

This unofficial translation of Recommendation CM/Rec(2018)1 was performed pro bono by the Macedonian Agency for Audio and Audiovisual Media Services. The Council of Europe encourages the translation and distribution of its legal instruments by interested parties, but does not assume responsibility for the accuracy of the new language version of the text. The English and French versions of this Recommendation as adopted by the Committee of Ministers are the only authentic texts and should be consulted in case of doubt.

Совет на Европа

Комитет на министрите

ЗАМЕНИЦИ НА МИНИСТРИТЕ

Препораки

CM/Rec(2018)1

7 март 2018 година

Препорака CM/Rec(2018)1^[1] од Комитетот на министри до земјите членки за плурализам во медиумите и транспарентност на медиумската сопственост

(Усвоена од Комитетот на министри на 7 март 2018 година, на 1309-та средба на замениците-министри)

Преамбула

1. Слободата и плурализмот на медиумите се суштински последици од правото на слобода на изразување, онака како што е загарантирано со Член 10 од Конвенцијата за заштита на човековите права и фундаментални слободи (Серија на европски спогодби (ЕТС), бр. 5, „Конвенцијата“). Тие се клучни за функционирањето на едно демократско општество бидејќи помагаат да се обезбеди достапност и пристап до разни информации и гледишта, врз база на кои поединците можат да формираат и да изразат свое мислење и да разменуваат информации и идеи. Освен ова, транспарентноста на медиумската сопственост може да помогне медиумскиот плурализам да стане ефективен со тоа што ќе ја сврти свеста на јавноста и регулаторните власти кон сопственичките структури кои стојат зад медиумите, а кои можат да влијаат врз уредувачките политики.
2. Комитетот на министри на Советот на Европа во многу свои претходни текстови/одлуки има подвлечено колку плурализмот во медиумите и транспарентноста на медиумската сопственост се важни за зачувување на јавната дебата во демократските општества. Постојната рамка треба да се развива понатаму заради справување со тековните технолошки, финансиски, регулаторни и други промени во медиумскиот сектор во Европа.
3. Со ширењето на информации, идеи, анализи и мислења, медиумите играат битна улога во секое демократско општество, дејствувајќи како јавни чувари и обезбедувајќи форуми за јавна дебата. Традиционалните медиуми продолжуваат да ја играат оваа улога во еволуирачкиот мултимедиумски еко-систем, но вакви улоги сè повеќе извршуваат и други медиумски и немедиумски актери – од мултинационалните корпорации па сè до невладините организации и поединци. Сите вакви актери треба да се одговорни пред јавноста на начин кој е соодветен на улогите што ги играат во однос на слободното циркулирање на информации и идеи. Постојењето на ефективни само-регулаторни системи може да ја зголеми и јавната одговорност и довербата.

4. Различните типови на медиуми, заедно со различните жанрови или форми на уредувачки содржини или програми, придонесуваат за разновидност на содржините. Иако содржините фокусирани на вести и актуелни прашања се од најдиректна важност за развојот на информирано општество, подеднакво важни се и другите жанрови. Примерите вклучуваат културни, едукативни и содржини од забавен карактер, како и содржини насочени кон одредени делови од општеството, како што се локалните содржини и содржини наменети за ранливите групи, како малцинствата и лицата со попреченост.
5. Во сегашното мултимедиумско опкружување, онлајн медиумите и другите Интернет платформи овозможуваат пристап до сè поголем спектар на информации од најразлични извори. Оваа трансформација во начинот на кој се прават достапни и се користат медиумските содржини создава нови можности за интеракција и меѓусебна комуникација на сè поголем број луѓе и за нивно учество во јавната дебата.
6. Оваа тековна еволуција предизвикува и загриженост за плурализмот во медиумите. Интернет посредниците стекнуваат сè поголема контрола врз протокот, достапноста, пронаодливоста и пристапноста на информациите и други содржини на Интернет. Ова може да се одрази врз разновидноста на медиумските извори на кои се изложени поединците и да доведе до нивно селектирање или изложување на информации кои ги потврдуваат нивните постоечки гледишта и мислења, што дополнително се засилува со размена со други истомисленици (овој феномен понекогаш се нарекува „филтерен меур“ или „ехо комора“). Селективната изложеност на медиумски содржини и следственото ограничување на нивното користење можат да генерираат фрагментација и да резултираат со уште пополаризирано општество. Ваквото персонализирано селектирање и претставување на медиумските содржини се особено загрижувачки доколку индивидуалните корисници не се свесни за овие процеси или не ги разбираат истите.
7. Активностите на посредниците се разликуваат од оние на традиционалните медиуми во поглед на обезбедувањето вести. Сепак, широкиот опсег на информации кои ги дистрибуираат, нивниот досег до широка публика и нивниот потенцијал за строго таргетирано рекламирање придонеле кон тоа приходите од рекламирањето и маркетингот да се пренасочат кон Интернетот. Овие трендови ги доведуваат во прашање традиционалните модели на медиумската дејност и придонесуваат за пораст на медиумската консолидација и конвергенција. Еден или неколку медиумски сопственици или групи можат да стекнат позиции на значителна моќ, од кои потоа можат посебно или заедно да ја одредуваат агендата на јавната дебата или битно да влијаат врз јавното мнение или да го обликуваат истото, репродуцирајќи ги истите содржини низ сите платформи на кои се присутни. Овие трендови можат, исто така, да доведат до намалување на трошоците, загуба на работни места во традиционалниот јурнализам и воспоставените медиумски сектори и до ризик од финансиска зависност на новинарите и медиумите, што во крајна линија може да предизвика намалување на разновидноста, веродостојноста и квалитетот на вестите и содржините и да ја осиромашат јавната расправа.
8. Потребни се понови проценки на постојните приоди кон медиумскиот плурализам за да се справиме со предизвиците за слободата на изразување кои произлегуваат од начинот на кој корисниците, бизнисите и други чинители го прилагодиле своето однесување кон горспоменатите случувања. Во врска со ова, за да се добие една сèопфатна слика за влијанието на Интернет посредниците врз плурализмот во медиумите потребни се повеќе компаративни податоци за тоа како поединците ги користат медиумските содржини на Интернет. Освен тоа, од императивна важност е овие промени соодветно да се рефлектираат во медиумската регулатива, со цел да се задржи или поврати интегритетот на демократскиот процес и да се спречи пристрасност, информации што водат во заблуда или сузбивање на информации. Потребни се нови политички одговори и стратешки решенија со цел да се одржи независното, квалитетно новинарство и да се подобри пристапот на граѓаните до разновидни содржини од сите медиумски типови и формати. Исто така, потребно е да се одговори и на сè поголемата загриженост заради притисокот врз медиумите од страна на политичките и

