дезинформацијата ја поистоветуваме со неточна информација со која субјектот што ја пласира сака да го наруши кредибилитетот на институцијата (МТВ)

70 Види повеќе: <https://vlada.mk/node/18640>

71 Види: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap20_04/ap_disinformation_en.pdf

- Дезинформациите не може да бидат јасно дефинирани, но може да бидат препознаени. Може да бидат намерни, да произлезат од недоволни информации и истражувања, недоразбирање, погрешно толкување. (МП)
- Секоја погрешна информација што намерно и свесно се пласира во јавноста од групи и поединци, организирано или не, со цел да му наштети на јавниот интерес, да им го ускрати на граѓаните правото на пристап до точна, навремена и квалитетна информација. На тој начин им ја ускратуваат можноста да носат одлуки и заклучоци базирани на факти. Со ова директно се поткопува довербата на граѓаните во институциите, а во одредени случаи претставува и закана врз општата безбедност. (Портпарол на Владата)
- Намерно, смислено, со политичка или идеолошка цел, ширење лажни или погрешни информации. Процес со план, стратегија и намера за таквите неточни информации заради поткопување на владеењето на правото, политичката стабилност, создавање омраза кај луѓето, намалување на довербата на граѓаните кон образованието, здравството, науката. (Национален координатор при Владата)

Притоа се нагласува дека консензусот во однос на тоа што е дезинформација не треба да биде само институционален, туку општествен. Затоа е неопходно: *„институциите, граѓанскиот сектор, медиумите, стручната јавност, отворено да зборуваат за суштината на дезинформациите, при што секако треба да се следат европските и меѓународните стандарди.“*⁷² И можеби најважното, на повидок е, иако во почетна фаза, „создавање национална стратегија за сузбивање на дезинформациите, со ангажман не само на Владата, туку и вклучување на Собранието, Кабинетот на претседателот на државата, граѓанскиот сектор.“⁷³

Во исто време, речиси нема институција (министерство) што во своето работење не се соочила со дезинформации, но на нив, според претставниците на односите со јавноста, веднаш штом ќе се детектираат, навреме се одговара со деманти до медиумите, социјалните мрежи и веб-страницата на самата институција. Пристапот е различен од институција до институција:

- преку координација на Кабинетот во институцијата и посебниот советник за односи со јавноста (МИОА)
- во координација со Кабинетот на претседателот на Владата и владината служба за односи со јавноста (МЖС)
- преку внатрешни процедури за утврдување и верификација на фактите и согласно со овластувањата со цел заеднички да се утврди најдобриот начин на реакција и излегување во јавноста (МВР)
- преку испраќање информации до медиумите за демантирање на дезинформацијата, односно испраќање точни информации и факти (МЕ)
- преку допис до медиумите (вклучително и социјалните мрежи) и јавноста или пак со изјава на раководните лица (МОН)
- преку координација со ПР-тимот во институцијата одговарајќи со аргументи и факти (МК)

72 Исказ од спроведеното интервју со лицето задолжено за односи со јавноста на заменикот на претседателот на Владата задолжен за политики за добро владеење, реализирано во ноември 2022.

73 Исказ од спроведеното интервју со заменик-секретар, раководител на службата за комуникации при Кабинетот на претседателот на РСМ, реализирано во ноември 2022.

- преку проверка на фактите, изнесување докази, соработка со медиумите, редовни брифинзи на новинарите, навремено информирање за сите активности и актуелни теми (МП)
- преку координација со различни установи и одговорни лица, зависно од областа/проблемот на кој се однесува дезинформацијата (МЗ).

Притоа, одреден број институции, пред сè поради нивните „специфични“ надлежности, секојдневно и континуирано се соочуваат со дезинформации. Така:

- *Во Министерството за образование и наука, кое опфаќа голем број граѓани (ученици, студенти, родители, наставници, вработени во образовните институции) „појавата и креирањето дезинформации (најчесто преку социјалните мрежи) брзо се шири и опфаќа голем дел од популацијата. Но одделението за односи со јавноста ги следи медиумите и социјалните мрежи и затоа брзо ги детектира дезинформациите и навреме реагира.“⁷⁴*
- *Министерството за транспорт и врски, кое поради надлежностите, „очекувано има добар број шпекулативни информации што се пласираат во јавноста. Комуникацискиот тим на Министерството секогаш брзо и навремено реагира со проверени и утврдени факти за да го спречи продолжувањето на ширењето на дезинформациите. Освен тоа, борбата со лажните вести се одвива преку протоколот за кризни комуникации.“⁷⁵*
- *Министерството за одбрана, кое во континуитет се соочува со дезинформации од различен карактер. „Тоа бара постојана будност и агилност на системот, првенствено во однос на нивното детектирање, пренесување, систематизирање на интерните точни информации и донесување одлука за начинот на справување со дезинформациите. Во однос на реакцијата, Министерството се раководи според Протоколот за кризни комуникации.“⁷⁶*

Што се однесува на Владата, и таа на дневно ниво се справува со дезинформациите преку воспоставениот систем за кризни комуникации. „Тоа е систем преку кој одредена сомнителна вест во многу брз рок се проверува и доколку е лажна, веднаш се дефинираат начините и каналите на реакција со цел да се оневозможи натамошно ширење. Канцеларијата на портпаролот е вклучена преку подготовка и испорака на аргументирана реакција/демант што се испраќа до медиумот на кој е објавена дезинформацијата.“⁷⁷ Но „не секоја дезинформација се демантира, одлуката се носи според кредибилитетот на изворот што ја пласира во јавноста, брзината на ширењето и содржината на дезинформацијата. По проценка, не се демантира секоја дезинформација, за да не ѝ се даде поголема сила на пласирање од таа што ја има.“⁷⁸ Во суштина:

74 Исказ од спроведеното интервју со претставник на Одделението за односи со јавноста во Министерството за образование и наука, реализирано во декември 2022.

75 Исказ од спроведеното интервју со претставник на Секторот за односи со јавноста во Министерството за транспорт и врски, реализирано во декември 2022.

76 Исказ од спроведеното интервју со претставник на Секторот за комуникации, аналитика и оперативна поддршка во Министерството за одбрана, реализирано во декември 2022.

77 Исказ од спроведеното интервју со претставник од Канцеларијата на портпаролот при Владата на РСМ, реализирано во декември 2022.

78 Исказ од спроведеното интервју со соработник за дигитални комуникации при Канцеларијата на претседателот на Владата, реализирано во декември 2022.

„Најдобар одговор за спречување на ширењето дезинформации е максималната транспарентност на институциите, но тоа не значи дека на овој начин автоматски ќе се реши проблемот со дезинформациите.“⁷⁹

Тоа јасно го препознаваат и самите институции (министерства), кои редовно ги апострофираат отчетноста и транспарентноста како еден од механизмите против шпекулациите и дезинформациите.

Ни Кабинетот на претседателот на државата не е поштеден од дезинформации, но далеку помалку од, на пример Владата, пред сè поради ограничените надлежности, и тоа што „институцијата е еден човек“. Реакциите се различни, зависно од случај до случај. Некогаш „пристапот бил похрабар, кога претседателот одлучил на прес-конференција директно да одговори на некоја дезинформација, некогаш сме враќале на новинарски прашања, но не сме преземале самоиницијативност ако видиме дека некоја приказна почнува да се развива и ние први да излеземе со соопштение и да објаснуваме. Во некои примери се покажало дека е добро што на некоја дезинформација не сме влегле фронтално да правиме поголема приказна и со тоа да ја шириме, а некогаш било добро обратното. Комплексно е прашањето и се проценува индивидуално секој случај.“⁸⁰ Заклучокот е дека самата институција ретко е цел на дезинформации.

Притоа, се чини дека единствено Собранието на РСМ може „да се пофали“ дека речиси воопшто не се соочува со дезинформации во своето работење, или доколку се појават, тоа се „бенигни“ и веднаш се реагира на нив. Објаснувањето зошто Собранието не е предмет на дезинформации е дека „самите пратеници пренесуваат своја опција, односно своја вистина, што зависи од која политичка партија се, па потоа другите им контрираат. Тие самите си се побиваат, но тоа е нивен став и не е дезинформација. Ќе се јави една политичка опција, ќе си ја каже својата вистина, па ќе се јави другата и таа ќе си ја каже својата. А законот е тој што е и може да се прочита.“⁸¹

Посебен проблем при постојаното соочување со дезинформации е кога тие ќе се појават во „форма на хибридна закана“.⁸² Државата тоа интензивно го искуси во последните неколку месеци од минатата година, кога секојдневно пристигнуваа лажни дојави за бомби во средни и основни училишта, транспортни и трговски центри, дефинирани како класичен пример за хибридни закани. Министерството за внатрешни работи како главни оддели во борбата со овие закани ги посочува „Одделот за односи со јавноста и Одделот за компјутерски криминал и дигитална форензика, секако и во соработка со ОБСЕ, ЕВРОПОЛ, ИНТЕРПОЛ и сите други сродни институции од оваа област на работење.“⁸³ Засадаваа и Владата и Советот за безбедност при Кабинетот на претседателот на државата.

Во меѓувреме Владата информираше дека се најавува формирање нов оперативен тим за сајбер-безбедност и хибридни закани, со кој ќе раководи Бирото за јавна безбедност во рамките на

79 Исказ од спроведеното интервју со заменик на претседателот на Владата задолжен за политики за добро владеење, реализирано во декември 2022.

80 Исказ од спроведеното интервју со заменик-секретар, раководител на службата за комуникации при Кабинетот на претседателот на РСМ, реализирано во ноември 2022.

81 Исказ од спроведените интервјуа со претставници на Секторот за односи со јавноста при Собранието на РСМ, реализирани во декември 2022.

82 На тоа упатува и Стратегијата за градење отпорност и справување со хибридни закани на Владата на РСМ од 2021 година.

83 Исказ од спроведеното интервју со претставник на Секторот за односи со јавноста при Министерството за внатрешни работи, реализирано во декември 2022.

Министерството за внатрешни работи.⁸⁴ Така беше и со Предлог-планот за одлучна акција против ширењето дезинформации, според кој Владата требаше да формира Акциска група за справување со дезинформациите со задача анализа и следење на појавите на дезинформирање и координирање на борбата против нивното ширење. Одржана беше само конститутивна седница на работната група и тука заврши целата работа.⁸⁵

Што се однесува на изворите на дезинформациите, тие се оценуваат и како надворешни и како внатрешни, а целта е доминантно „поткопување на демократијата, дејствување против европеизацијата на земјата, против ЕУ и НАТО“⁸⁶. Според Агенцијата за разузнавање, којашто е задолжена за следење хибридни закани од надворешни актери со стратегиски интерес за присуство во регионот, „дезинформациите доаѓаат директно од трети земји или од нивни пренесувачи или проксија во регионот. Дезинформациите се тешко препознатливи за пошироката јавност, која не се интересира секогаш за изворот на информацијата и нејзината кредибилност. За ширење на дезинформациите најчесто се користат социјалните мрежи, од каде што подоцна се преземаат за официјални веб-страници, т.н ‘тролови’ или ‘ботови’, интернет-сајтови или портали, но и изјави од официјални претставници⁸⁷. Како пренесувачи на дезинформации може да се наведат и „политичките партии, бизнис-структурите, државните институции, локалната самоуправа, разни субјекти во општеството заради лични интереси или непознавање на материјата што ја пласираат или што дозволуваат да бидат пласирани дезинформации. Тоа го овозможува и медиумскиот систем, пред сè порталите и социјалните медиуми, бидејќи таму нема регулација, ни нотификација.“⁸⁸ Оттука се наметнува прашањето за капацитетите на институциите за спречување на ширењето на дезинформациите. Погледнато низ призмата на кадровската екипираност, бројките се различни. Но доминираат институции со само едно вработено лице (без посебно одделение за односи со јавноста)⁸⁹, како и институции со две, односно три вработени лица (од кои едно е раководител)⁹⁰, а малубројни се оние со пет, седум, десет и повеќе лица во одделенијата за односи со јавноста. Сликата ја надополнуваат повремените обуки за справување со дезинформациите, најчесто организирани на ниво на Владата, на кои само делумно учествуваат.

Несомнено, државните институции имаат ограничени институционални капацитети во борбата со дезинформациите. Но речиси исклучок се оние што тоа „отворено“ ќе го потврдат (како МЛС). Причините за тоа се многубројни. Најнапред се истакнува дека дезинформациите се раширен инструмент на влијание во рамките на односите со јавноста, но не помалку важно е и отсуството на анализа за коренот на проблемот, а кога ги нема темелите, тешко е да се зборува за алатки со кои можете да се борите со дезинформациите. И конечно:

84 Ќе се формира оперативен тим за сајбер-безбедност и хибридни закани, објавено на 19.12.2022, <https://fokus.mk/ke-se-formira-operativen-tim-za-sajber-bezbednost-i-hipridni-zakani/>, пристапено на 1.2.2023

85 Државниот врв обединет во намерата за одлучна борба и организиран пристап во справувањето со нападите на центрите за дезинформации и лажни вести врз демократијата во нашата земја, објавено на 9.9.2019, на <https://vlada.mk/node/19020?ln=mk>, пристапено на 1.2.2023

86 Исказ од спроведеното интервју со националниот координатор при Владата на РСМ, реализирано во ноември 2022.

87 Одговор на прашалник доставен до Агенцијата за разузнавање, добиен во декември 2022 г.

