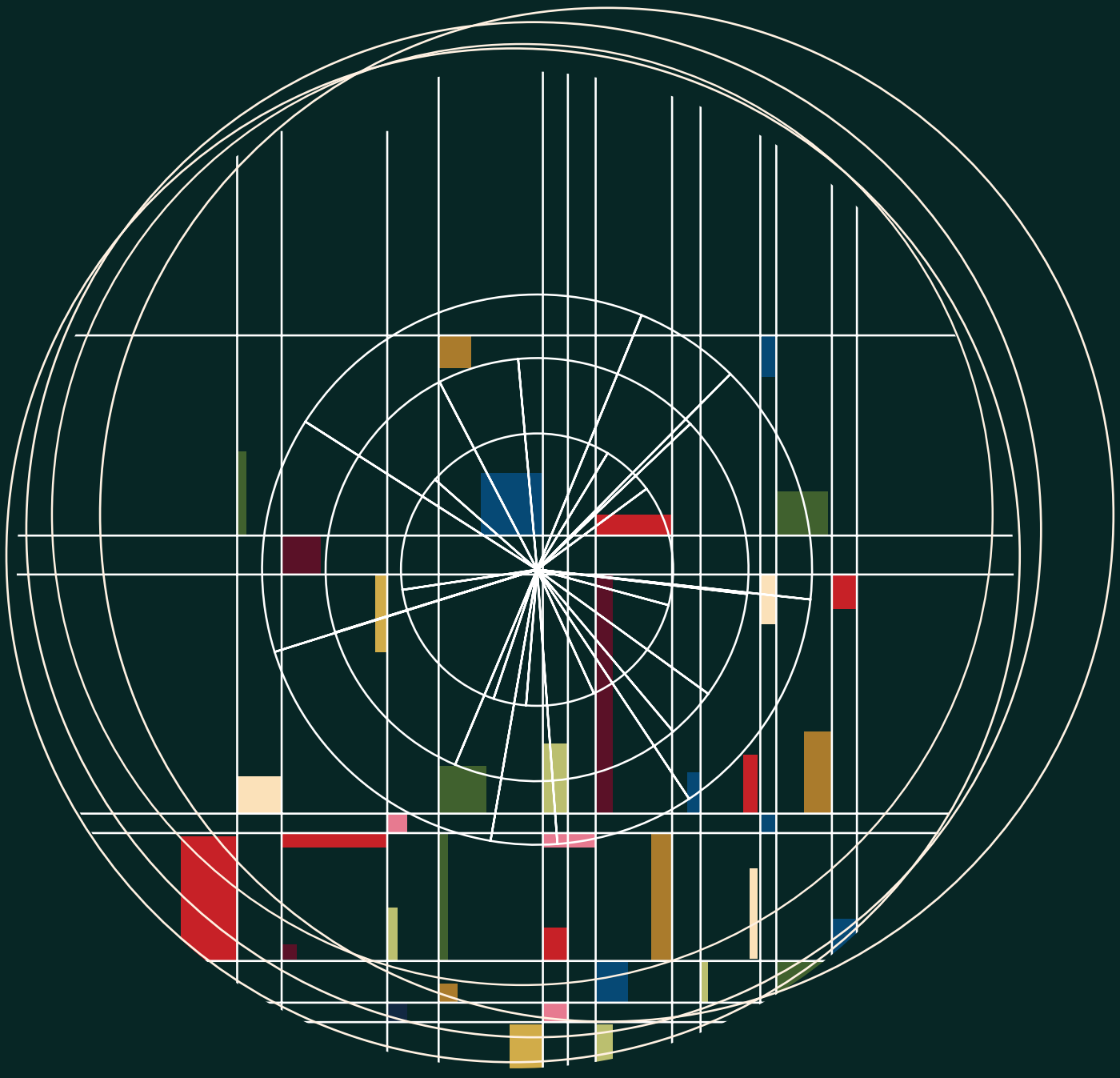
МЕДИУМСКИОТ ЕКОСИСТЕМ И странското мешање и манипулирање со информации во Северна Македонија

Документ за јавна политика



DOI: 10.64370/ETZL4884

Институт за комуникациски студии

respublica

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

За издавачот:
проф. д-р Жанета Трајкоска

Едиција:
ResPublica

Автори:
вон. проф. д-р Марина Тунева
д-р Драган Секуловски

Уредници:
м-р Дејан Андонов
Александра Теменугова

Лектор:
Симона Груевска-Маџоска

Графички дизајн:
Зоран Кардула

Графичко уредување:
Дејан Јовески

Место и година:
Скопје, 2026

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека «Св. Климент Охридски», Скопје