економските интереси, кои делуваат сами или во дослук, со цел да влијаат врз јавното мислење или на друг начин да удрат врз независноста на медиумите. Крајната и сèопфатна цел на државните политики за поддршка на медиумскиот плурализам треба да биде заштитата и унапредувањето на правото на слобода на изразување.

9. Постоенето на независен и одржлив јавен сервис и непрофитни медиуми на заедниците може да послужи како противтежа на зголемената медиумска концентрација. Поради нивната надлежност и организација, јавните медиумски сервиси се особено погодни за задоволување на информативните потреби и интереси на сите делови од општеството, а истото важи и за медиумите на заедниците во однос на нивните составни корисници. Од најголема важност е овластувањата на јавните медиумски сервиси да ја вклучуваат и одговорноста за одразување на политичкиот плурализам и да ја поттикнуваат свеста за различни мислења, особено преку давање можност на разни групи во општеството – културни, јазични, етнички, верски, сексуални и други малцинства – да примаат и пренесуваат информации, да се изразуваат себеси и да разменуваат идеи.
10. Со оглед на зголемениот спектар на медиуми и содржини, од голема важност за поединците е да ги развиваат своите когнитивни, технички и општествени вештини и капацитети, што ќе им овозможи ефективно да пристапат кон медиумските содржини и истите критички да ги анализираат; да донесуваат информирани одлуки за тоа кои медиуми ќе ги користат и како да ги користат; да ги разберат етичките импликации на медиумите и новите технологии, и ефективно да комуницираат, вклучително и со создавање на содржини. Освен ова, медиумската писменост придонесува за медиумски плурализам и разновидност преку намалување на дигиталниот јаз; преку олеснување на донесувањето на информирани одлуки, особено во поглед на политичките и општествените прашања и комерцијалните содржини; и преку овозможување на идентификација на лажни и неточни информации и штетни и нелегални содржини на Интернет мрежите, како и нивно спречување.
11. Усвојувањето на регулатива за медиумска сопственост и нејзино ефективно спроведување може да играат важна улога во поглед на медиумскиот плурализам. Таквото законодавство може да ја зголеми транспарентноста на медиумската сопственост; може да ги реши прашањата како што се меѓу-медиумска сопственост, директна и индиректна медиумска сопственост и ефективна контрола и влијание врз медиумите. Може да придонесе и за обезбедување на ефективна и јасна поделба помеѓу спроведувањето на политичка власт или влијание и контролата над медиумите или одлучувањето во однос на медиумските содржини. Транспарентноста на медиумската сопственост, организацијата и финансирањето помагаат да се зголеми одговорноста на медиумите.
12. Врз тој фон, оваа Препорака ја потенцира важноста на постојните стандарди на Советот на Европа за различни аспекти на медиумскиот плурализам и транспарентноста на медиумската сопственост, како и потребата истите да се спроведат во целост во демократските општества. Препораката се надоврзува на овие стандарди, прилагодувајќи, дополнувајќи и зајакнувајќи ги истите, според потребите, за да обезбеди нивна континуирана релевантност во актуелниот мултимедиумски екосистем.
13. Според условите од Член 15.б од Статутот на Советот на Европа (ЕТС бр. 1), Комитетот на министрите на владите на земјите членки им го препорачува следново:
 - i. да ги спроведат во целост насоките дадени во додатокот на оваа Препорака;
 - ii. будно да ги следат, да ги проценуваат и да се справуваат со законите за медиумската слобода и плурализам, вклучувајќи го и недостатокот од транспарентност на медиумската сопственост, со редовно надгледување на состојбите на нивните национални медиумски пазари од аспект на медиумската сопственост, и со усвојување на соодветни регулаторни одговори и мерки, вклучувајќи и посветување на систематично внимание на вакви прашања во тековните ревизии на нивните национални закони и практики;