88 Исказ од спроведеното интервју со националниот координатор при Владата на РСМ, реализирано во ноември 2022.

89 На пример, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за локална самоуправа, Министерството за правда, Министерството за култура.

90 На пример, Министерството за економија, Министерството за образование и наука, Министерството за транспорт и врски, Министерството за здравство.

„Таа битка ја водат луѓето од секторите за односи со јавноста, кои во институциите не се третираат како функција (како сметководството или човечките ресурси), туку како приврзок, кои претежно доаѓаат и си заминуваат како што доаѓа и си заминува функционерот што раководи со институцијата.“⁹¹

Но, и покрај сè, повеќето претставници на институциите поентираат дека преку нивните одделенија за односи со јавноста (макар со минимален број вработени) одговараат на предизвиците со примена на Протоколот за кризни комуникации. А како аргумент за тоа го наведуваат искуството во работата со медиумите, познавањето на тематиката и делокругот на работа на матичната институција, како и дека тоа се школувани професионални новинари што брзо ги препознаваат дезинформациите и институционално одговараат на нив.

Во овој контекст, впечатлива е примената на една од безбедносните мерки од Предлог-планот за одлучна акција против ширењето дезинформации (од 2019) - Протоколот за кризни комуникации помеѓу централниот владин комуникациски сервис и министерствата, чија цел е брзо и точно спротивставување на дезинформациите што се шират преку социјалните медиуми и интернет-порталите. Прашањето е колку таа „алатка“ им помага на институциите во справувањето со дезинформациите наспроти нивните слаби институционални капацитети. За жал, документот не е јавно достапен.⁹² Од друга страна, една од ретките институции што се издвојуваат со своите капацитети во оваа „битка“ е Министерството за одбрана. Активностите се во рамките на Секторот за комуникации, аналитика и оперативна поддршка (составен од пет одделенија), каде што концепциски се развиваат три вида функции - превентивна, проактивна и реактивна. „Проактивната се базира на предвременно детектирање можни дезинформации (т.н. pre-debunking) и нивно пресретнување со зголемена визибилност на фактички точни информации во детектираната област, како и пошироко информирање на детектираните клучни публики за теми од интерес на одбраната и НАТО-алијансата. Реактивната е процес на брзо пресретнување на дезинформациите во информацискиот простор преку соодветен мониторинг, нивно пренесување во системот и брз, навремен и соодветен одговор. А превентивната е Регионалниот центар за односи со јавноста за обука и едукација, кој неодамна го спроведе првиот курс за справување со дезинформации и градење отпорност со учество на владини комуникатори“⁹³.

Притоа, постојано се инсистира дека институциите одговараат преку проактивни и реактивни мерки, како и дека постоечките капацитети се надградуваат со обуки. На тоа му противречи ставот дека до сега немало некаква формална или барем координативна структура што ќе се занимава со превентивните мерки за справување со дезинформациите. Односно, „во моментот работиме на нејзино креирање и сме во консултативна фаза помеѓу институциите. Несомнено, капацитетите на институциите ќе мора да се надградат согласно со степенот на заканата од дезинформациите, особено имајќи ги предвид безбедносните закани, но оставаме тоа природно да произлезе согласно со потребите, моменталните капацитети, искуствата на другите НАТО- и ЕУ-земји, правецот на развој што ќе треба да се постигне.“⁹⁴ Оттука и констатацијата дека:

91 Исказ од спроведеното интервју со заменик-генерален секретар, раководител на службата за комуникации во Кабинетот на претседателот на РСМ, реализирано во ноември 2022.

92 Истиот Протокол за кризни комуникации е составен дел и на програмата на Владата „Акција 21 – за европски стандарди дома“ за 2021 година, јавно презентирани во декември 2020 година, со назнака дека е изработен Протокол за кризни комуникации. Види: <https://vlada.mk/search/node/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20language%3Amk%2Cund>

93 Исказ од спроведеното интервју со претставник на Секторот за комуникации, аналитика и оперативна поддршка при Министерството за одбрана, реализирано во декември 2022.

94 Исказ од спроведеното интервју со претставник - секретар за комуникации и јавни политики во рамките на Канцеларијата на претседателот на Владата, реализирано во декември 2022.

„Капацитетите треба постојано да се надградуваат, институциите да вложуваат во своите комуникациски служби, не само ПР промотивно, туку и ПР што подразбира одговорност, транспарентност и отчетност, односно да се биде постојано подготвен да се одговори на потребите на медиумите, јавноста, различните целни групи.“⁹⁵

Транспарентноста, односно „активната транспарентност“ високо поставена на агендата на институциите на централната власт, се реализира бавно и неуедначено, како законски, така и акциско-плански, како и во отсуство на меѓуресурска координација на мерките поврзани со зголемувањето на транспарентноста. Оттука и потребата од системски пристап што ќе ги опфати сите нивоа на власта, но и другите сегменти на општеството. Во исто време, битката со дезинформациите, во отсуство на усогласена дефиниција во државните институции, остава простор секој ресор одделно да пристапува кон нивно толкување. Тоа потенцијално влијае на ефикасноста во справувањето со дезинформациите. На тоа се надоврзуваат слабите институционални капацитети, кадровската екипираност и не/обученост на секторите за односи со јавноста за справување со дезинформациите што перманентно се шират и ја поткопуваат демократијата.

95 Исказ од спроведеното интервју со претставник – национален координатор во Владата на РСМ, реализирано во ноември 2022.

Медиумите и новинарите на крстопат помеѓу транспарентноста на институциите и напливот на дезинформации

05

Транспарентноста или отвореноста во управувањето/владеењето е *sine qua non* во демократијата. „Владата мора да биде целосно транспарентна во процесот на одлучување, како и во имплементацијата на законите и политиките, кои треба да бидат усогласени со правилата и прописите за добро владеење.“ (Ali, Muhammad, 2015:72). Притоа, сите информации мора да бидат лесно достапни и разбирливи и за медиумите и за граѓаните. Во овој процес посебна улога имаат медиумите како важен извор на информации од власта до граѓаните и од граѓаните кон власта, но во исто време и фактор во борбата со дезинформациите и манипулациите. Оттука и прашањето, колку денес, соочени со вистинска „инвазија“ на дезинформации, отворената власт, од една, а медиумите, од друга страна, можат да придонесат во битката со ова „зло“ што ја подрива демократијата.

За транспарентноста на централната власт

Погледнато низ медиумската „лупа“, отвореноста на централната власт е далеку од посакуваното ниво. Перцепцијата на новинарите (и од електронските и од печатените медиуми), градена од непосредното искуство на „терен“, се движи од ставот дека институциите се затворени (особено Владата и министерствата, како и локалната самоуправа – општините), поретко дека се релативно транспарентни, но се апострофира нивната формална транспарентност, па дури се споменува и таканаречена „пи-аровска транспарентност“. Наспроти тоа, истражувањето „Индекс на активна транспарентност – 2022 година“ нотира дека Владата и министерствата имаат 85%, а одделно, Владата и Министерство-

то за одбрана максимални 100%, односно ги објавуваат сите предвидени информации од активната транспарентност.⁹⁶

Токму затоа, се чини суштествена аргументацијата на новинарите за нивниот критичен став кон транспарентноста на институциите на централната власт. Тие детално ги образложуваат своитевидувања и забелешки за транспарентноста на државните институции. Најнапред, не може да се каже дека институциите не се транспарентни. Тие се отворени за новинарите како формално, така и технички, во смисла дека можат да им се јават за да побараат информации за одредена тема или проблем. Тоа воопшто не е спорно. Но посуштествено е:

„Најдобар показател за транспарентноста се одговорите што ги добиваме од институциите на бараните прашања. Ако добијам релевантни одговори, одговорите што ги барам, тоа значи дека се транспарентни. Меѓутоа, често се случува, кога на институциите не им одговара, кога не им одговараат прашањата, да не добиеме релевантни одговори и попусто се транспарентни формално-правно или технички.“⁹⁷

Притоа, транспарентноста затајува не кога е во прашање дневното новинарство, туку пред сè кога одредено прашање се обработува тематски, медиумски аналитички. „На новинарските прашања се добива некаков одговор (најчесто технички) за релативно пристојно време, но колку во него е опфатена суштината на проблемот варира од институција до институција. Клучен е квалитетот на информациите што се добиваат од таа комуникација. Тоа е релативна транспарентност, функционираме на тој начин, го прифаќаме она што е достапно за да добиеме некаков текст,⁹⁸ иако многу често тоа се одговори срочени институционално, сувопарни и сервисни, практично одговори во кои нема ништо. Новинарите дури сметаат дека се „глуми“ транспарентност со тоа што:

„Формално ќе испратат одговор, но тоа не е одговор на поставеното прашање, туку извадоци од соопштенијата што веќе се испратени до медиумите, нешто веќе објавено на нивната веб-страница, цитат од закон, па дури и те подучуваат што всушност си требал да прашаш.“⁹⁹

Во исто време нагласуваат дека централната власт има различен пристап во различни ситуации, еднаш е транспарентна, другпат не. Новинарите како пример за транспарентност ги посочуваат „Министерството за здравство во време на ковид-кризата, денес во време на актуелната економска и енергетска криза Министерството за економија, а најнетранспарентно е Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците, од каде што буквално нема одговори на ниту едно новинарско прашање.“¹⁰⁰ Според нив, многубројни се ситуациите во кои се води битка со државните институции за да се добијат бараните информации. Кога се работи за обични информации, одговорите се добиваат полесно, но кога се копа подлабоко во однос на функционирањето на институциите (на пример, информации за надоместоци за советници во министерствата), тогаш информациите потешко се добиваат. Во суштина, „вечна борба на мускули и кондиција“. Не се ретки ни примерите новинарите да побараат информации за одредено прашање од надлежните институции (министерства), тие да не одговорат, но утредента за истото прашање да испратат соопштение до медиумите.

96 Види повеќе: Индекс на активна транспарентност – 2022, Центар за граѓански комуникации, <https://www.ccc.org.mk/images/stories/akt22.pdf>

97 Исказ на новинар од онлајн-медиум во фокус-група реализирана на 10.11.2022.

98 Исказ на новинар од дневен весник од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

99 Исказ на новинар од онлајн-медиум од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

100 Исказ на новинар од неделен весник од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

Посебен проблем за новинарите е кога на „јавна сцена“ се одвиваат активности од типот на префрлување на топката, односно „префрлување на надлежноста од една на друга или трета институција за бараната информација“, но и упатување на „погрешна врата“, „одолжување со одговорот“, пред сè, за да се добие на време за одговорот никому да не му наштети, па дури и „молк од институциите“. Притоа, без разлика дали прашањето е едноставно или покомплексно, „сè што задира во личниот интегритет“, во која било тема каде што има сомнеж за судир на интереси, за некаков личен интерес на некој функционер, тогаш новинарите имаат сериозен проблем. Наспроти тоа:

„Транспарентност ли е кога буквално се следи секој чекор на она што функционерот го направил во текот на денот, без разлика дали тоа има некаква информативна вредност или не. На тој начин, навистина продуцираат многу материјал и тоа можеби според некои критериуми ги прави транспарентни, но насочено е кон она што ним им одговара.“¹⁰¹

Во таа насока и нивниот предлог, покрај многубројните мејлови и фотографии што на медиумите им се испраќаат од разни настани на кои учествуваат функционерите, зошто да не се испрати, на пример, информација (со линк) за одреден извештај, одлука, анализа и слично, објавен/а на веб-страницата на институцијата, која медиумите ќе можат да ја прочитаат и за неа да ја информираат јавноста. „Така ќе бидат потполно транспарентни, а не само пи-аровски.“¹⁰²

На ова се надоврзува прашањето за *прес-конференциите*, како една од алатките за транспарентност. Новинарите сметаат дека тие нудат информации за многубројни актуелни теми и прашањата за активностите на Владата, министерствата, државните институции, но не значат ништо за оние што не работат дневно новинарство. Најчесто се фокусирани на темата за која е свикана и организирана прес-конференцијата и многу ретко „дозволуваат“ прашања за други теми. Дури и кога новинарите имаат најавено прашања за прес-конференцијата, одговорот што го добиваат најчесто е во некоја општа форма (без детали, податоци, одлуки, потребни за нивната „приказна“). Ни владините прес-конференции не се доволни за да се пренесат квалитетни информации до граѓаните, бидејќи однапред е подготвено соопштение за јавноста и не се отстапува од предвидената тема. Дури сметаат дека тие се „неупотребливи“, бидејќи веднаш по седницата на Владата, уште вечерта се испраќа соопштение до медиумите, а наредниот ден истото соопштение ќе се прочита пред новинарите што чекаат да постават прашања за сè освен за темата за која е свикана конференцијата, а одговорите две-три сумирани реченици. Во суштина:

„Сè се сведува на тоа колку институциите се отворени, бидејќи ако не сакаат да ти одговорат на одредено прашање, тоа ни на прес-конференција нема да ти го одговорат. Секогаш можат да се извадат на некој изговор, дека ќе проверат, ќе се јават, дека не се сигурни и слично.“¹⁰³

Во овој синцир на комуникација неизоставен дел се *портпаролите*. Тие, според новинарите, се гласноговорници на државните институции, но и како да не се. „За сè бараат да им се испрати електронска пошта, а и тогаш од пет поставени прашања ќе одговорат на три, што остава сомнеж колку се запознаени со работата на институцијата во која работат повеќе години. Не мора секогаш да е министерот тој што дава изјава ако има портпарол, но портпаролот не може да ти одговори на прашање доколку одговорот не го види министерот или директорот.“¹⁰⁴

101 Исказ на новинар од онлајн-медиум од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

102 Исказ на новинар од онлајн-медиум од фокус-групите на 10.11.2022

103 Исказ на радионовинар од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

104 Исказ на радионовинар и новинар од онлајн-медиум од фокус-групи реализирани на 10.11. и 11.11.2022.