327.8:07(497.7)(047.31)

ТУНЕВА, Марина
Медиумскиот екосистем и странското мешање и манипулирање со информации во Северна Македонија [Електронски извор] : документ за јавна политика / [автори Марина Тунева, Драган Секуловски]. - Скопје : Институт за комуникациски студии, 2026. - (Едиција ResPublica)

Начин на пристапување
(URL): http://respublica.edu.mk/wp-content/uploads/2026/01/mediumskiot-ekosistem-i-smmi-dokument-za-javna-politika-mk.pdf.
- Текст во PDF формат, содржи 52 стр. - Наслов преземен од екранот. -
Опис на изворот на ден 29.01.2026. - Фусноти кон текстот. -
Библиографија: стр. 49-52

ISBN 978-608-4805-77-9

1. Секуловски, Драган [автор]
а) Медиуми -- Странски влијанија -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 67993349

Содржина

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ 5
ВОВЕД 8
Методологија 12
1. КОНТЕКСТ И ПРОБЛЕМ: СММИ КАКО ПРЕДИЗВИК ЗА МЕДИУМСКИОТ ИНТЕГРИТЕТ И ДЕМОКРАТСКИТЕ ПРОЦЕСИ 14
1.1. Матрица на изложеност на СММИ: рамка за мапирање на каналите 17

2. ЕВРОПСКИ РЕГУЛАТОРЕН И СТРАТЕГИСКИ КОНТЕКСТ ЗА СММИ ВО МЕДИУМИТЕ И ВО ДИГИТАЛНИОТ ЕКОСИСТЕМ 19
2.1. Регулаторни инструменти: одговорност на платформите, транспарентност и заштита на медиумскиот плурализам 20
2.2. Советот на Европа и безбедносната перспектива: човекови права, дизајн и отпорност 21
2.3. Импликации за Северна Македонија: обврски и можности во контекст на ЕУ-интеграциите 22

3. ПЕРЦЕПЦИИ И ПОТРЕБИ ПОВРЗАНИ СО СММИ ВО МЕДИУМСКИОТ ЕКОСИСТЕМ ВО НАЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ 23
3.1. Медиумско и изборно законодавство: нормативна основа, без интегриран пристап за СММИ 26
3.2. Дигитална регулација и онлајн средина: ограничен регулаторен опфат надвор од традиционалните медиуми 27
3.3. Национална безбедност и хибридни закани: препознавање на ризикот без медиумска операционализација 28
3.4. Кибербезбедност и законодавство: силна основа за управување со инциденти, но не и замена за пристап за СММИ 29
3.5. Образование и медиумска писменост: превенција и долгорочна отпорност 30
3.6. Синтеза: што недостига во системот и зошто е важно 31

4. ПРИМЕНА НА МАТРИЦАТА НА ИЗЛОЖЕНОСТ НА СММИ ВО КОНТЕКСТ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 32
4.1. Како и зошто ја користиме матрицата? 33
4.2. Што значи ова во пракса: повторливи сценарија релевантни за Северна Македонија 34

5. ПОСТОЕЧКИ МЕХАНИЗМИ И ПРАЗНИНИ ВО ОДГОВОРОТ НА ДРЖАВАТА И МЕДИУМСКИОТ СЕКТОР.....36
5.1. Државни механизми: постојат релевантни елементи, но недостига единствена рамка.....37
5.2. Саморегулација и медиумски практики: силна основа, но со ограничувања во онлајн просторот..... 38
5.3. Улогата на граѓанското општество и меѓународните партнери: носечки капацитет, но без трајна платформа за координација 39
5.4. Клучни празнини низ призмата на Матрицата на изложеност на СММИ 40

6. ЗАКЛУЧОК И ПРЕДЛОГ-МЕРКИ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ 42
6.1. Заклучок 43
6.2. Предлог-мерки за јавни политики..... 44

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Странското мешање и манипулирање со информации (СММИ) претставува сложен системски ризик за демократските општества кој особено се појавува и се засилува преку медиумите. СММИ функционира преку координирани активности на странски државни и недржавни актери, нивни посредници и усогласени канали, кои, меѓу другото, ја користат економската, институционалната и дигиталната ранливост на медиумите за да влијаат врз јавната дебата, довербата во институциите и во демократските процеси.