- iii. при имплементирањето на насоките, да ја земат во обзир релевантната судска пракса на Европскиот суд за човекови права и претходните препораки од Комитетот на министри до земјите членки, како и декларациите кои се бават со разни аспекти на медиумскиот плурализам и медиумската сопственост, особено Препораката [CM/Rec\(2007\)2](#) за плурализмот во медиумите и разновидноста на медиумските содржини, Декларацијата за заштита на улогата на медиумите во демократијата во контекст на медиумска концентрација (31 јануари 2007 година), Препораката [Rec\(99\)1](#) за мерки за промовирање плурализам на медиумите и Препораката [Rec\(94\)13](#) за мерки за подобрување на медиумската транспарентност, како и други релевантни препораки и декларации, вклучувајќи ги тука и Препораката [CM/Rec\(2016\)5](#) за слобода на Интернет, Препораката [CM/Rec\(2016\)4](#) за заштита на новинарството и безбедност на новинарите и другите медиумски актери, Препораката [CM/Rec\(2016\)1](#) за заштита и унапредување на правото на слобода на изразување и правото на приватен живот во однос на неутралноста на мрежата, Препораката [CM/Rec\(2015\)6](#) за слободен, прекуграничен проток на информации на Интернет, Препораката [CM/Rec\(2012\)3](#) за заштитата на човековите права во поглед на пребарувачите, Препораката [CM/Rec\(2012\)1](#) за управување со јавните медиумски сервиси, Препораката [CM/Rec\(2011\)7](#) за ново поимање на медиумите, Декларацијата за улогата на медиумите на заедниците во унапредувањето на социјалната кохезија и меѓукултурниот дијалог (11 февруари 2009 година), Препораката [CM/Rec\(2007\)3](#) за задолженијата на јавните медиумски сервиси во информатичкото општество, и Препораката [Rec\(2000\)23](#) за независноста и функциите на регулаторните тела за радиодифузниот сектор.
- iv. да ги промовираат целите на оваа Препорака на национално и меѓународно ниво и да се впуштат во дијалог и да соработуваат со сите заинтересирани страни за да ги постигнат тие цели;
- v. редовно да ги ревидираат мерките преземени за спроведување на оваа Препорака, со цел подобрување на нивната ефикасност.

Додаток на Препораката CM/Rec(2018)1

Насоки за плурализам на медиумите и транспарентност на медиумската сопственост

Во контекстот на оваа Препорака, под медиуми подразбираме печатени, емитувани и онлајн медиуми. Во согласност со Препораката [CM/Rec\(2011\)7](#) од Комитетот на министри до земјите членки за ново поимање на медиумите, терминот „онлајн медиуми“ опфаќа широк дијапазон на актери инволвирани во продуцирањето и ширењето на медиумски содржини на Интернет и сите други посредници или помошни сервиси кои со својата контрола врз дистрибуирањето на медиумски содржини на Интернет или на оценки слични на редакциските за содржините кои ги линкуваат или ги пренесуваат, влијаат врз медиумските пазари и медиумскиот плурализам. Ова широко поимање на медиумите бара апсолвиран и диференциран пристап кон примената на медиумските стандарди врз индивидуални актери, кој треба да е подложен на соодветни форми и нивоа на заштита и одговорност, во зависност од нивните конкретни функции во медиумскиот процес, карактеристиките и потребите на медиумските пазари под јурисдикција на земјите членки и релевантните стандарди на Советот на Европа.

1. Поволно опкружување за слободата на изразување и медиумската слобода

1.1. Принципите на слободата на изразување и медиумската слобода, наведени во Европската конвенција за човекови права (ЕТС бр. 5), важат и треба да се почитуваат и во актуелниот мултимедиумски еко-систем, во кој се појавија цела низа нови медиумски актери. Овие принципи треба да се развиваат понатаму на начин кој целосно ќе ја има предвид брзо-развијната природа на секторот.

1.2. Земјите членки имаат позитивна обврска да развијат поволно опкружување за слободата на изразување, и во и вон мрежите, во кое секој може да го применува своето право на слобода на изразување и ефективно да учествува во јавната дебата, независно од тоа дали неговите или нејзините погледи се добро примени од земјата членка или од другите. Таквото опкружување ги вклучува правата на приватност и заштита на податоците, како и правото на пристап до информации за прашања од јавен интерес кои ги имаат јавните тела, што е потребно заради остварување на правото на слобода на изразување. Државите треба да гарантираат дека медиумите се слободни и плуралистички заради нивниот драгоцен придонес кон здрава јавна расправа во која може да се формулира, истражува и одржува разноликоста во општеството.

1.3. Националните законодавни и политички рамки треба да ја штитат уредувачката независност и оперативната автономија на сите медиуми, за тие да можат да ги извршуваат своите клучни задачи во едно демократско општество. Овие рамки треба да се осмислени и применети на начин кој ги спречува земјите членки, или други моќни политички, економски, религиозни и други групи, да стекнат доминација над медиумите и да им вршат притисок.

1.4. Медиумите треба да имаат слобода и ресурси за во секое време да можат да ја исполнат својата задача да обезбедат точно и вердостойно известување за прашања од јавен интерес, особено во однос на виталните демократски процеси и активности, како што се изборите, референдумите и јавните консултации на теми од општ интерес. Исто така, треба да се воведат соодветни заштитни мерки, вклучувајќи и законодавни заштитни мерки, онаму каде што е неопходно, за да се спречи мешање во уредувачката независност на медиумите, особено кога се работи за известување за конфликти, кризи, корупција и други чувствителни ситуации во кои објективното и квалитетното новинарство и известување се главни алатки во борбата против пропаганда и дезинформации.

1.5. Во едно поволно опкружување за слободата на изразување, медиумските регулаторни власти и нивните тела задолжени за регулирање, следење на други даватели на (медиумски) услуги или на медиумскиот плурализам, или за извршување на некоја од другите функции наведени во оваа Препорака, треба да можат да ги спроведуваат своите задолженија на ефикасен, транспарентен и одговорен начин. Предуслов за тие да можат да го прават тоа е истите да уживаат независност која е загарантирана со закон и спроведена во пракса.