„Во денешно време, кога информациите доаѓаат во секоја секунда, во секоја минута, не можете да барате одговор од некоја институција каде што тој е со ДА и со НЕ, а портпаролот да ви вели да почекате прашањето да го испрати до службите за тие да ви одговорат.“¹⁰⁵

Ваквиот пристап ја отежнува работата на новинарите, информациите дневно се менуваат, ако на веста нема одговор од институциите, „рокот ѝ поминал“, неа утре ја заменува друга. Се разбира, има исклучоци и примери што се паметат и прераскажуваат, како *„Таква посветеност на портпарол на институција јас во мојата кариера до сега не сум сретнал. Дури да си речете добро, благодарам, имам информации, доста е.“*¹⁰⁶

Во исто време, отежната и загрозна е и работата на медиумските фоторепортери. Новинарите истакнуваат дека покрај портпароли, државните институции имаат и свои фоторепортери и сниматели (пред сè Владата), кои на медиумите, секојдневно, бесплатно им испраќаат галерии од слики и инсерти од различни настани. Според нив, доволен е бројот на портпаролите и луѓето задолжени за информирање, „ги гледаме, постојат, но како повеќе да се ангажирани во служба на самата институција, министерот, директорот, нивното гостување на телевизија, па снимањето на емисијата, и што од интервјуто да им пренесат на другите медиуми, а за нас немаат доволно време и она што сакаме да го добиеме како информација од прес-конференциите“.¹⁰⁷

Показател за транспарентност на институциите на централната власт секако се и нивните веб-страници. Тие нудат сервисни информации, активности на институцијата, галерии од настани, контакти. Помагаат во работата на новинарите, но не можат да се потпрат само на нив. Притоа, проблем претставува не само како се организирани страниците, туку и нивната заштита и ажурираност. Наместо лесен и едноставен пристап, не само за новинарите, туку и за граѓаните, се нудат податоци што неретко е речиси невозможно да се употребат, како на пример „органограмите на институциите на кои со милион кликови треба да се бара одредена информација“, или „податоци за чие користење е потребно упатство за да се дојде до бараната информација, иако е објавена многу порано, а со тоа се губи драгоцено време“.¹⁰⁸ Забележуваат кога:

„Со месеци основниот канал за комуникација на институциите е хакиран, кога немаме безбедни интернет-страници на државните институции каде што и новинарите и граѓаните можат да се информираат и никој не дава одговор на тоа“.¹⁰⁹

Конечно, клучен елемент во промовирањето на транспарентноста на институциите е и *слободниот пристап до информации*. Оваа алатка новинарите често ја користат, особено оние што се занимаваат со истражувачко новинарство, а нивните искуства се различни. Според нив, механизмот е и ефикасен и неефикасен. Има случаи кога институциите одговориле во законски предвидениот рок, случаи кога се чекало повеќе време од потребното, но и кога, без објаснување, не е добиен никаков одговор. Тие истакнуваат дека не само новинарите, туку и граѓаните треба да имаат пристап до информациите од јавен карактер. „Ако нам, на новинарите, ни е тешко и комплицирано да дојдеме до такви информации, значи за граѓаните не станува ни збор“... „тоа технички е деликатна алатка, која бара многу вешто и прецизно напишано барање за да биде прифатено“,¹¹⁰ за што неретко користат помош од луѓе во

105 Исказ на новинар од онлајн-медиум од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

106 Исказ на новинар од онлајн-медиум за Центарот за управување со кризи од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

107 Исказ на новинар од онлајн-медиум од фокус-група реализиран на 10.11.2022.

108 Исказ на новинар од онлајн-медиум и новинар од неделен весник од фокус-групите реализирани на 10.11 и 11.11.2022.

109 Исказ на телевизиски новинар од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

110 Исказ на телевизиски новинари од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

Комисијата за слободен пристап до информации. Но и кога „најконкретно ќе напишеме што бараме, како името на документот и датумот кога е издаден, за што би требало само да се отвори фиока и тој да се извади, се користи крајниот рок од дваесет дена за институцијата да ни одговори“.¹¹¹

Во целина, транспарентноста на институциите на централната власт новинарите ја оценуваат пред сè како формално-правна и техничка, неретко и пи-аровска. Според нив, институциите не се отворени ако се следи „секој чекор“ на функционерот и од тоа се продуцира огромен материјал, туку кога новинарски тематски се обработува одредено прашање или проблем, но тука многупати се затајува. За новинарите транспарентна власт не е онаа со секојдневни соопштенија, фотографии, инсерти, тоа е само добар пи-ар. Прес-конференциите (особено на Владата) ги сметаат за формални и нефункционални, со соопштенија што новинарите однапред ги имаат добиено, а на други прашања ретко добиваат одговори. Оттука и дилемата за улогата на портпаролите, кои ретко усно одговараат, бараат прашањата писмено да им се испраќаат за да се консултираат со надлежните. Според новинарите, веб-страниците се информативни, со сервисни информации, галерии на настани, технички информации за граѓаните, а за информации за работата на институцијата (одлуки, решенија, закони, протоколи, правилници...) неретко им е потребно „упатство за употреба“. Алатката за слободен пристап до информации од јавен карактер ја дефинираат како „технички деликатна“, која пред сè бара многу вешто и прецизно напишано барање, што ја отежнува работата особено на новинарите што се занимаваат со истражувачко новинарство.

Новинарски одблизу за дезинформациите

Дезинформации отсекогаш имало, има, и веројатно и во иднина ќе има. Порано се зборуваше за пропаганда, па за лажни информации или вести, а во новинарството за „новинарска патка“. Се разбира, има разлики меѓу нив. Денес зборуваме за дезинформации со кои новинарите секојдневно се среќаваат, а во отсуство на единствена, кохерентна дефиниција, македонските новинари едноставно нотираат дека тоа се „лажни, неточни и невестинити информации и вести“. Притоа, можеби поважно е како да ги препознаат, како со нив да се справат во одбрана на својата професија. А битката не е лесна во напливот на огромен број информации и исто толкав број различни медиуми и „информатори“. Тука е опасноста од самоцензура, што пак е уште поголем ризик за дигнитетот на новинарството, кое и така го бие лош глас. Публиката, пак, мери и премерува, и сè повеќе препознава кои медиуми се „релевантни“ и нудат точни и проверени информации, а кои се „сомнителни“ и пласираат лаги, невестини и манипулации.

Најнапред, за новинарите дезинформациите се сериозен проблем што неминовно води кон нивна резервираност на секоја информација, дали е точна или неточна, па проверуваат од повеќе извори. „Тоа е тренд што од светските информации се пренесува и на домашните“, а „практиката нè научи дека нашиот регион и нашата држава се плодна почва за теории на заговор и мора многу да се работи за да се создаде критична маса луѓе со знаење да ги препознаат овие некредитбилни извори, пропаганди, лажни вести“.¹¹² Во тој контекст е и нивниот став дека:

„Сите сме биле, сме и ќе паднеме во замката несвесно да пренесеме некоја дезинформација, посебно кога се работи за надворешнополитички вести, вести од светот, бидејќи сите сме во трка со времето. Тие вести тешко се проверуваат, треба да чекаш времето да ги потврди или да ги отфрли и не можеш веднаш да ги провериш од релевантни извори.“¹¹³

111 Исказ на новинар од онлајн-медиум од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

112 Исказ на новинар од дневни весници од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

113 Исказ на новинар од неделен весник од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

Неспорно, многу поопасно е свесното *ширење дезинформации*. Има „медиуми под влијание или целосно покlopени од разни структури што ги произведуваат и свесно ги шират дезинформациите“.¹¹⁴ Притоа, генерално, според новинарите, најголемиот генератор на невистини и дезинформации се порталите и социјалните мрежи, кои никнуваат секој ден како печурки, а особено за време на избори, пред сè парламентарни и локални. Се разбира, „извор на дезинформации многу ретко се портали со импресум (сериозни, професионални), туку оние формирани наменски.“¹¹⁵ Тие се најмногубројни на медиумскиот пазар, а нивното функционирање не е законски регулирано, без критериуми и стандарди за својата работа. Ако порано имало неколку онлајн-медиуми, сега се стотици, вистинска експанзија, и тие се помоќни од традиционалните медиуми. Во таа насока, новинарите нагласуваат дека светот оди напред, сè е дигитално, тоа се нов тип медиуми, каде што има вработени, и најмалку што е потребно е да имаат импресум, да се знае кој какви текстови пласира, кој е главен и одговорен уредник, бидејќи сè и сешто се вработува таму. Но се апострофираат и партиските ботови:

*„Имаме цела армија ботови од една и од друга партија, и оние на власт и оние во опозиција. Практично знаат да ја извртат вистината во нивна корист или да пласираат нешто што не е до крај точно, односно има вистина во себе, ама не е до крај точно, за да добијат политички поени и едноставно да го критикуваат противникот.“*¹¹⁶

Притоа, неретко новинарите „она што некој го напишал на социјалните мрежи не го проверуваат, го копираат и го објавуваат како точна вест, а вториот проблем е копирачкото новинарство, кога некој ќе напише некоја вест, а сите други ќе ја ископираат без да ја проверат, со цел да добијат кликови. Едноставно го одбираат најлесниот и најбрз, но погрешен начин.“¹¹⁷ Може да се спомне и „сензационализмот“ што го користат колеги новинари, кој некогаш може навистина да доведе до заблуда и да дезинформира. Тоа посебно се манифестира во насловите на новинарските прилози, а новинарите многу добро знаат каква улога и функција имаат тие, пред сè да привлечат внимание. Тогаш, во напливот на огромен број информации од различни медиуми, „не му е лесно на обичниот граѓанин да прави разлика што е дезинформација, што е лажна вест, што е вистина, тој едноставно ги гледа само насловот и сликата, не го чита текстот и вели ова е тоа“.¹¹⁸ Но она што е важно – и самите новинари во одреден момент, поради недостиг од информации, доаѓаат во ситуација да бидат непрофесионални, да бидат дезинформатори.

*„Кога немате релевантна информација, кога немате транспарентен канал, вие станувате лесна мета за ширење дезинформации, колку и да не сакате. Барате информации, чекате и чекате, а времето ве гази, па се ставате во ситуација да кажете шпекулација, па после нека се оправа со демант.“*¹¹⁹

Сепак, се чини, едно од клучните прашања е кој ги произведува дезинформациите? Притоа, дали се работи за дезинформации, погрешни информации, па и за пропаганда, според новинарите, „тие мора од некаде да стигнат, не може туку така на некој новинар, било да е од портал добар или лош, да му текне, да смисли, да се дрзне да објави нешто. Зад тоа стои некој заинтересиран.“¹²⁰ Тие посочуваат на „политички партии, разузнавачки групи, моќни структури“ што преку одредени медиуми ги остваруваат своите цели, кои пак најчесто се политички, но и економски, за да се остане на власт или да се дојде до власт; „функционери што имаат по десетина сопствени портали што ги користат за дегра-

114 Исказ на новинар од неделен весник од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

115 Исказ на телевизиски новинар од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

116 Исказ на радионивинар од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

117 Исказ на радионивинар од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

118 Исказ на радионивинар од фокус-група реализирана на 11.11.2022.

119 Исказ на телевизиски новинар од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

120 Исказ на новинар од онлајн-медиум од фокус-група реализирана на 10.11.2022

дација на политичкиот противник со ширење дезинформации“; „компаниите со повеќе лажни профили и веб-портали наменети пред сè за ривалство со конкурентите, па дури и министерства насочени против политичките опоненти“.¹²¹

За крај прашањето, *има ли лек против дезинформациите?* Од 2019 година, кога Владата со акциски план ја најави борбата за справување со дезинформациите, до денес, со колегите разговараат и се прашуваат што до сега во државата е направено на тој план, а денес покрај дезинформации има и хибридни закани. Други велат дека заборавиле дека постоел ваков акциски план, кој несомнено е демонстрација на политичка волја за подобрување на состојбите во одредена сфера, во случајов медиумската. Но останува впечатокот на новинарите дека, откако се најави планот на Владата, а Здружението на новинарите го оцени како обид за цензура и ограничување на слободата на говорот, се чини дека ништо не е направено, ниту се споменува, ниту се кажува дали нешто е преземено. Како да се заборави и да се напушти таа идеја. „Дури, како да се оди на варијанта да се остават таквите вести, дека за два дена ќе се заборават, а наместо нив ќе се пласираат други, кои ќе ги поклопат, но дезинформации има сè повеќе и повеќе.“¹²² И повторно прашањето, има ли лек? Многумина посочуваат на фелата:

„Медиумите професионално да си ја вршат работата, додека за дезинформациите на социјалните мрежи е многу тешко тоа да се направи. Конечно, имаше напори од Фејсбук во однос на содржините што се објавуваат за теми од глобален интерес, па се виде дека тоа не е доволно и повторно има дезинформации.“¹²³

Можеби „лекот е во медиумска писменост во едукативниот процес, не само во основно, средно и високо образование, туку и во градинка. А веќе има прогрес кај граѓаните. Сè повеќе медиумски се описменуваат, ако не поради друго, барем поради тоа што веќе се изморени од сè што им се пласира, па одбиваат да читаат или го читаат оној медиум на кој најмногу му веруваат, така што сè повеќе ги игнорираат информациите што се шират по порталите за кои веќе се знае дека се дезинформатори.“¹²⁴

Несомнено, дезинформациите се сериозен проблем со кој новинарите секојдневно се соочуваат во својата работа. Ги дефинираат како лажни, неточни информации и вести, а за најголеми генератори ги сметаат социјалните мрежи и огромната бројка портали (пред сè нерегистрирани). Посочуваат на многубројни субјекти како извори, „произведувачи“ на дезинформации, како разузнавачки групи, политички партии, моќни структури, компании, па дури и функционери, партиски ботови, државни институции, пред сè за остварување политички и економски цели. Медиумскиот пејзаж е „презаситен“, информациите дневно, од минута до минута, се менуваат, а новинарите, свесно или несвесно, неретко паѓаат во „замката“ да пренесат дезинформација или полувистина, особено за вести од странство, но и домашни, кога не можат да добијат релевантни информации, кога нема транспарентен канал. Во оваа „битка“ со дезинформациите апелираат на придржување до професионалните новинарски стандарди, но и на едукација за медиумска писменост.