Овој документ за јавна политика го анализира ваквиот феномен во контекст на Северна Македонија, со фокус на медиумскиот екосистем, регулаторната рамка и институционалните механизми, и предлага мерки за намалување на ризиците со целосно почитување на слободата на изразување и усогласени со европските регулаторни рамки. Наместо атрибуција на конкретни операции, документот применува аналитичка рамка – европската Матрица за изложеност на СММИ ***(FIMI Exposure Matrix)***, за препознавање техники, канали и актери што овозможуваат манипулација и мешање.

Анализата покажува дека ***СММИ во националниот контекст не е регулирано како посебна и интегрирана област***, а неговите релевантни аспекти се поделени низ медиумското и изборното законодавство, дигиталната регулација, рамките за кибер и националната безбедност, како и образовните политики. Овој фрагментиран пристап овозможува ***делумно детектирање, но не и системско управување со ризикот***. Медиумската и изборната регулатива обезбедуваат важни демократски гаранции, но остануваат претежно реактивни и ориентирани кон поединечни содржини. Дигиталната регулација и киберзаконодавството воспоставуваат солидна основа за управување со технички ризици и инциденти, но не го третираат СММИ како медиумски проблем.

Наодите укажуваат на ***системски фактори што ја зголемуваат изложеноста на медиумскиот простор на манипулативно влијание***. Физичките и онлајн нападите, правните закани и недоволната институционална заштита го намалуваат капацитетот за истражување, верификација и критичко известување, кои се клучни за препознавање и разобличување на координирани информациски влијанија. Ограниченият медиумски пазар, финансиските притисоци и нецелосната транспарентност ја зголемуваат ранливоста на дел од медиумите на притисоци и влијанија и ја стеснуваат уредувачката автономија. На платформите, алгоритмите честопати наградуваат содржина што буди силни реакции, па манипулативните пораки добиваат поголем досег, а проверените извори помала видливост. СММИ, пак, ретко се јавува како единечна техника и најчесто се манифестира преку комбинации од селективно претставување факти, дезинформации, координирано засилување, манипулативни наративи и злоупотреба на инфлуенсери и псевдомедиумски страници. Ризиците се зголемуваат во изборни циклуси, безбедносни и геополитички кризи и случаи со висок јавен интерес, кога притисокот за брзи информации го забрзува ширењето на непроверени содржини.

Истовремено, се забележуваат ***празнини во координацијата, односно недоволно јасни протоколи за брза реакција и размена на информации меѓу институциите***, регулаторите, медиумите и граѓанското општество, и ***недостиг***

во системската поддршка на медиумската и информацискатa писменост како долгорочен и превентивен столб на отпорност.

Врз основа на анализата, препораките на овој документ за јавна политика се насочени кон мерки што можат да се спроведуваат паралелно, со јасен приоритет на транспарентноста, институционалната комуникација и јакнењето на професионалните и на јавните капацитети. Тоа подразбира:

- зајакнување на транспарентноста на финансирањето и сопственоста на медиумите и јавната видливост на политичко/платено онлајн рекламирање;
- воспоставување протоколи за брза, точна и конзистентна комуникација во кризни ситуации со јасно распределени улоги и одговорности, без мешање во уредничката автономија;
- континуирани обуки во редакциите за верификација, дигитална безбедност, редакциски стандарди и работа со отворени извори (OSINT), со посебен фокус на локално ниво;
- соработка со платформите преку транспарентност на модерацијата, пристап до податоци за истражувачки и јавен интерес и подобра видливост на кредибилни извори, без цензура и со почитување на слободата на изразување;
- јакнење на јавната отпорност преку програми за медиумска и информациска писменост и промоција на проверка на факти; и
- воспоставување меѓусекторска координација меѓу институциите, медиумските организации, граѓанскиот сектор и академската заедница за следење трендови, рано предупредување и проценка на ефектите од мерките.

Ваквите мерки ќе обезбедат зајакнување на отпорноста на медиумскиот и на дигиталниот екосистем и ќе ја заштитат слободата на изразување и јавниот интерес во услови на странски информациски влијанија.

ВОВЕД

Странското мешање и манипулирање со информации (СММИ) *(Foreign Information Manipulation and Interference – FIMI)*, претставува сложена и долгорочна закана за демократските општества, која сè почесто се манифестира преку медиумските системи и јавната комуникација. За разлика од класичните форми на пропаганда или од поединечни случаи на дезинформации, СММИ опфаќа координирани и намерни активности на странски државни и недржавни актери (вклучително и нивни посредници) насочени кон намалување на довербата во медиумите, институциите и демократските процеси, преку системска злоупотреба на традиционални медиуми и дигитални канали (EEAS, 2023).