1.6. Независноста на властите и телата споменати во претходниот параграф треба да е загарантирана преку обезбедување отвореност и транспарентност на нивните постапки за назначување и разрешување; соодветни човечки и финансиски ресурси и автономно распоредување на нивниот буџет; нивно функционирање според транспарентни процедури и постапки на одлучување; нивна отвореност за комуникација со јавноста, и моќ самите да донесуваат и ефикасно да спроведуваат автономни, сразмерни одлуки, и тие нивни одлуки да подлежат на обжалување.

1.7. Земјите членки треба да обезбедат транспарентност на медиумската сопственост, организација и финансирање, и да ја унапредат медиумската писменост за да им ги дадат на поединците информациите и критичка свест потребни за пристапување кон разновидни информации и полноправно учество во мултимедиумскиот екосистем.

2. Медиумски плурализам и разновидност на медиумските содржини

Општи услови на плурализмот

2.1. Како крајни гаранти на плурализмот, земјите членки имаат позитивна обврска да воведат соодветна законодавна и политичка рамка за таа цел. Ова подразбира усвојување на соодветни мерки за да се обезбеди доволна разновидност во целокупниот дијапазон од разни типови медиуми, имајќи ги предвид разликите во поглед на нивните цели, функции и географски досег. Комплементарната природа на различните типови медиуми го зајакнува надворешниот плурализам и може да придонесе за создавање и одржување на разновидноста на медиумските содржини.

2.2. Земјите членки се повикуваат да обезбедат редовно независно следење и евалуација на состојбата со плурализмот на медиумите под нивна јурисдикција врз база на збир од објективни и транспарентни критериуми, со цел да ги идентификуваат ризиците за разновидноста на сопствеништвото над медиумските извори и медиумите; разновидноста на типовите медиуми; разновидноста на гледиштата застапувани од разни политички, идеолошки, културни и социјални групи, и разновидноста на интересите и гледиштата кои се од важност за локалните и регионалните заедници. Земјите членки исто така треба на телата кои спроведуваат независно следење и вршат евалуација да им обезбедат доволен пристап до сите важни податоци и доволно ресурси за извршување на овие задачи. Понатаму, земјите членки се поттикнуваат да развијат и спроведат соодветни регулаторни и политички одговори со цел ефективно справување со откриените ризици.

Посебни услови на плурализмот

Разновидност на содржините

2.3. Државите се охрабруваат да усвојат регулаторни и политички мерки со цел унапредување на расположливоста, наоѓањето и пристапноста до најразновидни медиумски содржини како и застапеноста на целиот диверзитет на општеството во медиумите, вклучувајќи и преку поддршка на иницијативи за тие цели од страна на медиумите. Во поглед на аудиовизуелните медиуми, овие мерки можат да вклучуваат и правила за задолжителен пренос (*must-carry*), правила за задолжително истакнување на содржини од општ интерес на електронските водичи за ТВ програма, и правила за достапност за лицата со попреченост.

2.4. Бидејќи Интернет посредниците не само што ги дистрибуираат медиумските содржини, туку и сè повеќе ги менаџираат, уредуваат, селектираат и организираат истите, земјите членки треба да ја препознаат разновидноста на нивните улоги во производството и ширењето на содржините, како и различните степени на нивно влијание врз плурализмот во медиумите. Евентуалните прописи со кои се уредуваат овие активности треба да се соодветни и пропорционални, сосема ускладени со барањата од Член 10 од Конвенцијата, и во согласност со прогресивниот и диференциран приод предвиден со Препораката [CM/Rec\(2011\)7](#). Евентуалните саморегулаторни механизми воспоставени во оваа област треба да функционираат независно и транспарентно, да бидат отворени за значајно учество од страна на сите битни чинители, да бидат отчетни пред јавноста и да работат во согласност со етичките стандарди кои го имаат предвид целокупниот мултимедиски екосистем.

2.5. Земјите членки треба да го охрабрат развојот на отворени, независни, транспарентни и партиципаторни иницијативи од страна на социјалните медиуми, медиумските актери, граѓанското општество, академските кругови и други важни чинители кои настојуваат да го подберат ефективното изложување на корисниците на најширока можна разноликост од медиумски содржини на Интернет. Видливоста, наоѓањето, пристапноста и промовирањето на медиумските содржини на Интернет се сè повеќе под влијание на автоматизирани процеси, било вторично да се употребуваат самостојно или во комбинација со одлуки донесени од човек. Земјите членки треба

да ги охрабрат социјалните медиуми, медиумите, алатките за пребарување и препорачување, како и другите посредници кои користат алгоритми, заедно со медиумските актери, регулаторните тела, граѓанското општество, академската заедница и други релевантни чинители, да се вклучат во отворени, независни, транспарентни и партиципаторни иницијативи кои:

- ја подобруваат транспарентноста на процесите на онлајн дистрибуција на медиумските содржини, вклучувајќи ги и автоматизирани процеси;
- го проценуваат влијанието на ваквите процеси врз ефективната изложеност на корисниците на најразновидни медиумски содржини;
- настојуваат да ги подобрат овие дистрибутивни процеси со цел да се зголеми ефективната изложеност на корисниците на најширока можна разновидност од медиумски содржини;
- на корисниците им даваат јасни информации за тоа како да ги најдат, да пристапат до широк опсег на содржини кои се на располагање, и да извлечат максимална корист од истите;
- го применуваат дефинираниот принцип на приватност во поглед на секакви автоматизирани техники на обработка на податоците и обезбедуваат нивна потполна усогласеност со односните закони и стандарди за приватност и заштита на податоците.