121 Исказ на новинар од дневен весник, неделен весник и радионинар од фокус-групите реализирани на 11.11.2022

122 Исказ на новинар од онлајн-медиум од фокус-група реализирана на 10.11.2022.

123 Исказ на радионинар од фокус-група реализирана на 11.11.2022

124 Исказ на новинар од информативна агенција од фокус-група реализирана на 11.11.2022

Заклучни согледувања

06

Развојот и ширењето на информациските и комуникациските технологии меѓу другото доведе и до зголемување на влијанието на дезинформациите со далекусежни политички реперкусии врз демократските општества низ целиот свет. Во дигиталната ера дезинформациите може брзо да се шират и да предизвикаат значителна штета, да ја поткопаат довербата во институциите и да доведат до ширење лажни информации со потенцијално сериозни последици. Ова стана особено евидентно во последните неколку години, за време на пандемијата на ковид-19 и војната во Украина.

Истовремено транспарентноста се наметна како контраатежа на дезинформациите, поради нејзината улога во отвореноста, изградбата на доверба, спречувањето на лажните информации и промовирањето на точното и отворено информирање. Но отсуството на институционална транспарентност значи скратување на правото на граѓаните на пристап до информациите, односно нивно маргинализирање во процесите на донесување одлуки и креирање политики. Овие тенденции не само што не им овозможуваат на граѓаните информирано да го следат донесувањето одлуки во власта, туку и го зголемуваат ризикот од дезинформации. Кога институциите не се транспарентни за своите постапки и одлуки, недостигот од институционална транспарентност може да доведе до ширење дезинформации. Кога луѓето немаат пристап до фактите, тие стануваат подложни на верување во погрешни информации. Кога институциите не се транспарентни, на луѓето може да им биде тешко да знаат кому да му веруваат, со што се зголемува веројатноста да веруваат во дезинформациите што се во согласност со нивните верувања или предрасуди.

Сепак, при обидот да се регулираат дезинформациите потребно е да постои свесност за ризиците, меѓу кои најголемиот се однесува на цензурата и ограничувањето на слободата на говорот. Имајќи ги предвид потенцијалните ризици, најдобриот пристап за справување со дезинформациите би требало да цели кон намалување на условите за создавање и ширење дезинформации, наместо кон нивно цензурирање. Најдобриот начин за постигнување на ова е проактивниот наместо реактивниот пристап, кој вклучува некои од следните пристапи: зголемување на медиумската писменост и институционалната транспарентност, отворена соработка помеѓу различни засегнати страни, вклучувајќи влади, технолошки компании, медиуми и граѓански организации во лоцирање и следење на проблемот, поттикнување саморегулација, особено кај медиумите и онлајн-медиумите, инвестирање во истражувања и намалување на структурните економски придобивки од ширењето дезинформации.

Во тој контекст е и европската регулатива за дезинформациите, која се состои од неколку акциски планови против дезинформациите, кодекси и закони (за дигитални услуги и за медиумски слободи), чие внимание е насочено кон медиумската сфера, заштитата на медиумскиот плурализам, новинарската независност и уредувачката слобода, транспарентната медиумска сопственост, стандардите за транспарентно работење на онлајн-платформите. Притоа, во пристапот за спречување на ширењето на дезинформациите се прави јасна дистинкција помеѓу медиумите, особено јавниот сервис, и социјалните медиуми како потенцијален извор или пренесувач на дезинформации. Една од најважните специфики на политиките на ЕУ за ова прашање е фактот што медиумите се третираат како субјект – партнер за спречување на ширењето дезинформации и оттука се и мерките и политиките за јакнење на демократијата, кои подразбираат заштита на новинарската професија.

Во Македонија транспарентно во 2019 година беше промовиран Предлог-планот за одлучна акција против дезинформациите, кој до денес не е усвоен како официјален документ, иако дел од предвидените мерки (пред сè безбедносните) е спроведен во практиката. Но наспроти европскиот пристап и заштитата на новинарската професија во битката со дезинформациите, Предлог-планот, меѓу другото (во проактивните мерки), предвидува Владата да воведи „јасни критериуми за медиумите што се акредитирани да ги следат настаните и прес-конференциите, во согласност со стандардите на новинарската професија“, со очекувано остра реакција на медиумите и новинарите како крајно недемократски чин и удар врз слободата на медиумите, поставувајќи го прашањето дека тоа е начин за борба со дезинформациите, или се „отвораат портите“ за замолкнување на критичката јавност и ограничувањето на слободата на говорот и уредувачката медиумска слобода. Потоа следуваат уште неколку документи – стратегии (за сајбер-безбедност, за хибридни закани), но во ниту еден од нив нема јасна дефиниција за дезинформациите. Ни владините институции немаат консолидирана дефиниција на дезинформациите, со исклучок на некои што се потпираат на дефинициите од НАТО и ЕУ, без нивно наведување. Токму со ваквото отсуство на јасна и усогласена дефиниција меѓу владините институции се доведува во прашање креирањето ефикасни, координирани политики и мерки за спречување на дезинформациите.

Во практиката во потрагата по информации од јавен карактер, медиумите и новинарите перманентно се судираат со дезинформации и шпекулации. Од тоа не се поштедени ни институциите на државата, но ни граѓаните, како „крајни корисници на информациите“. Главните актери на дезинформациите се широко распространети, од разузнавачки групи, моќни структури, бизнис-структури, но не се исклучуваат, иако најчесто ненамерно, од незнаење или брзање да се биде прв на јавната сцена, ни новинарите, државните институции, локалната самоуправа, политичките партии, функционерите. Оттука и констатацијата дека борбата со дезинформации е комплексен процес со кој не можат сами да се изборат ни медиумите, ни институциите, ни граѓанските организации, а најмалку самите граѓани. И уште поважно, тоа е долготраен процес, во кој еден од клучните фактори е општата, но и медиумската писменост. За тоа ни е потребен стратегиски план со добри мерки што доследно ќе се имплементираат. Се, разбира, со јасно дефинирање на дезинформациите, за да се избегне „стапицата“ од нивно слободно, волонтистичко толкување и доведување во прашање на креирањето ефикасни и координирани политики и мерки за спречување на ширењето дезинформации. И можеби она поважното, консолидирана, усогласена дефиниција на дезинформациите како бедем против ризикот политиките за спречување на дезинформациите да се насочат кон замолкнување на критичката јавност и ограничување на слободата на говорот и новинарската уредувачка слобода.

Што се однесува на транспарентноста, отвореноста на институциите на државата, теоријата едноставно нотира дека тоа е како „невидливото да се направи видливо“, но и знае да ја окарактеризира и како метафора со многу лица, и „ако прашате десет граѓани (во тој случај и политичари) што мислат, како владата да биде потранспарентна, може да очекувате еднаесет одговори“ (Hillebrandt,

2021: 292). Во рамките на ЕУ, почнувајќи од раните 1990-ти години, преку многубројни одлуки, кодекси, таа 2001 година добива институционална регулативна форма.

Во македонски контекст, оваа приказна е започната во 2011 година, но „стратегиски“ импулс доби во 2019 година, и фокусирана е на активната (доброволна) транспарентност, под што се подразбира дисеминација на слободни и редовно обновувани информации, без некој да го бара тоа од институциите на државата, или самите институции да им понудат на граѓаните „што повеќе информации“. Но најнапред треба да се „исполнат“ мерките од пасивната транспарентност, односно целосно спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (пред сè членот 10), каде што таксативно се наведени кои и какви податоци институциите се „должни“ да објавуваат преку своите интернет-страници. Притоа, хронолошки гледано, мерењата (за индексот на транспарентност) и мониторинзите (по принципот на самоевалуација на институциите) упатуваат на подобрување на институционалната транспарентност наспроти неуспешното спроведување на Стратегијата за транспарентност, отсуството на нова стратегија, како и намалувањето на мерките за јакнење токму на институционалната транспарентност во рамките на програмата за Отворено владино партнерство. Притоа, од неколкуте донесени документи, Стратегијата за отворени податоци е единствениот документ што нуди посеопфатна дефиниција на транспарентноста. Денес повеќето акти од оваа сфера се со „поминат рок“ (особено Стратегијата за транспарентност).

Останува перцепцијата дека речиси нема промена во културата на јавната администрација, владините функционери да бидат транспарентни и отчетни кон јавноста. Медиумите, новинарите апострофираат релативна, формална, па дури и транспарентност на институциите што примарно го фаворизира личниот имиџ на носителот на функцијата декларирајќи го тоа како транспарентност. Од мала помош се портпаролите, прес-конференциите или веб-страниците на институциите за добивање информации за актуелни прашања и проблеми. Конечно, транспарентноста не може да се ограничи само на прес-конференции, не/ажурирани веб-страници, достапни/недостапни портпароли за прашања и одговори, или мерење на индекси. Транспарентноста е системско прашање и потребен е системски пристап. Освен пласирање и достапност на информации, таа подразбира и обврзувачки, јасен, отворен, разбирлив процес на донесување одлуки на власта, но и механизми за корекција. Доколку овие три аспекти не се паралелно застапени, тогаш нема транспарентност, тогаш таа не е системски одржлива, независно од индексите и рејтинзите.

Препораки

07

- Исклучително важно е да се внимава опсегот на мерките за справување со дезинформациите да не влијае на слободата на изразувањето и да не се креира клима за автоцензура, ниту да се создава или зголемува ризикот од повреда на правото на слобода на говорот, слобода на медиумите и уредничка слобода.
- Подготвување Национална стратегија за борба против дезинформациите со конкретни мерки и акциски план за имплементација и јасно дефинирање на дезинформациите, погрешните информации (мисинформации) и злонамерните информации, нивното значење, појавните форми и предизвици.
- Надградување на постоечките институционални капацитети за справување со дезинформациите и развивање нови.
- Организирање редовни обуки со сите лица за односи со јавноста во министерствата и Генералниот секретаријат на Владата.
- Медиумските и новинарските организации да организираат посебни обуки со новинарите за справување со дезинформациите.
- Доследно спроведување на Законот за пристап до информации од јавен карактер, особено членот 10, каде што таксативно е наведено кои документи, одлуки, решенија, извештаи, треба да ги објавуваат државните институции.
- Подготвување долгорочен Стратегиски план за транспарентност, во кој ќе бидат опфатени сите институции на државата, како на централно, така и на локално ниво, па дури и невладиниот и приватниот (бизнис) сектор.
- Формирање посебно, независно тело со експерти и стручни лица, независно од Владата, за следење на активностите и мерките за транспарентност.
- Динамизирање на активностите на Регионалниот центар за односи со јавноста при Министерството за одбрана со обуки за дезинформации и хибридни закани.

- Кадровска екипираност на министерствата со доволен, соодветен број лица задолжени за односи со јавноста.
- Кадровско екипирање и остручување лица задолжени за пристап до информации од јавен карактер.
- Усогласување на македонската регулатива со европската, особено онаа поврзана со дезинформациите.
- Усогласување на националното законодавство поврзано со медиумите со европската регулатива (Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги, Актот за дигитални услуги, предлог-актот за слобода на медиумите во Европа и сл.) и со другите европски стандарди, саморегулаторни и корегулаторни акти, како и со препораките од Советот на Европа.
- Донесување Национална стратегија за медиумска писменост (предвидена уште со Предлог-планот за одлучна акција за справување со дезинформациите 2019 година) со јасно назначување на активностите, субјектите и мерките за реализација.
- Државна поддршка за спроведување длабински научни истражувања за транспарентноста и дезинформациите.
- Воведување напредна обука за сајбер-безбедност за сите нивоа на власта во сферата на дигиталната безбедност.