Современите европски пристапи кон СММИ, развиени од Европската служба за надворешно дејствување *(European External Action Service – EEAS)*, укажуваат дека СММИ е, пред сè, структурен проблем (EEAS, 2023). Наместо да се задржат само на утврдување „неточни информации", овие пристапи ја анализираат инфраструктурата на влијание, односно мрежите на официјални канали, државно контролирани медиуми, формално независни, но фактички усогласени актери и поширок екосистеми од канали кои меѓусебно се поддржуваат и заеднички создаваат манипулативен ефект врз јавната сфера (EEAS, 2025).

Во овој контекст, медиумите не се само „жртви" или „посредници" на странско влијание туку дел од системот во кој операциите на СММИ може да се вградат, репродуцираат или оспорат. Економската ранливост на медиумскиот пазар, недоволната транспарентност на сопственичките структури и финансиските приходи, зависноста од онлајн платформи и дистрибуција на содржини управувана од алгоритми создаваат средина во која манипулативните влијанија може да се појават и без директна или свесна соработка на медиумските актери. Овие структурни слабости се конзистентно нотирани и во проценките за одржливоста на медиумскиот сектор во Северна Македонија, каде финансиските ограничувања и недоволните ресурси се поврзуваат со намален квалитет на информации и поголема ранливост на притисоци (IREX, 2024). Оттука, СММИ претставува предизвик не само за новинарската професија туку и за медиумската регулатива, саморегулацијата и институционалната координација.

Република Северна Македонија, како земја членка на НАТО и кандидат за членство во Европската Унија, се соочува со вакви ризици во услови на дополнителни структурни слабости. Политичката поларизација, ограничената доверба во институциите, економските притисоци врз медиумите и релативно ниското ниво на медиумска и дигитална писменост ја зголемуваат изложеноста на медиумскиот екосистем на странски манипулативни влијанија, особено во периоди на политичка чувствителност, избори или кризи и го отежнуваат системскиот одговор (AJM, 2024). Во Извештајот на Европската комисија за 2025 година (European Commission, 2025) се нотира дека правната рамка за медиуми сè уште не е целосно усогласена со acquis, вклучително со новата европска регулатива, како што е Европскиот закон за слобода на медиумите *(European Media Freedom Act – EMFA)* (European Commission, 2024). Понатаму, во истиот извештај се вели дека остануваат предизвици околу транспарентноста на сопственоста и дека рамката за државно рекламирање носи ризици од злоупотреби и нарушување на пазарот.

Истовремено, одговорот на СММИ не смее да се заснова на рестриктивни мерки или ад хок ограничувања на содржини, бидејќи тоа носи сериозен ризик за слободата на изразување и медиумскиот плурализам. Европските регулаторни инструменти, особено Законот за дигитални услуги (Digital Service Act – DSA) (European Union, 2022) и Законот за слобода на медиумите (EMFA) ја нагласуваат потребата од управување со системски ризици, поголема транспарентност, одговорност и отчетност, но без мешање во уредничката автономија и легитимниот јавен дискурс.

Во таа смисла, **овој документ за јавна политика има за цел да придонесе кон развој на медиумски ориентиран и регулаторно усогласен пристап кон СММИ во Северна Македонија. Фокусот е ставен на улогата на медиумскиот екосистем и релевантните засегнати страни, како и на регулаторните и на институционалните рамки што го обликуваат нивното дејствување, со цел да се идентификуваат клучни празнини и да се понудат применливи опции за јавни политики. Крајната цел е зајакнување на медиумската отпорност и подобрување на координацијата меѓу медиумите, регулаторите, институциите и граѓанското општество, во согласност со европските стандарди и принципите на слободата на изразување и јавниот интерес**.