2.6. Земјите членки треба да направат особени напори, искористувајќи го технолошкиот развој, да обезбедат пристапност до најразновидни медиумски содржини, вклучувајќи ги и содржините од општ интерес, за сите групи во општеството, особено за оние кои можеби имаат специфични потреби или се во неповолна положба или се соочуваат со препреки кога пристапуваат до медиумските содржини, како што се малцинските групи, бегалците, децата, старите лица или лицата со когнитивна или физичка попреченост. Ова значи дека таквите медиумски содржини треба да се направат достапни на разни јазици и во соодветни формати и дека треба да бидат лесни за наоѓање и користење.

2.7. Разновидноста на медиумските содржини може соодветно да се одреди само тогаш кога постои високо ниво на транспарентност за уредничките и комерцијалните содржини: медиумите и другите актери треба да се придржуваат до највисоките стандарди на транспарентност во поглед на изворот на нивните содржини и секогаш јасно да наведат кога содржината е добиена од политички извори или вклучува рекламирање или други форми на комерцијални комуникации, како што се спонзорство или пласирање производи. Истово важи и за хибридни форми на содржина, вклучувајќи ги и брендираните содржини, нативното рекламирање, адвенторијали и инфо-забава. Во случаите во кои овие обврски не се исполнети, треба да се предвиди одредба за примена на пропорционални мерки од страна на надлежните регулаторни тела.

Институционални рамки за плурализам во медиумите

Институционални рамки за плурализам во медиумите

2.8. Земјите членки треба да ја препознаат клучната улога на организациите на независните јавните медиумски сервиси во унапредувањето на јавната дебата, политичкиот плурализам и свеста за различните мислења. Затоа, земјите членки треба да гарантираат соодветни услови за јавните медиумски сервиси да продолжат да ја играат оваа улога во мултимедиумскиот пејзаж, како и да им обезбедат соодветна поддршка за иновации и развој на дигитални стратегии и нови услуги.

2.9. Земјите членки треба да усвојат посебни мерки за заштита на уредувачката независност и оперативната автономија на јавните медиумски сервиси преку ограничување на влијанието на Државата. Надзорните и управните одбори на јавните медиумски сервиси треба да се во состојба да функционираат сосем независно, а правилата кои ги уредуваат процедурите за нивно

составување и именување треба да се транспарентни и да содржат соодветни механизми за взаемна контрола за да се обезбеди нивна независност.

2.10. Земјите членки треба, исто така, да обезбедат стабилно, одржливо, транспарентно и соодветно финансирање на јавните медиумски сервиси на повеќегодишна основа, за да ја загарантираат нивната независност од владини, политички и пазарни притисоци и да ги оспособат истите да нудат широк спектар од плуралистички информации и разновидни содржини. Ова може да помогне и во сузбивањето на секакви ризици предизвикани од одредена состојба на медиумска концентрација. Освен ова, земјите членки се поттикнуваат, во согласност со нивната позитивна обврска да го гарантираат медиумскиот плурализам, да се справат со сите ситуации на системско недоволно финансирање на јавните медиуми, кое го загрозува ваквиот плурализам.

2.11. Земјите членки треба да го охрабрат и поддржат формирањето и функционирањето на малцински, регионални, локални и непрофитни медиуми на заедниците, вклучувајќи и со обезбедување на финансиски механизми со цел да се поттикне нивниот развој. Таквите независни медиуми им даваат глас на заедниците и поединците за теми од важност за нивните потреби и интереси, и на тој начин помагаат во креирањето јавна изложеност на темите кои можеби не се застапени во главните медиуми, и во олеснувањето на инклузивните и партиципаторните процеси на дијалог во и помеѓу заедниците и на регионално и локално ниво.

2.12. Медиумите кои ги опслужуваат заедниците надвор од земјата во која се создадени можат да ги дополнуваат националните медиуми и да им помогнат на одредени групи во општеството, како што се имигрантите, бегалците и заедниците на дијаспората, да одржуваат врска со своите родни земји, култури и јазици. Земјите членки не треба да го попречуваат пристапот до таквите прекугранични медиуми, доколку објавувањето, преносот и реемитувањето или било која друга форма на ширење на таквите медиуми на територијата под нивна јурисдикција се во согласност со меѓународното право.

Мерки за поддршка за медиумите и медиумскиот плурализам

2.13. Со цел зголемување на медиумскиот плурализам, земјите членки треба, во консултација со претставници на медиумите и организациите на граѓанското општество, да развијат стратегии и механизми за поддршка на професионалните новински медиуми и квалитетно независно и истражувачко новинарство, вклучувајќи и продукција на вести способна да одговори на различните потреби и интереси на групи кои може да не се доволно застапени во медиумите. Тие треба да разгледаат еден широк спектар од мерки кои треба да им се на располагање на разните медиумски типови и платформи, вклучувајќи ги и онлајн медиумите. Покрај нефинансиска поддршка, земјите членки се охрабруваат да обезбедат и разни форми на финансиска помош, како што се рекламирањето и субвенциите. Земјите членки сепак поттикнуваат и да поддржат проекти поврзани со новинарска едукација, медиумско истражување, истражувачко новинарство и иновативни приоди со цел да се зајакне плурализмот во медиумите и слободата на изразување.

2.14. Мерките за поддршка треба да имаат јасно дефинирана цел и треба да се засноваат на однапред одредени, јасни, прецизни, правични, објективни и транспарентни критериуми. Тие треба да се применуваат со потполно уважување на уредувачката и оперативната автономија на медиумите. Овие мерки за поддршка можат да вклучуваат и позитивни мерки за зголемување на квантитетот и квалитетот на медиумско покривање на прашања што се од интерес и важност за групите кои не се доволно застапени во медиумите.