Библиографија

08

- Abramowicz Michael, Ho Daniel (2020). Transparency and Trust in the Digital Age, Harvard Journal of Law and Technology
- Ali, Muhammad (20015), Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective, The Dialogue, Volume X, Number, pp 65-77, available at: https://www.qurtuba.edu.pk/thedialogue/The%20Dialogue/10_1/Dialogue_January_March2015_65-77.pdf
- Amazeen, Michelle, Bucy Erik (2019) Conferring resistance to digital disinformation: the inoculating influence of procedural news knowledge. Journal of Broadcasting & Electronic Media 63(3): 415–432.
- Ball Carolyn (2009). What Is Transparency?, Public Integrity, 11:4, 293-308, DOI: 10.2753/PIN1099-9922110400
- Bayer Judit, Bitiukova Natalija, Bard Petra, Szakács Judit, Alemanno Alberto, Uszkiewicz Erik (2019). Disinformation and Propaganda – Impact on the Functioning of the Rule of Law in the EU and its Member States. European Parliament, LIBE Committee, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2019, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3409279> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3409279>
- Birkinshaw, Peter (2006). ‘Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights’, Administrative Law Review 58(1): 177–218.
- Black Jeremy. (1997). ‘Transparent Policy Measures’, Oxford Dictionary of Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Carme Colomina, C. Snchez Margalef, H. Youngs, R. (2021) The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world, European Parliament, Brusseles, available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU\(2021\)653635_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU(2021)653635_EN.pdf)
- Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council’s Rules of Procedure OJ L 325, 11.12.2009, p. 35–35, Council of the European Union, availavle at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0937&from=EN>
- Cooper Terry and Diane Yoder (2002). “Public Management Ethics Standards in a Transnational World.” Public Integrity 4, no. 4:333–352.
- Council of Europe, (2009) Council of Europe Convention on Access to Official Documents, <https://rm.coe.int/0900001680084826>

- Commission of the European Union (2018), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Tackling online disinformation: a European Approach, COM/2018/236 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>
- Commission of the European Union (2018) JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Action Plan against Disinformation, Brussels, 5.12.2018, JOIN(2018) 36 final https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf
- Commission of the European Union(2020) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the European democracy action plan, Brussels, 3.12.2020, COM/2020/790 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>
- Commission of the European Union (2021) COMMISSION RECOMMENDATION of 16.9.2021 on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union, Brussels, C(2021) 6650 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/recommendation-protection-safety-and-empowerment-journalists>
- Commission of the European Union (2022) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation”), Brussels, 27.4.2022 COM(2022) 177 final, 2022/0117 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>
- Commission of the European Union (2022) 2022 Strengthened Code of Practice Disinformation <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>
- Commission of the European Union (2022) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, COM/2020/825 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>
- Commission of the European Union (2022) European Media Freedom Act (DRAFT, presentation) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504
- Commission of the European Union(2020) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the European democracy action plan, Brussels, 3.12.2020, COM/2020/790 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>
- Commission of the European Union (2018) JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Action Plan against Disinformation, Brussels, 5.12.2018, JOIN(2018) 36 final https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf
- Davis Jacki (1998). ‘Access to and Transmission of Information: Position of the Media’, in Veerle Deckmyn and Ian Thomson (eds) Openness and Transparency in the European Union, pp. 121–6. Maastricht: European Institute of Public Administration.

- den Boer Monica (1998). 'Steamy Windows: Transparency and Openness in Justice and Home Affairs', in V. Deckmyn and I. Thomson (eds) Openness and Transparency in the European Union, pp. 91–105. Maastricht: European Institute of Public Administration”
- Dezinformacije koje utječu na EU: poduzeti su određeni koraci, ali problem nije riješen (2021), Europski revizorski sud, dostupno na: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_09/SR_Disinformation_HR.pdf
- Добросављевиќ И., Јанческа М. (2020) „Отворени податоци и граѓанскиот сектор во Северна Република Македонија”, CIVICA mobilias, <https://slobodensoftver.github.io/opendata-gs/>
- European Digital Media Observatory, available at: <https://edmo.eu/>
- Etzioni Amitai (2016). Is Transparency the Best Disinfectant?. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2731880> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2731880>
- European Commission (EC). (2018a). Tackling online disinformation: a European Approach, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM/2018/236. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>
- European Commission (EC). (2018b). Free and fair European elections – Factsheet, State of the Union. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681
- European Commission (EC). (2018c). Action Plan against Disinformation. European Commission contribution to the European Council (5 December). Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-communicationdisinformation-euco-05122018_en.pdf
- European Commission (EC). (2018d). Commission guidance on the application of Union data protection law in the electoral context: A contribution from the European Commission to the Leaders’ meeting in Salzburg on 19–20 September 2018. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protectionlaw-electoral-guidance-638_en.pdf
- EU action plan against disinformation (2020) European Court of Auditors, available at: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap20_04/ap_disinformation_en.pdf
- European Parliament and the Council of the European Union (2019) Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast), PE/28/2019/REV/1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=EN>
- Florini Ann (2007). The Right to Know: Transparency for an Open World, Research Collection School of Social Sciences. Paper 1355. https://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/1355
- Florini Ann (2000). The end of secrecy. In: Finel, B. and Lord, K. Power and conflict in the ago of transparency. Basingstoke: Palgrave. Pp.13–28.
- Gillespie Tarleton (2018). Transparency and the Control of Social Media Platforms, Annual Review of Communication
- Grbeša Zenzerović, M., Nenadić, I., (2022) Jačanje otpor otpornosti društva na dezinformacije: Analiza stanja i smjernice za djelovanje, available at: https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2022/09/Studija_dezinformacije_2-izdanje.pdf
- Hillebrandt, M.Z.; Curtin, D.; Meijer, A., Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis (2014), University of Amsterdam, available at: https://pure.uva.nl/ws/files/1541494/135720_Transparency_in_the_EU_Council_of_Ministers_manuscript.pdf
- Hoboken Joris & Fathaigh Ronan, Regulating Disinformation in Europe: Implications for Speech and Privacy, 6 UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law 9 (2021). Available at: <https://scholarship.law.uci.edu/ucijil/vol6/iss1/3>

- Индекс на активна транспарентност 2022 = Центар за граѓански комуникации, Скопје, достапно на: <https://www.ccc.org.mk/images/stories/akt22.pdf>
- Извештај за извршената проверка на објавените документи и информации што државните институции во Република Северна Македонија како иматели на информации се обврзани да ги објават на своите веб-страници (2021), Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, достапно на: <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2022/07/%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88-%D0%9E%D0%94-%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%93-%D0%9D%D0%90-%D0%94%D0%A0%D0%96%D0%90%D0%92%D0%9D%D0%98-%D0%98%D0%9D%D0%A1%D0%A2%D0%98%D0%A2%D0%A3%D0%A6%D0%98%D0%98.pdf>
- Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Plan against Disinformation (2018), European Commission, Brussels, available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf
- Kapantai Eleni, Christopoulou Androniki, Berberidis Christos, & Peristeras Vassilios (2021). A systematic literature review on disinformation: Toward a unified taxonomical framework. *New Media & Society*, 23(5), 1301–1326. <https://doi.org/10.1177/1461444820959296>
- Klein Adam (2012) Slipping Racism into the Mainstream: A Theory of Information Laundering, available at: https://www.researchgate.net/figure/Model-of-information-laundering_fig2_263138211
- Кодекс на однесување за владините службеници за односи со јавноста, Влада на Република Северна Македонија, достапно на: <https://vlada.mk/node/18384>
- Комисија на Европската Унија, Извештај за Северна Македонија за 2022 година, во прилог на, Комуникацијата на Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на регионите, Комуникација за политиката за проширување на ЕУ за 2022 година, СВД (2022) 337 (2022), достапно на: <https://www.sep.gov.mk/page/?id=1117#.Y86Oga3MK5c>
- Комуникациска стратегија 2019/2020, Влада на Република Северна Македонија, достапно на: https://vlada.mk/sites/default/files/komsstrat/pdf/mk_komunikaciska_strategija.pdf
- Комуникациска стратегија 2021-2022, Министерство за одбрана, Влада на Република Северна Македонија, достапно на: <https://mod.gov.mk/inc/uploads/2021/06/komunikaciska-stratgija-2021-2022-1.pdf>
- KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA о акцијском плану за европску демократију (2020), Европска комисија, Брисел, достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>
- Lazer David, Baum Matthew, Benkler Yochai (2018). Transparency and the Spread of Misinformation: Evidence from Social Media, *Journal of Economic Perspectives*, 2018
- Martens, Bertin and Aguiar, Luis and Gomez-Herrera, Estrella and Mueller-Langer, Frank, The Digital Transformation of News Media and the Rise of Disinformation and Fake News (April 20, 2018). Digital Economy Working Paper 2018-02, Joint Research Centre Technical Reports, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3164170> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3164170>
- Meijer Albert (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269. <https://doi.org/10.1177/0020852309104175>
- Meijer, A. Curtin, D., Hillebrands, D. (2012) Open government: connecting vision and voice, *International Review of Administrative Sciences*, available at: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852311429533>

- Memorandum on Transparency and Open Government (2009), Administration of Barack H. Obama, available at: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>
- Nagyfejeo Eva, Weisser Carolin, Griffin Matthew (2018) Cybersecurity Capacity Review Former Yugoslav Republic of Macedonia, available at: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/cmm_fyrom_report_final_13_august2018_2.pdf
- Национален акциски план за партнерство за отворена власт 2021-2023 година (2021), достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/ogp/publikacija-nap-otvorena_vlast_2021-2023-mk_za_web_final.pdf
- Национална Стратегија за сајбер-безбедност на Република Македонија 2018-2022, (2018), Влада на Република Северна Македонија, достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ns_sajber_bezbednost_2018-2022.pdf
- Национална Стратегија за градење на национална отпорност и справување со хибридни закани (2021), Влада на Република Северна Македонија, достапно на: <https://mod.gov.mk/storage/2021/12/Nacionalna-Strategija-za-gradene-otpornost-i-spravuvane-so-hipridni-zakani-april-2021.pdf>
- Nenadić Iva (2019). Unpacking the “European approach” to tackling challenges of disinformation and political manipulation, Internet Policy Review, ISSN 2197-6775, Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society, Berlin, Vol. 8, Iss. 4, pp. 1-22, <https://doi.org/10.14763/2019.4.1436>
- OPENING GOVERNMENT TRANSPARENCY AND ENGAGEMENT IN THE INFORMATION AGE, (2018), edited by John Wanna and Sam Vincen, School of Government, ANU Press, The Australian National University, available at: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/29956/651193.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Панковски, М. Речица, В. (2022), Сузбивање дезинформации во Северна Македонија: како Собранието да одговори на предизвикот? Институт за демократија, Скопје, краток документ за јавна политика на ЦЕБС, достапно на: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2022/02/CESS-Policy-Brief_6-2022_MAC.pdf
- Предлог-план за одлучна акција против ширење на дезинформации и против напади врз демократијата (2019), Влада на Република Северна Македонија, достапно на: <https://vlada.mk/node/18640>
- Проценка на нивото на спроведување на акцискиот план на Стратегијата за транспарентност (2019-2021) во периодот ноември 2019 – ноември 2020, (2021), Фондација Метаморфозис, Скопје, достапно на: https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2021/03/izvestaj_02_monitoring-na-strategijata-za-transparentnost.pdf
- Popovac, Josip (2020) Dezinformacije u digitalnom dobu: Borba za istinu, Medijska istrazivanja, god.26, broj 2 (59-76), available at: <https://hrcak.srce.hr/file/364783>
- Предлог-план за одлучна акција против ширење дезинформации (2019), Влада на Република Северна Македонија, достапно на: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/predlog-plan_za_akcija_protiv_dezinformacii_final.pdf
- Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation”), (2022), Brussels, 27.4.2022 COM(2022) 177 final, 2022/0117, Commission of the European Union, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>
- Richar Oliver (2004). What is transparency? New York: McGraw-Hill

- Ридел, Ен Катрин, ЗАД СПУШТЕНИ ЗАВЕСИ Дезинформации на платформи за комуникација со кратки пораки, Фондација за слобода „Фридрих Науман“, достапно на: <https://www.freiheit.org/sites/default/files/2021-01/zad-spushteni-zavesi.pdf>
- Salem Fadi and Ness Susan (2019). “Transparency and Accountability in the Fight against Disinformation”, Journal of Cyber Policy
- Saurwein Florian, Spencer-Smith Charlotte (2020). Combating Disinformation on Social Media: Multilevel Governance and Distributed Accountability in Europe, Digital Journalism, DOI: 10.1080/21670811.2020.1765401
- Стратегија за отворени податоци (2018-2020), Влада на Република Македонија, Министерство за информатичко општество и администрација, достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/strategija_za_otvoreni_podatoci_mk_0.pdf
- Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија 2019-2022 (2019), Влада на Република Северна Македонија, достапно на: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_za_transparentnost_mk.pdf
- Strengthened Code of Practice Disinformation (2022), European Commission of the European Union, available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>
- Tackling online disinformation: a European Approach (2018), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, European Commission, Brussell, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0236>
- Tandoc Edson, Wei Lim Zheng & Ling Richard (2018). Defining “Fake News”, Digital Journalism, 6:2, 137-153, DOI: 10.1080/21670811.2017.1360143
- Transparency International, TI (1995). The National Integrity Systems: TI Source Book. London.
- Transparency International, TI (2016). Национален систем за интегритет - Оценка за Македонија, мај 2016, достапно на https://transparency.mk/wp-content/uploads/2016/05/prezentacii_i_izjavi_od_nastani_prezentacija_nis_31052016.pdf
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17.12.2007, p. 1-271 http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19
- The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE), Hybrid threats as a concept, available at: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>
- The 2022 Code of Practice on Disinformation, European Commission, available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>
- Transparency in Politics and the Media, Accountability and Open Government, 2014 (Edited by Nigel Bowles, James, Hamilton, David, Levy), Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, available at: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/y%2520in%2520Politics%2520and%2520the%2520Media%2520Accountability%2520and%2520Open%2520OGovernment.pdf>
- Transparency and open government (2018) Governance Committee, Congress of Local and regional Authorities, available at: <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c>
- Turčilo, L. Obrenović, M. (2020) Misinformation, Disinformation, Malinformation: Causes, Trends, and Their Influence on Democracy, Heinrich Böll Foundation, available at: https://www.boell.de/sites/default/files/2020-08/200825_E-Paper3_ENG.pdf