2.15. Мерките за поддршка треба да се применуваат на недискриминаторски и транспарентен начин од страна на тело кое ужива функционална и оперативна автономија, како што е на пример едно независно регулаторно тело за медиуми. Независните тела одговорни за распределбата на директни субвенции треба да објавуваат годишни извештаи за користењето на јавните фондови за поддршка на медиумските актери.

3. Регулирање на медиумската сопственост: сопственост, контрола и концентрација

3.1. Како дел од нивната обврска да го гарантираат плурализмот во областите под нивна јурисдикција, земјите членки се охрабруваат да развијат и применат една сèопфатна регулаторна рамка која ќе води посебна сметка за медиумската сопственост и контрола, и ќе биде прилагодена на актуелната состојба во медиумската индустрија. Регулаторната која е релевантна за медиумите треба потполно да го земе предвид влијанието на онлајн медиумите врз јавната дебата, вклучувајќи и на начин што ќе обезбеди заштита на создавачите на медиумски содржини кои се дистрибуираат преку Интернет канали за дистрибуција и на корисниците од можно анти-конкурентско однесување на онлајн чуварите кое лошо се одразува врз медиумскиот плурализам.

3.2. Надгледувањето и примената на релевантната регулатива треба да се спроведува од страна на независно тело обезбедено со доволни и стабилни финансиски и човечки ресурси за да биде способно ефикасно да ги извршува своите задачи.

Сопственост и контрола

3.3. Спроведувањето на законот за заштита на конкуренцијата, вклучувајќи ги и мерките за контрола врз спојувањето кои се применуваат врз медиумите, треба да бидат насочени кон обезбедување ефикасна конкуренција и кон тоа да спречат поедини актери да стекнат значителна пазарна моќ во целокупниот национален медиумски сектор или на одреден медиумски пазар/сектор на национално ниво или на поднационални нивоа, до степен во кој таквата значителна пазарна моќ негативно би се одразила врз медиумскиот плурализам.

3.4. Регулаторната за медиумска сопственост може да вклучува ограничувања за хоризонталната, вертикалната или меѓу-медиумската сопственост, вклучувајќи и со утврдување на прагови на сопственост во согласност со Препораката [CM/Rec\(2007\)2](#) од Комитетот на министри до земјите членки во врска со медиумскиот плурализам и разновидноста на медиумските содржини. Овие прагови може да се засноваат врз повеќе критериуми, како што се удел во капиталот, гласачки права, тираж, приходи, удел во гледаноста/слушаноста и опсег на публика.

3.5. Земјите членки може да постават критериуми за одредување на контролата врз медиумите преку експлицитно одредување на директна и корисна контрола. Релевантните критериуми може да вклучуваат сопственичка, финансиска или гласачка сила во рамките на медиумот или медиумите и одредување на различните нивоа на сила кои водат до спроведување на контрола или директно или индиректно влијание врз стратешкото одлучување на медиумот или медиумите, вклучувајќи ја и нивната уредувачка политика.

3.6. Имајќи предвид дека клучните демократски задачи на медиумите вклучуваат и следење на отчетноста на власта и унапредување на транспарентноста, поседувањето на медиуми од страна на политички партии или поединци кои се активно вклучени во политиката, или конкретно од некој кој е на на функционерска позиција, треба да подлежи на зајакната контрола и проверка, како на пример од еден саморегулаторен систем, со цел обезбедување на уредувачка независност и транспарентност на сопственоста. Носењето уредувачки одлуки треба да биде неспоиво со извршувањето на политичка власт. Нespoивоста на овие функции треба да биде принципиелно утврдена. Критериумите за неспоивост и редица други соодветни мерки за справување со судирот на интереси треба да бидат јасно поставени.

3.7. Евентуалните ограничувања врз степенот на надворешна медиумска сопственост треба да се применуваат непроизволно и треба целосно да ги инкорпорираат обврските на земјите членки кои произлегуваат од меѓународното право и, особено, позитивната обврска да се гарантира плурализам на медиумите.

Концентрација

3.8. Земјите членки се охрабруваат да развијат и да применат соодветни методологии за проценка на медиумската концентрација, како во однос на влијанието на поедини медиуми така и во поглед на насобраното влијание на одреден медиум/медиумска група во секторските граници. Освен мерењето на пристапноста на медиумските извори, оваа проценка треба да го одразува вистинското влијание на поедини медиуми преку усвојување на пристап базиран врз публиката и користење на соодветни групи критериуми за мерење на користењето на поедини медиуми и нивното влијание врз формирањето на мислења. Ваквиот пристап заснован врз публиката треба да го земе предвид одразот на медиумите и на Интернет мрежата и вон неа (offline и online). Проценувањето треба да го врши независна институција или друго назначено тело.

3.9. Понатаму, земјите членки се поттикнуваат да обезбедат процедури за спречување на спојувања или преземања на медиуми кои би можеле неповолно да влијаат врз плурализмот на медиумската сопственост или разноликоста на медиумските содржини. Таквите процедури треба да вклучуваат услов сопствениците на медиуми да го известуваат надлежното независно регулаторно тело за било какво предложено медиумско спојување или преземање секогаш кога ќе се преминат праговите на сопственост и контрола, утврдени во легислативата.

3.10. Надлежната независна регулаторна власт или друго назначено тело треба да се овластат да го проценуваат очекуваното влијание од одредена предложена значителна концентрација врз медиумскиот плурализам и да даваат препораки или да носат одлуки, според потребите, за тоа дали предложеното спојување или преземање треба да се одобри, да подлежи или да не подлежи на одредени рестрикции или услови, вклучувајќи и одземање. Одлуките на независното тело треба да подлежат на судска контрола.

4. Транспарентност на медиумската сопственост, организација и финансирање

4.1. Земјите членки треба да промовираат режим на транспарентност на медиумската сопственост кој ќе обезбеди достапност за јавноста и нејзин пристап до точни, ажурирани податоци за директната сопственост врз медиумите и нивно поседување на туѓо име, како и други интереси кои влијаат врз стратешкото одлучување на конкретните медиуми или на нивната уредничка линија. Овие информации се потребни за да можат регулаторните и другите релевантни тела за медиуми да спроведуваат информирани регулаторни и одлучувачки процеси. Исто така, ова ѝ овозможува на јавноста да ги анализира и оцени информациите, идеите и мислењата кои ги шират медиумите.

4.2. Евентуалните барања за транспарентност треба да се засноваат врз јасни критериуми во однос на тоа на кои медиуми се однесуваат. Дали еден медиум подлежи на барањето за откривање на сопственикот или не, може да зависи од комерцијалната природа на медиумот, колку е широк неговиот опсег на публика, дали спроведува уредувачка контрола, која е честотата и редовноста на негово објавување или емитување, итн., или пак комбинација од овие. Легислативата треба да ја одредува и временската рамка во која треба да бидат исполнети обврските за известување.

4.3. Барањата за транспарентност треба да се исполнуваат во согласност со правото на приватност и заштита на податоците и треба да се ограничат на поединци кои се директно инволвирани во сопственоста на одреден медиум или неговите структури за уреднички надзор. Освен ова, во исклучителни околности кои треба да бидат наведени во националното право, онаму каде целосно откривање би го изложило сопственикот на личен ризик или онаму каде сопственикот е малолетен или поинаку неспособен, земјите членки треба да овозможат изземање од условот за пристапност на сите или дел од информациите за сопственоста, посебно за секој конкретен случај. Земјите членки треба да овозможат ваквите ослободувања да се засноваат врз проценка на исклучителната природа на околностите.

Барања за транспарентност

4.4. Барањата за медиумска транспарентност треба да се конкретни и да вклучуваат и услов медиумите кои оперираат под јурисдикција на конкретната земја членка да ѝ ги откриваат информациите за сопственоста директно на јавноста, на своите веб страници или во некоја друга публикација, и да ги доставуваат овие информации до независно медиумско регулаторно тело или друго назначено тело задолжено за собирање на овие информации и обезбедување достапност до истите за јавноста. На ова тело треба да му се обезбедат стабилни финансиски ресурси и персонал за да може ефикасно да ги извршува своите задачи.

4.5. Земјите членки треба да усвојат и да спроведат законодавни и други еднакво ефективни мерки кои јасно и прецизно ги одредуваат обврските за откривање на сопственоста или транспарентност на медиумите. Таквите обврски може да ги опфаќаат следниве информации:

- правното име на медиумот и информации за контакт;
- името (или имињата) и деталите за контакт на директниот сопственик (сопственици) со акции кои му овозможуваат да врши влијание врз работата и стратешкото одлучување на медиумот. На земјите членки им се препорачува да го применуваат прагот од 5% акции за обврската за откривање на сопственоста;
- името (или имињата) и деталите за контакт на физичките лица со акции на туѓо име. Поседувањето акции на туѓо име се однесува на физичките лица кои поседуваат или контролираат акции во еден медиум или во чие име тие акции се поседувани, и им овозможуваат индиректно да ги контролираат или да влијаат врз работата и стратешкото одлучување на медиумот;
- информации за природата и обемот на поседувани акции или гласачки права на горе-споменатите правни и/или физички лица во други медиуми, рекламни компании или компании поврзани со медиумите, што може да доведе до влијаење врз одлучувањето во тие компании, или позициите кои истите можеби ги имаат во политички партии;
- име (или имиња) на лица со вистинска уредувачка одговорност;
- промени во сопственичката структура и контролата во медиумот.

4.6. Горе-споменатите критериуми за обврските за откривање на сопственоста или за транспарентност на медиумите се однесуваат и на правни и физички лица со седиште во рамките на други јурисдикции и на нивни релевантни интереси што потпаѓаат под други јурисдикции.

4.7. Високо ниво на транспарентност треба да се обезбеди и во поглед на изворите на финансирање на медиумите, со цел да се добие сèопфатна слика за разните извори на потенцијално мешање во уредувачката или оперативната независност на медиумите и да се овозможи ефикасно следење и контрола врз таквите ризици. За оваа цел, земјите членки се охрабруваат да усвојат и применат легислатива или други еднакво ефикасни мерки кои го уредуваат обелоденувањето информации за изворите на медиумското финансирање добиени од механизмите на Држата (рекламирање, грантови и заеми). Освен ова, земјите членки се охрабруваат да ги поттикнуваат медиумите да ги обелоденат договорните односи со други медиуми или рекламни компании и политички партии кои можат да имаат влијание врз уредувачката независност.

Бази на податоци и извештаи за транспарентноста

4.8. Ваквото законодавство треба да овозможи независните национални медиумски регулаторни власти, или други назначени тела, да обезбедат лесен, брз и ефикасен пристап за јавноста до податоците за медиумска сопственост и за контролата внатре во Државата, вклучувајќи овде и разграничение податоци за разни видови медиуми (пазари/сектори) и регионални и/или локални нивоа, зависно од релевантноста. Овие податоци треба редовно да се ажурираат и да се достапни за јавноста бесплатно и без одлагање, а нивната достапност треба да биде јавна. Во идеален случај, тие треба да се достапни и да можат да се пребаруваат, на пример,

во форма на електронски бази на податоци; нивната содржина треба да е достапна во отворени формати и да нема ограничувања за нивна повторна употреба.