- UK Government Communication Service (2019) RESIST: Counter-Disinformation Toolkit. Available at: <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2021/11/RESIST-2-counter-disinformation-toolkit.pdf>
- Wanna John and Vincent Sam (2018). Opening Government: Transparency and Engagement in the Information Age, ANU Press, 2018
- Wardle Claire and Derakhshan Hossein (2019). Transparency, Trust, and the Role of Social Media Platforms in the Disinformation Ecosystem, Journal of Computer-Mediated Communication, 2019.
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19)
- Закон за користење на податоците од јавниот сектор („Службен весник на РМ“, бр. 27/14)
- Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019 и 110/2019)
- Закон за заштита на укажувачи („Службен весник на РМ“, бр.196/15)
- Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“, бр.184/13)
- ЗНМ (2019) ЗНМ: дел од мерките во планот на Владата се проблематични, (2019), Здружение на новинарите на Македонија, достапно на: <https://znm.org.mk/znm-del-od-merkite-vo-planot-na-vladata/>

Европската регулатива за транспарентноста и дезинформациите

Анекс 1

Коминике на Европската комисија за справување со дезинформациите

Еден клучен аспект на европскиот пристап е развојот на сеопфатна стратегија за борба против дезинформациите. Во 2018 година ЕУ објави Коминике за справување со дезинформациите на интернет, во кое е наведена стратегијата за справување со дезинформациите. Тоа е фокусирано на онлајн-дезинформациите, ги поставува принципите и целите што треба да се следат заради подигање на јавната свест и ефективно справување со дезинформациите. Коминикето предвидува и посебни мерки што треба да ги преземе Европската комисија. Документот претставува збирка од алатки за спречување на ширењето дезинформации и заштита на вредностите на ЕУ, кои вклучуваат мерки како што се зголемување на транспарентноста на политичкото рекламирање преку интернет, зајакнување на медиумската писменост и поттикнување јавен дискурс заснован на факти (ЕС, 2018а).

Акциски план против дезинформациите

Овој документ има цел да ги зајакне способноста и соработката во ЕУ во борбата против дезинформациите. Во него се укажува дека спречувањето на дезинформациите бара политичка посветеност и обединето дејствување на сите соодветни делови од националните влади, вклучително и владините тела што се занимаваат со хибридни закани, сајбер-безбедност, разузнавање и стратески комуникации, заштита на податоците, спроведување избори, спроведување на законот и медиумите. Ваквото дејствување е предвидено да се спроведува во соработка со глобалните партнери, институциите на ЕУ, земјите-членки, граѓанскиот и приватниот сектор, особено онлајн-плат-

формите. Акцискиот план има четири столба за спречување на дезинформациите: (1) Подобрување на способностите на институциите на ЕУ да детектираат, да анализираат и да разоткријат дезинформации. (2) Зајакнување на координацијата и заеднички одговор против дезинформациите. (3) Мобилизација на приватниот сектор за соочување со дезинформациите. (4) Подигање на свеста и подобрување на отпорноста на општеството. Акцискиот план укажува на потребата од соработка со три соседни региони: Западен Балкан, источните и јужните соседи на Унијата. За таа цел Европската служба за надворешна акција (European External Action Service) воспостави соодветни работни групи за стратегиска комуникација со трите соседни региони. Во овој контекст ЕУ е заинтересирана исклучиво за дезинформациите што имаат геополитичка димензија, т.е. да го спречи руското влијание во овие региони.

Европски акциски план за демократија

Документот дава насоки за обврските и отчетноста на онлајн-платформите во борбата против дезинформациите. Фокусиран е на три области. Во првата, заштитата на слободните и фер-избори, се посочува дека социјалните медиуми се дел од каналите за манипулација на јавното мнение и дека има документирани обиди за нарушување на изборниот процес од страна на странски влади. Во таа насока, Акцискиот план предлага неколку мерки:¹²⁵ донесување легислатива за поголема транспарентност на политичкото рекламирање, ревизија на регулативата за финансирање на европските политички партии, воспоставување заеднички механизам за распоредување експертски тимови што би работеле на спречување на сајбер-заканите за изборниот процес и промоција на партиципативната и делиберативна (советодавна) демократија.

Втората, за јакнење на медиумските слободи, предвидува неколку мерки и препораки: (1) Заштита на безбедноста на новинарите, земајќи ги предвид и онлајн-заканите за новинарите, особено за новинарките, како и потреба за одржливо финансирање проекти со фокус на правната и друга помош за новинарите во ЕУ и пошироко. Врз основа на оваа мерка ЕК изработи Препорака за заштита, безбедност и зајакнување на новинарите.¹²⁶ (2) Борба против злоупотреба на можноста за покренување судски постапки против новинари и лица инволвирани во заштита на јавниот интерес. Оваа злоупотреба се нарекува Стратегиски тужби против јавната партиципација (Strategic lawsuits against public participation - SLAPPs) и претставува посебна форма на вознемирување, а се потпира на неосновани или претерани судски постапки, кои најчесто ги покренуваат државни органи, моќни компании или моќни поединци. Мерката веќе е преточена во предлог-директива на ЕУ.¹²⁷ (3) Воспоставување и имплементација на професионални новинарски и медиумски стандарди преку промовирање на саморегулацијата и јакнење на телата за медиумска саморегулација. (4) Јакнење на медиумскиот плурализам и транспарентност на медиумската сопственост. Во функција на оваа мерка е и новата, ревидирана Директива за аудиовизуелни медиумски услуги (АВМСД). Акцискиот план предвидува и мерки за транспарентно и фер-алоцирање на државното рекламирање. Третата, за спречување дезинформации, прецизира неколку термиолошки разлики меѓу поимите: (1) Дезинформација (disinformation), како неточна содржина со штетни намери. (2) Искривено информирање (misinformation), како неточна содржина без лоши намери. (3) Активности за тактички информации од страна на домашни или странски актери (information influence operations) што користат измами со цел да влијаат на определена целна публика. (4) Странско мешање во информативниот простор, најчесто како дел од поширока хибридна операција.

125 Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>

126 Види: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/recommendation-protection-safety-and-empowerment-journalists>

127 Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>

Кодекс на однесување против дезинформациите од 2022¹²⁸

Овој документ е нова, надградена верзија на претходниот Кодекс од 2018, кој е прв пример во светот каде што индустријата (онлајн-платформите) доброволно се согласува да воспостави стандарди за саморегулација против дезинформациите. Кодексот ги повикува технолошките компании да преземат чекори за справување со дезинформациите на своите платформи. Кодексот од 2022 има цел да ги исполни целите поставени со Коминикето на ЕК од април 2018, а се потпира на принципот на саморегулација и предвидува обврски што потписниците доброволно ги преземаат. Беше донесен од страна на големите онлајн-платформи, специјализираните платформи, субјектите од рекламната индустрија, истражувачките и граѓанските организации, а врз основа на насоките од ЕК од мај 2021, која постави поширок опсег на обврски и мерки за борба против дезинформациите. Согласно со принципот на саморегулација, Кодексот е резултат на потписниците што доброволно избираат кои од предвидените обврски ќе ги прифатат и имаат одговорност сами да обезбедат нивна ефективна имплементација. Тие се обврзуваат да преземат конкретни активности во неколку области, како на пример:

- Демонетизирање на дисеминацијата на дезинформациите
- Транспарентност на политичкото рекламирање
- Обезбедување интегритет на онлајн-услугите со активности на зајакнување на мерките за намалување и манипулативно поведение за ширење дезинформации
- Зајакнување на корисниците на содржините со иницијативи за медиумска писменост
- Зајакнување на соработката меѓу проверувачите на факти (fact checkers)
- Овозможување подобар пристап до податоците за потребите на истражувачите
- Отворање Центар за транспарентност и постојана Работна група¹²⁹
- Зајакнување на Рамката за надзор на спроведувањето на Кодексот во ЕУ и на ниво на земјите-членки¹³⁰.

Кодексот треба да биде дел од поширока регулативна рамка, во комбинација со легислативата за Транспарентност и таргетирање на политичкото рекламирање и Актот за дигитални услуги (ДСА).

Акт за дигитални услуги

Актот за дигитални услуги го третира проблемот со дезинформациите во неколку члена (член 63, 68, 69, 71).¹³¹ Неговата цел е да ги заштити интернет-корисниците преку воспоставување нов стандард за транспарентно работење на онлајн-платформите. Тој бара од пребарувачите, социјалните мрежи и онлајн-пазарите да бидат одговорни за управувањето на нивните содржини. Поконкретно, треба

128 Види: The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

129 Центарот треба да биде отворен за сите граѓани, да овозможи подобар преглед врз имплементацијата на Кодексот и да дава редовни известувања. Работната група треба да воспостави форум за ревидирање и приспособување на обврските, согласно со технолошките промени, општествените, пазарните и легислативните трендови.

130 Рамката има и индикатори за нивото на услугите (Service Level Indicators) со кои се мери спроведувањето на Кодексот. Предвиден е и развој на структурни индикатори со кои ќе се мери целокупното влијание на Кодексот врз спречувањето на дезинформациите.

131 Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>

да овозможи големите компании како Гугл, Мета (Фејсбук) и Твитер да сносат одговорност за штетните или нелегалните содржини. Исто така, Актот бара од онлајн-платформите да ги споделуваат информациите за делувањето на нивните алгоритми, брзо да ги отстрануваат нелегалните и штетни содржини и да ги спречуваат корисниците што шират искривени информации (misinformation).¹³²

Актот се смета за политички триумф на ЕУ во обидите да се натераат „многу големите платформи“ да бидат одговорни при модерирањето на содржините што предизвикуваат дезинформации. Поимот „многу големи платформи“ се однесува на платформите што достигнуваат 45 милиони следбеници или околу 10% од населението во ЕУ. Законот предвидува секоја од земјите-членки на ЕУ да назначи координатор за дигитални услуги (Digital Services Coordinator) како регулатор што е независен, компетентен и непристрасен. Координаторите за дигитални услуги на сите земји-членки на ЕУ ќе соработуваат во рамките на независна советодавна група, наречена Европски одбор за дигитални услуги (European Board for Digital Services).

Актот за дигитални услуги и новиот Акт за дигитален пазар (DMA) се новата законска рамка на ЕУ за побезбеден и обединет европски дигитален простор.

Европски акт за слобода на медиумите

Во септември 2022 ЕК го претстави предлогот за Европски акт за слобода на медиумите (European Media Freedom Act), како збир од нови правила за заштита на медиумскиот плурализам и независност во ЕУ.¹³³ Документот предвидува мерки за заштита против политички притисок во уредувачките слободи и надзор на новинарите. Се фокусира на независно/стабилно финансирање на јавниот радиодифузен сервис и транспарентност при распределбата на средствата за државното рекламирање, како и на медиумската сопственост. Документот предвидува мерки за заштита на независноста на уредниците и објавување на конфликт на интереси, како и заштита на онлајн-содржината на медиумските платформи. Тој треба да им овозможи на медиумите (приватни и јавни) да дејствуваат многу полесно преку границите на земјите-членки на ЕУ, односно во услови на единствен европски медиумски пазар.

Предлог-регулативата предвидува воспоставување ново регулаторно тело - Европски одбор за медиумски услуги (ЕБМС) во чиј состав ќе влегуваат националните медиумски регулатори од членките на Унијата. Одборот ќе ја замени Групата на регулатори на аудио-визуелни услуги (ЕРГА) воспоставена со Директивата на ЕУ за аудиовизуелни медиумски услуги (АВМСД). Новото тело ќе има посебна улога во борбата против дезинформациите, странското мешање и информациските манипулации. Затоа, Европскиот одбор ќе ги координира мерките на националните регулатори во однос на медиумските услуги на провајдерите што се надвор од ЕУ, а ја таргетираат публиката во ЕУ и претставуваат ризик за јавната безбедност и одбраната. Одборот има надлежности да промовира ефективна и постојана примена на новиот Закон за медиумска слобода и пошироката законска рамка за медиумите, да дава експертски совети за регулативните, техничките или практичните аспекти на медиумската регулатива, мислења за националните мерки во однос на концентрацијата на медиумите и да промовира соработка и размена на информации, искуства и добри практики меѓу националните медиумски регулатори.

132 Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>

133 Commission of the European Union (2022) European Media Freedom Act (DRAFT, presentation) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504

Европски медиумски и аудиовизуелен акционен план

Европскиот медиумски и аудиовизуелен акционен план е пакет мерки усвоени од Европската комисија за поддршка на закрепнувањето и трансформацијата на европскиот медиумски и аудиовизуелен сектор. Неговите главни карактеристики и цели вклучуваат:

- Промовирање на закрепнување и трансформација на медиумскиот и аудиовизуелниот сектор преку насочени мерки за поддршка, како што се финансирање, обука и градење капацитети.
- Подобрување на различноста и на квалитетот на европските медиуми и аудиовизуелни содржини и зајакнување на конкурентноста на европските продукции.
- Обезбедување рамноправни услови за игра за сите играчи на единствениот дигитален пазар, вклучувајќи ги традиционалните медиуми и новите онлајн-платформи.
- Поддршка на развојот на нови технологии и деловни модели што може да им помогнат на европските медиуми и аудиовизуелни компании да се иновираат и да се приспособат на променливите пазарни услови.
- Заштита и промовирање на основните вредности на демократијата, плурализмот и слободата на изразувањето во медиумскиот и аудиовизуелниот сектор.

Транспарентноста игра клучна улога во Медиумскиот и аудиовизуелниот акционен план, бидејќи се смета за клучна алатка за борба против дезинформациите и промовирање на довербата во медиумите и аудиовизуелните содржини. Акцискиот план вклучува мерки за подобрување на транспарентноста во онлајн-рекламирањето и за промовирање на медиумската писменост и критичкото размислување кај граѓаните. Исто така, има цел да ја подобри транспарентноста на сопственоста и финансирањето на медиумите и да го поддржи независното новинарство и иницијативите за проверка на факти. Преку подобрување на транспарентноста, Акциониот план за медиуми и аудиовизуелни работи се обидува да промовира поинформиран и поодговорен јавен дискурс и да им помогне на граѓаните да донесуваат подобри одлуки засновани на точни и веродостојни информации.

Европска опсерваторија за дигитални медиуми

Европска опсерваторија за дигитални медиуми (EDMO) е проект што ги поддржува и ги обединува проверувачите на факти (fact checkers) и академските истражувачи што имаат искуство во областа на онлајн-дезинформациите, платформите на социјалните медиуми, новинарите и практичарите/активистите за медиумска писменост. Опсерваторијата треба да им овозможи подобро да се координираат, да се поврзуваат и да нудат помош во креирањето политики за спречување на дезинформациите.

Национални акти што се однесуваат на дезинформациите

Анекс 2

Национална стратегија за сајбер-безбедност на Република Македонија (2018-2022)

Во јули 2018 Владата донесе „Национална стратегија за сајбер-безбедност на РМ (2018-2022)“¹³⁴ и Акциски план (2018-2022).¹³⁵ Стратегијата е во ресорот на МИОА, а се однесува на заштита-та на националната комуникациско-информациска инфраструктура и ја третира како витален национален интерес, од која зависат голем број економски, политички, финансиски, социјални функции во општеството, како и воено-безбедносни функции. Акцискиот план е насочен кон неколку области за заштита од сајбер-закани, од кои како најприоритетно се смета формирањето работни тела за спроведување на Стратегијата и прецизно идентификување на критичната информациска инфраструктура. Тој опфаќа и активности од областа на сајбер-криминалот, сајбер-отпорноста, сајбер-безбедноста, сајбер-одбраната, како и соработка и размена на информации на национално ниво. Сајбер-безбедноста, т.е. спречувањето на сајбер-заканите, е составен дел од поширокиот концепт за спречување и борба против хибридниите закани, кои ги замаглуваат вообичаените граници на меѓународната политика и оперираат во меѓупросторот каде што истовремено се соочуваат легалното и нелегалното, војната и мирот, надворешната и внатрешната политика.¹³⁶

134 Национална Стратегија за сајбер-безбедност на Република Македонија 2018-2022, достапно на https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ns_sajber_bezbednost_2018-2022.pdf

135 Национална Стратегија за сајбер-безбедност 2018-2022, Акциски план 2018-2022, достапно на https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/AP%20v1.13MK.pdf

136 The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE), Hybrid threats as a concept, available at: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>

Стратегијата не го третира проблемот со дезинформациите, но содржи елементи и активности што имаат допирни точки со овој проблем, особено во однос на прашањето за сајбер-културата и културата на сајбер-безбедност. Во неа се укажува дека промовирањето култура на сајбер-безбедност значи поттикнување одговорност и разбирање на сајбер-заканите во сите сфери на општеството, преку развивање информирана доверба на корисниците во електронските услуги. Стратегијата ги поставува сајбер-културата и културата на сајбер-безбедност како дел од своите цели за јакнење на сајбер-капацитетите во македонското општество, како и во јавниот и приватниот сектор. Ваквата цел е поставена врз основа на оцената дека голем дел од македонските интернет-корисници воопшто немаат или имаат ниско ниво на познавања за сајбер-заканите, што ги прави подложни да бидат жртви на сајбер-напад или злоупотреба.

Согласно со ваквата цел, Акцискиот план предвидува неколку активности за јакнење на културата на сајбер-безбедност, од кои три може да бидат во функција на градење капацитети во општеството за препознавање и спречување на дезинформациите. Конкретно, тоа се активности¹³⁷ за:

1. Развој и промовирање наставни програми и обуки за сајбер-безбедноста на сите нивоа на образование
2. Зголемување на свеста и основните познавања за сајбер-безбедноста кај граѓаните со вклучување и соработка на сите релевантни засегнати страни
3. Обезбедување едукација и обука и зголемување на свеста за сајбер-безбедноста во јавниот и приватниот сектор.

Од аспект на културата на сајбер-безбедност во македонското општество, од голем интерес се наодите на експертскиот Извештај за процена на капацитетите за сајбер-безбедност.¹³⁸ Тој му претходи на донесувањето на Стратегијата, која во суштина е донесена врз основа на една од многуте препораки од Извештајот. Во однос на културата на сајбер-безбедност во Македонија, Извештајот констатира дека таа не е на многу напредно ниво и повеќето интернет-корисници не се свесни за ризиците и „слепо им веруваат“ на информациско-комуникациските технологии и интернет-услуги.¹³⁹ Во него се констатира дека сајбер-безбедноста како тема не е доволно застапена во содржините и на традиционалните и на онлајн-медиумите. Главна причина за слабото медиумско покривање на сајбер-безбедноста и недостигот од интерес и знаење за сајбер-безбедноста е пошироката јавност. Притоа, од особена важност е оценката дека „повеќето (интернет) корисници немаат способност критички да ја проценат содржината што ја гледаат или ја примаат онлајн.“ Со оглед на тоа што интернетот, особено интернет-порталите и социјалните медиуми, се главниот извор на дезинформации, ваквата оценка упатува на проблемот дека повеќето интернет-корисници во македонското општество може да бидат лесно подложни на дезинформации, како форма на хибридни закани.

Национална стратегија за градење отпорност и справување со хибридни закани

Стратегијата ги третира дезинформациите во поширока рамка, како дел од хибридните закани. Поимот „хибридна закана“ подразбира комбинација од злонамерни и субверзивни активности, координирани и синхронизирани од државни или недржавни актери, кои користат механизми на „мека“ моќ (политички, економски, информациски) за да ги ослабнат институциите, економиите и

137 Национална стратегија за сајбер-безбедност 2018-2022, Акциски план 2018-2022, достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/AP%20v1.13MK.pdf

138 Nagyfejeo E., Weisser C., Griffin M. (2018) Cybersecurity Capacity Review FYRM, available at: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/cmm_fyrom_report_final_13_august2018_2.pdf

139 Ibid, str. 41, 9.

општествата и да ја загрозат нивната безбедност.¹⁴⁰ Документот укажува дека хибридните закани имаат еволутивна природа и оттука, нивната дефиниција „треба да се гледа широко и флексибилно“. Тие се насочени кон ранливите страни на општеството (политичка, економска, воена, цивилна или информациска) и „претставуваат комбинација од воени и невоени средства, вклучувајќи дезинформации, сајбер-напади, економски притисок, употреба и распоредување нерегуларни вооружени групи, како и употреба на регуларни воени сили.“

Стратегијата ги лоцира методите и инструментите на хибридните закани и во тие рамки го третира проблемот со дезинформациите. Потенцира дека „највидлива метода на хибридната закана е употребата на инструменти во информативниот сектор. Информативните операции може да бидат користени за директен напад врз власта, да го креираат јавното мислење и да влијаат на намалување на волјата да се даде отпор. Овие операции се посебно фокусирани кон политичката елита и граѓанскиот сектор, а се синхронизирани со политичките, економските, воените и дипломатските активности на субјектот што ја креира хибридната закана. Информативните операции вклучуваат користење медиуми, „ботови“ и „тролови“ на социјалните мрежи, но и методи со пласирање лажни научни теории во јавноста, парадигми, концепти и стратегии што влијаат врз државната администрација, во насока за намалување на потенцијалот за национална одбрана.“ Стратегијата не нуди конкретна дефиниција за дезинформациите, освен што потенцира дека тие се директна опасност за власта, политичката елита, граѓанскиот сектор и јавната администрација, и дека „РСМ треба да има потенцијал и капацитети да ги детектира непријателските извори на пропаганда, дезинформации и лажни вести.“ Притоа, се потенцира дека за справување со информативните операции се потребни висока граѓанска свест и способност за креирање критичко мислење.

Во Стратегијата се дефинирани шест области на оперативни активности за справување со хибридните закани. Дезинформациите се спомнуваат во неколку од нив. Првата не ги споменува директно дезинформациите, но сепак се однесува на овој проблем и предвидува обезбедување заштита на изборниот процес од хибридни закани, непријателски сајбер-активности и информативни операции спроведувани од други државни и недржавни субјекти. Четвртата, која ги опфаќа заканиите од предизвикување општествени поделби и немири за соборување на власта преку дезинформативни и психолошки операции, ја нагласува потребата од развивање критичка свест и медиумска писменост кај граѓаните, како и постигнување високо ниво меѓуетничка и меѓуверска толеранција. Петтата област е за заканиите од интернет „тролови“ и вештачка интелигенција, во процесот на ширење лажни вести и дезинформативни и психолошки операции. Тука Стратегијата констатира дека е потребно јавниот радиодифузен сервис да спроведува плански активности, за справување со лажните вести и дезинформации. Исто така, потребно е Владата да создаде систем за стратегиска комуникација, во соработка со други релевантни државни институции.

За имплементација на Стратегијата е донесен Акциски план (2021-2025) фокусиран на шест области: политика, економија, воено-безбедносни сили и капацитети, граѓанско општество, информативен сектор и инфраструктура. Планот предвидува задачи директно поврзани со справување со дезинформациите во рамките на четири од овие области:

- **Политика:** Центарот за управување со криза треба да биде дел од критичната национална инфраструктура и способен да одговори соодветно на заканиите од дезинформации и да овозможи безбедни комуникации, во соработка со сите министерства (до 2023). Државната изборна комисија (до 2022) треба да воспостави Систем за рано препознавање и предупредување на дезинформации поврзани со изборниот процес (според примерот од британската платформа

140 Национална стратегија за градење отпорност и справување со хибридни закани (стр. 2) <https://mod.gov.mk/storage/2021/12/Nacionalna-Strategija-za-gradene-otpornost-i-spravuvane-so-hibridni-zakani-april-2021.pdf>

Resist Counter-desinformation toolkit 2018),¹⁴¹ во соработка со Генералниот секретаријат на Владата, МВР, МП, МИОА.

- **Воени и безбедносни сили и капацитети:** Агенцијата за стоковни резерви треба да воспостави механизам за комуникација (до 2024) во случај на кризна состојба, поврзана со безбедноста на синџирот на снабдување и проценување на потенцијални дезинформации поврзани со неа, во соработка со МО, ЦУК, МВР, МЗ, МЕ, МТВ.
- **Граѓанско општество:** Сите задолжителни степени на образование во програмите (до 2024) да вклучат содржини за препознавање методи за манипулација, дезинформации и лажни вести. Задолжено е МПСОМЗ во соработка со Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, Одделение за соработка со НВО на Генералниот секретаријат на Владата, МОН, СЕП, МТСП.
- **Информативен сектор:** Генералниот секретаријат на Владата, одговорен за борба против лажни вести и дезинформации, треба да воспостави систем за стратедиска комуникација (до 2022) во соработка со МО, МВР, МНР, СЕП. Примарно, Јавниот радиодифузен сектор, во соработка со МОН, во програмата да вклучува образовни содржини за препознавање лажни вести и дезинформации и создавање способност за критичко мислење. Исто така, министерствата, во годишните планови и програми, треба да планираат соработка и поддршка на проекти на НВО насочени против лажни вести и дезинформации.

Институциите носители/одговорни за спроведување на наведените активности треба еднаш годишно (до 30 декември) да доставуваат известувања за степенот на реализација на Акцискиот план, како и предлози за нивно надминување. Канцеларијата на Советот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница, еднаш годишно, до 1 февруари, треба до Владата да доставува информација за имплементација на Акцискиот план.

141 UK Government Communication Service (2019) RESIST: Counter-Disinformation Toolkit. Available at: <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2021/11/RESIST-2-counter-disinformation-toolkit.pdf>

Интервју - прашања за државните институции – министерствата

Анекс 3

1. Како Вашето Министерство ги дефинира дезинформациите? Дали постои усогласена дефиниција на ниво на владини институции околу тоа што претставува поимот дезинформација?
2. Какви се институционалните капацитети на Вашето министерство за спречување на ширењето дезинформации? Дали им се одржуваат обуки на вработените во министерството за справување со дезинформациите? Како одговарате на надворешните и внатрешните предизвици од ширењето дезинформации?
3. Какви се досегашните искуства на Вашето министерство со спречувањето на шпекулациите и дезинформациите? Колку биле навремени реакциите на министерството и на кој начин реагирате? Дали има некој утврден протокол за реакција во јавноста?
4. Може ли да посочите пример од ситуација кога сте се соочиле со дезинформации поврзани со Вашиот ресор и работа, на кои сте требале да реагирате? Каква била Вашата реакција, како се одвивала комуникацијата со јавноста и медиумите? Кои биле начините на комуникација со новинарите во однос на темата: телефонски, лично, и-мејл, прес-конференции? Како течел процесот на доставување информации од јавен карактер?
5. Во 2019 г. Владата донесе Предлог-план за одлучна борба против дезинформациите. Овој документ констатира дека со поголема транспарентност на институциите се намалува можноста за ширење дезинформации. Во изминативе години Владата донесе неколку документи и иницијативи за зајакнување на транспарентноста на владините институции: Комуникациската стратегија на Владата на РСМ, Стратегијата и Акциски план за транспарентност (2019-2021), Стратегија и

Акциски план за отворени податоци (2018-2020), Акциски план за партнерство за отворена власт (ПОВ) 2021-2023. Кои делови од овие документи ги имате операционализирано во Вашата работа и документи на ниво на министерство? Дали овие документи се применуваат во секојдневната работа?