4.9. Земјите членки треба да го охрабрат националното медиумско регулаторно тело или друго назначено тело или институција (академска институција, организација од граѓанското општество) да објавува редовни извештаи за медиумската сопственост. Барањата за известување во секоја земја членка треба да вклучуваат:

- опис на медиумската сопственост и контролните механизми за медиумите под нејзина јурисдикција (вклучувајќи ги и медиумите чии услуги се насочени кон други земји);
- опис на промените во медиумската сопственост и контролните механизми во земјата членка за време на периодот на известување;
- анализа на влијанието на тие промени врз медиумскиот плурализам во земјата членка;

4.10. Објавувањето на извештаи за медиумската сопственост треба да биде поткрепено со соодветни објаснувања на податоците и методологиите користени за нивно собирање и организирање, со цел да им се помогне на припадниците на јавноста во толкувањето на податоците и разбирањето на нивното значење.

Координација на режимите за транспарентност

4.11. Земјите членки се охрабруваат да издаваат јасни, ажурирани насоки за взаемните врски и импликации од различни регулаторни режими и за нивно правилно и кохерентно применување.

4.12. Земјите членки треба, исто така, да ја олеснат меѓу-агенциската соработка и координација, вклучувајќи ја и релевантната размена на информации за медиумската сопственост кои ги имаат разни национални органи (како што се регулаторните тела за медиуми, телата за заштита на конкуренцијата, телата за заштита на податоци, регистрите на компании и телата за финансиски надзор). Слично на ова, треба да се олесни размената на информации и најдобри практики со еквивалентни тела од други јурисдикции.

4.13. Ажурираните и веродостојни информации за прашањата поврзани со медиумската сопственост претставуваат важен ресурс за граѓаните и за еден широк спектар од чинители, но собирањето на таквите информации на еден сèопфатен начин продолжува да претставува предизвик. Затоа државите членки се охрабруваат да ги поддржат активностите за собирање, ажурирање и ширење на информациите околу прашањата од областа на медиумска сопственост, како што се релевантните активности на Европската аудиовизуелна опсерваторија, особено нејзината база на податоци МАВИСЕ, доколку овие активности придонесуваат за поцелосно разбирање на сопственоста на медиумите во Европа.

5. Медиумска писменост и едукација

5.1. Земјите членки треба да воведат законски одредби кои промовираат медиумска писменост, или да ги зајакнат веќе постоечките, со цел да им се овозможи на поединците пристап, разбирање, критичко анализирање, оценување, користење и креирање на содржини преку една цела низа наследени и дигитални (вклучувајќи и социјални) медиуми. Друга важна цел на медиумската писменост е да им овозможи на поединците да знаат и да разберат како Интернет платформите ги собираат, чуваат и користат нивните лични податоци.

5.2. Земјите членки треба и да развијат координирана национална политика за медиумска писменост и да обезбедат нејзина операционализација и примена преку годишни и повеќегодишни акциски планови и преку обезбедување на соодветни ресурси за овие цели. Клучна стратегија би можела да биде поддршката за создавање на координирана национална мрежа за медиумска писменост која ќе опфаќа широк спектар на чинители, или пак понатамошен развој на таква мрежа

онаму каде што таква веќе постои. Позитивните практики развиени во рамките на националните мрежи треба активно да се разменуваат и промовираат на релевантните меѓународни форуми.

5.3. Во мултимедиумскиот екосистем, медиумската писменост е од суштинско значење за луѓето од сите возрасти и сите сфери на животот. Така, мерките за промовирање на медиумска писменост треба да помогнат да се развие изучувањето на медиумската писменост во училишните наставни програми на сите нивоа и како дел од циклусите на доживотно учење, вклучително и преку обезбедување соодветна обука за наставниците и соодветни ресурси за образовните институции за развој на наставни програми и проектно-ориентирани шеми за учење.

5.4. Земјите членки треба да ги охрабрат сите медиуми да ја промовираат медиумската писменост преку политики, стратегии и активности, без притоа да се мешаат во нивната уредувачка независност. Според природата на нивните цели, мандати и работни методи, јавните медиумски сервиси и медиумите на заедниците можат да играат водечка улога во промовирањето на медиумската писменост. Земјите членки треба, исто така, да промовираат медиумска писменост и преку шеми за поддршка на медиумите, земајќи ги предвид конкретните улоги на јавните медиумски сервиси и медиумите на заедниците.

5.5. Земјите членки треба да обезбедат услови независните национални регулаторни органи и/или други тела да го имаат потребниот опсег и ресурси за промовирање на медиумската писменост на начин кој соодветствува на нивните мандати и да ги охрабрат истите да го прават тоа.

5.6. Земјите членки се охрабруваат да посветат посебно внимание на медиумскиот плурализам и транспарентноста на медиумската сопственост во своите координирани национални програми за медиумска писменост, со цел да им помогнат на граѓаните да направат информирана и критичка проценка на информациите и идеите што се пропагираат преку медиумите. За таа цел, земјите членки се повикуваат, во своите стратегии за обезбедување транспарентност во медиумскиот сектор, да вклучат образовни содржини што ќе им овозможат на поединците да ги користат информациите за сопственоста, организацијата и финансирањето на медиумите со цел подобро разбирање на различните влијанија врз производството, собирањето, организирањето и ширењето на медиумските содржини.

[1] При усвојувањето на оваа препорака, Постојаниот претставник на Руската Федерација посочи дека, во согласност со Член 10.2с од Деловникот за средби на замениците министри, тој го задржува правото на неговата влада да го ограничи опсегот на примена на Препораката за Руската Федерација врз медиумите, како што е наведено во легислативата на Руската Федерација.