6. Активната транспарентност на Министерството за... во 2022 година изнесува... (од можни 100 %), со што министерството се наоѓа во групата институции со... активна транспарентност (исполнување на обврските од 60% до 80%). Резултатите од фокус-групите со новинари од ова истражување говорат дека новинарите често имаат проблем да ги најдат потребните информации на веб-страниците на министерствата. Што се прави во Вашето министерство за да се подобри транспарентноста?
7. Со какви капацитети располага Вашето министерство за комуникација со граѓаните и за односи со јавноста? Колку вработени има во секторот за односи со јавноста и комуникации?
8. Кој е задолжен за ажурирање на веб-страниците? Дали и на кој начин се следи усогласувањето на различните јазични верзии?
9. Какво е Вашето искуство со примената на механизмот за слободен пристап до информациите од јавен карактер?
10. Освен активна транспарентност, како механизам за објавување информации на веб-страницата на министерството, на кој начин министерството планира да ја афирмира транспарентноста на донесувањето одлуки? Во кој од стратегиските документи на министерството се афирмира политиката за транспарентност и отчетност?

3.а) Дополнителни прашања за одделни министерства

Министерство за внатрешни работи

- На каков начин МВР работи на сузбивање на дезинформациите и хибридните закани? Кои се одделите во рамките на МВР што се задолжени за ова? Со кои институции (внатрешни и надворешни) МВР соработува на ова поле? Во која мера мерките за сузбивање на хибридните закани и дезинформациите може да се судрат со слободата на говорот и какви чекори презема МВР во оцртувањето на границата помеѓу соочувањето со хибридните закани и заштитата на човековите права и слободата на говорот?

Министерство за економија

- Зошто на веб-страницата на министерството нема никакви податоци за поткатегијата Концесии? Освен објавување информации на веб-страницата на министерството, на кој начин министерството планира да ја афирмира транспарентноста на донесувањето одлуки? Во кој од стратегиските документи на министерството се афирмира политиката за транспарентност и отчетност?
- Какви мерки презема министерството за економија за транспарентно комуницирање со медиумите/јавноста во врска со енергетската криза и импликациите врз инфлацијата?
- Упатството за спроведување на постапките за јавни набавки предвидува еден од критериумите за избор на најповолна понуда да биде доказот дека ознаките (за стоките, услугите или работите) се утврдени во отворена и транспарентна постапка. Како, во кој документ, се утврдени правилата

и механизмите за обезбедување таков доказ за спроведување и утврдување отворена и транспарентна постапка?

Министерство за информатичко општество и администрација

- Каков е напредокот на работната група за Транспарентност и отчетност во рамките на Акцискиот план за Партнерство за отворена власт (ПОВ) 2021-2023? Зошто соодносот институции-граѓански здруженија не е 50-50% во рамките на оваа работна група? Зошто на веб-страницата нема податоци дека се одржале состаноци на Советот за координација и следење на процесот на ПОВ за 2021-23?

Министерство за образование и наука

- Како се одвива воведувањето на темата медиумска писменост во наставата во училиштата? Зошто се одбрани прво и четврто одделение како соодветни за оваа тематика? Какви се очекувањата и плановите?

Министерство за култура

- Какви корективни механизми на отчетност и транспарентност се предвидени при реализацијата на инвестициските градежни програми на министерството, за да се превенираат манипулациите како со проектот Скопје 2014?
- Какви механизми за гаранција на стручноста и транспарентноста се предвидени при ангажирање градежни компании за заштита на културното наследство?

Министерство за локална самоуправа

- Како се одвива спроведувањето на Кодексот за транспарентност на локално ниво, кој беше донесен во октомври 2022? Какви се очекувањата?
- Согласно со Акцискиот план за спроведување на програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026, за периодот 2021-2023, донесен е Законот за изменување и дополнување на Законот за локална самоуправа. Меѓу другото, Законот е донесен заради унапредување на транспарентноста, инклузивноста и отчетноста. Кои членови од новиот Закон се однесуваат на транспарентноста, инклузивноста и отчетноста? Како овие промени ќе се одразат на досегашната практика на Државниот инспекторат за локална самоуправа да запира локални референдуми? Во 2017 инспекторатот запре 12 иницијативи за локални референдуми, што е спротивно на одредбите од членот 2 на Законот за ратификација на Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото за учество во работите на локалната власт (2015).

Министерство за животна средина и просторно планирање

- Што презема министерството за да се промовира правото на информација на јавноста за состојбите со животната средина, согласно со конвенциите од Базел, Ротердам и Стокхолм, како и согласно со конвенцијата од Архус, која предвидува пристап до информации, партиципација на јавноста во донесувањето одлуки и пристап до правдата за еколошките прашања? Дали се планира воведување кривична одговорност за повреда на правото на информирање за состојбите во животната средина?

Министерство за правда

- Како се одвива спроведувањето на Законот за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата? Министерството е надлежно за ажурирање на Законот за спречување на корупцијата и Законот за спречување судир на интереси со цел да се имплементира членот

9, став 1 од Конвенцијата, кој се однесува на јавни набавки и управување со јавните финансии. Какви измени се направени во овие два закони? Особено како е имплементирана заложбата на чл. 9 од Конвенцијата, која бара да се донесат мерки за јавно ширење информации за постапките за јавните набавки и договорите, како и информации за поканите за тендери и соодветни информации за доделување на договорите, оставајќи им доволно време на потенцијалните понудувачи да ги подготват и да ги поднесат своите понуди?

Министерство за здравство

- На каков начин Министерството за здравство комуницира со пациентите во врска со актуелната криза со достапноста и статусот на набавка на критична терапија (на пример, терапијата за онколошки пациенти и пациенти со цистична фиброза)? Какви механизми и правилници постојат за отчетност и одговорност при вакви кризи?

Министерство за одбрана

- Какви се Вашите искуства од работата на Регионалниот центар за односи со јавноста (РЦОЈ/ PARC)? Како се одвива развојот на капацитетите за справување со дезинформациите?
- Стратегијата за градење национална отпорност и справување со хибридни закани ги третира дезинформациите како инструмент за хибридна војна. Како одговор на ваквите закани Стратегијата укажува дека е потребно да се обезбеди независен јавен радиодифузен сервис. Што презема министерството за да се реализира една од активностите предвидени со Стратегијата, за обезбедување независен јавен радиодифузен сервис?

Министерство за транспорт и врски

Веб-страницата на министерството има линк за јавни набавки, каде што се објавени огласите за јавни набавки, но не се објавени известувањата за склучени договори и реализирани договори. Зошто тоа е така?

Интервју - прашања за владини тела

Анекс 4

1. Како Владата ги дефинира дезинформациите? Дали постои институционален консензус околу дефиницијата што е дезинформација?
2. Како институциите одговараат на надворешни и внатрешни предизвици од ширењето дезинформации? Какви се институционалните капацитети на Владата за спречување на ширењето дезинформации? Дали има обуки за вработените во Владата за справување со дезинформации?
3. Колку се навремени реакциите на нашите институции и колку се респонзивни, во услови на недостиг од јасни и прецизни информации во јавноста? Какви се досегашните искуства на Владата за навремено дејствување и спречување на шпекулациите и дезинформациите?
4. Во колкава мера Владата го следи ЕУ-пристапот за борба против дезинформациите? Од една страна, Акцискиот план на ЕУ за спречување на дезинформациите е фокусиран на саморегулација, а од друга страна ЕУ донесе нов Закон за слободата на медиумите. Каква е позицијата на Владата?
5. Акцискиот план на ЕУ за спречување на дезинформациите го третира проблемот со дезинформациите примарно, како надворешна закана во проблематичен геополитички контекст. Во Македонија дел од анализите укажуваат дека дезинформациите најчесто се од домашен карактер и за домашни лукративни/дневнополитички цели. Во ваков контекст, можно е политиките за спречување дезинформации да се извитоперат во политики на замолкнување на критички настроената јавност, пред сè медиумите. Како Владата може да го превенира тоа?
6. Што се случува со реализацијата на Предлог-планот на Владата за одлучна акција против ширењето дезинформации и нападите врз демократијата? Што се случува со работата на Акциската група за координација на институциите на државата за борба против дезинформации и напади на демократијата? Каков мандат има, кој ја контролира и пред кого е отчетна оваа група?
7. Точката шест (6) од Предлог-планот констатира дека со поголема транспарентност на институциите се намалува можноста за ширење дезинформации. Во изминативе години Владата донесе неколку документи и иницијативи за зајакнување на транспарентноста на владините институции. Кои аспекти од овие документи ги сметате за клучни за спречување на ширењето дезинфор-

мации? Фокус-групите со новинари од ова истражување го потенцираат проблемот со ниското ниво на транспарентност на институциите.

8. Мониторингот на Акцискиот план на Стратегијата за транспарентност (2019-2021) констатира дека спроведувањето се соочило со потешкотии. Дали Владата планира нова стратегија и нов акциски план? Доколку да, што планира да подобри со новата стратегија за транспарентност и какви импликации ваквиот документ би имал во борбата за спречување на дезинформациите?
9. Каков е напредокот на работната група за Транспарентност и отчетност во рамките на Акцискиот план за партнерство за отворена влада (ПОВ) 2021-2023? Зошто соодносот институции-граѓански здруженија не е 50-50% во рамките на оваа работна група? Зошто нема состаноци на советот за координација и следење на процесот на ПОВ за 2021-23? (На веб-страницата нема податоци дека се одржале такви состаноци, на кои се следи и се дискутира за напредокот на ПОВ 2021-23).
10. Индексот за активна транспарентност укажува на голем диспаритет меѓу Владата и министерствата во однос на ажурирањето на нивните веб-страници и пласирањето онлајн-информации. Министерствата за одбрана и финансии и Владата на РСМ се највисоко рангирани во 2021 со резултати од 100%; 94,4% и 93,5%. Од друга страна, Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците е најниско рангирано, со 28,3%. Другите министерства се рангирани меѓу 91% и 64%. Како планирате да постигнете приближување во рејтинзите меѓу министерствата и Владата во функција на активна транспарентност? Како се утврдуваат критериумите кој и како треба да ги „полни“ веб-страниците на министерствата?
11. Како Владата планира да придонесе да се развијат ефикасни механизми за корекција доколку администрацијата на извршната власт не дозволува пристап до информациите од јавен карактер или не се задоволувачки обемот, прецизноста и навременоста на пристапот до таквите информации?

Прашања за фокусните групи со новинарите

Анекс 5

1. Како ја оценувате транспарентноста на институциите кон медиумите, новинарите? Кој е најдобриот показател за нивната не/транспарентност?
2. Кои институции во изминатиов период ги оценувате како најотворени (најтранспарентни) – набројте неколку, а кои како најзатворени – набројте неколку.
3. Дали забележувате тренд на подобрување/влошување на транспарентноста на институциите? Каде, зошто?
4. Како најчесто контактирате со институциите, кои методи/канали за комуникација и зошто? А како најчесто институциите комуницираат/Ве информираат вас?
5. Како денес функционира системот на прес-конференции на Владата, министерствата? Дали за Вас ова е одраз на транспарентност?
6. Колку на веб-страниците на државните институции се наоѓаат точни, навремени, релевантни и детални информации? Кои се најмногу/најмалку транспарентни?
7. Дали, како и колку навремено добивате информации за актуелни општествени прашања?
8. За кои теми во изминатиов период сте имале потешкотии да добиете навремени и детални одговори од институциите? Кои биле најотворени/најзатворени?
9. Дали го користите механизмот за слободен пристап до информациите од јавен карактер? Колку е ефикасен или не и зошто/кога тоа е така?
10. Како ги дефинирате и разликувате дезинформациите од информациите?
11. Какви дезинформации сте забележале во изминатиов период во вашата област на работа и какви мерки сте презеле?
12. Која е главната причина за дезинформации во Македонија, и кои се изворите, носителите, актерите на дезинформациите?

13. Преку кои медиуми најчесто се шират дезинформациите?
14. Што најмногу влијае на обемот, моќта на дезинформациите во медиумите?
15. Дали Владата има стратегија за борба против дезинформациите? Дали сте во тек и што се применува во практиката?
16. Каков е резултатот од Планот на Владата против ширењето дезинформации?
17. Дали и колку не/транспарентноста на институциите, Владата, (може да) игра улога во ширењето/спречувањето на дезинформациите? Во која мера?
18. Дали има лек, превенција против дезинформациите во јавниот простор? Како во медиумите, како во институциите, Владата?



Институт за
комуникациски
студии



НЕ ВЕРУВАЈ
ПРОВЕРУВАЈ!
#користифакти