Документот е подготвен како анализа на политики, со цел да придонесе кон подобро разбирање на СММИ како системски ризик и кон идентификување на реалистични опции за јавни политики за зајакнување на отпорноста на медиумскиот и на дигиталниот екосистем. Тој е дел од континуираната истражувачка и аналитичка работа на Институтот за комуникациски студии (ИКС) за странското мешање и манипулирање со информации. Се надоврзува на појдовната анализа за тоа како СММИ се манифестира во Република Северна Македонија (Хаџи-Јанев и Стоилковски, 2025), ја продолжува регулаторната перспектива и европскиот контекст разработени во документот за јавни политики (Блејер-Симон, 2025) и ги зема предвид наодите и опциите за институционален одговор на СММИ во земјата (Грижев и Попоска, 2025). Во таа смисла, документот ги задржува веќе воспоставените дефиниции и аналитичкиот пристап и ги развива понатаму со фокус на медиумскиот екосистем: неговите структурни ранливости, каналите и механизмите преку кои тие ранливости можат да бидат искористени, како и мерките што се пропорционални, транспарентни и усогласени со заштитата на слободата на изразување и медиумскиот плурализам.

Пристапот е усогласен со европските рамки што го анализираат феноменот преку обрасци на однесување, мрежи и канали, а не преку изолирани содржини. Документот не утврдува одговорност за конкретни операции и не „припишува" операции на конкретни актери, ниту има цел да произведува листи или да „етикетира" домашни медиуми, организации или поединци. Наместо тоа, се фокусира на структурни ранливости, институционални и регулаторни празнини и начини за нивно надминување преку мерки што се пропорционални и одбранливи од аспект на човековите права. Водечките принципи се: заштита на слободата на изразување и медиумскиот плурализам; пристап заснован на ризик со акцент на транспарентност и отчетност; поддршка на квалитетно новинарство и саморегулација како основа за јавна доверба; и градење општествена отпорност

преку медиумска и информациска писменост и подобрена координација меѓу релевантните чинители.

Документот започнува со вовед и методолошко појаснување на СММИ и аналитичката матрица, потоа го поставува проблемот во национален контекст и ја претставува матрицата на изложеност како алатка за мапирање канали и ефекти. Следува преглед на европскиот регулаторен и стратегиски контекст, а потоа анализа на перцепциите и потребите во земјата и на релевантните нормативни и институционални сегменти. Во продолжение, матрицата се применува на македонскиот контекст за да се идентификуваат повторливи сценарија и ранливости, по што се разгледуваат постоечките механизми и клучните празнини. Документот завршува со заклучоци и предлог-мерки за јавни политики насочени кон институциите, медиумскиот сектор, граѓанските организации и онлајн платформите, во духот на пропорционалност, транспарентност и заштита на слободата на изразување.

Методологија

Овој документ е подготвен како анализа на јавни политики заснована на деск-истражување и аналитичка синтеза на релевантни европски и национални извори, со цел да се опише како СММИ се манифестира како системски ризик во медиумскиот и во дигиталниот екосистем и да се предложат мерки што ја зајакнуваат отпорноста, без ограничување на слободата на изразување и медиумскиот плурализам.

Методологијата се потпира на:

(а) европските концептуални и аналитички рамки за СММИ на Европскиот закон за слобода на медиумите, вклучително и Матрицата на изложеност на СММИ или *FIMI Exposure Matrix*) (EEAS, 2025) како пристап за мапирање на каналите и однесувачките обрасци,

(б) европските регулаторни инструменти што поставуваат обврски за управување со системски ризици, транспарентност и заштита на медиумската слобода (Законот за дигитални услуги *[DSA]*, Законот за слобода на медиумите *[EMFA]*, регулативата за политичко рекламирање, Актот за вештачка интелигенција [AI Act] и поврзаните (ко)регулаторни механизми),

(в) релевантните национални правни и стратегиски документи за медиумите, дигиталната средина и безбедноста, и

(г) локални и регионални анализи за медиумскиот систем, довербата, информациските ризици и безбедноста на новинарите.

Изборот на извори се водеше според критериуми на релевантност за целите на документот, институционална и експертска авторитетност (предност на ЕУ и Советот на Европа), проверливост и применливост во македонски услови.

Временскиот опфат на прегледот е ноември – декември 2025 година. Документот не користи нови теренски податоци (интервјуа, анкети или фокус-групи) и не утврдува потекло/одговорност за конкретни операции или актери. Поради динамичноста на феноменот, анализата намерно се фокусира на структурни ранливости, институционални капацитети и одржливи политики, наместо на поединечни случаи.

1.

Контекст и проблем: СММИ како предизвик за медиумскиот интегритет и демократските процеси

Во дефиницијата на Европската служба за надворешно дејствување (EEAS), СММИ се опишува претежно како „ненелегален" пристап на однесување што може негативно да влијае врз вредности, процедури и политички процеси и се спроведува манипулативно, намерно и координирано, од државни или недржавни актери, вклучително и посредници (EEAS, 2023). СММИ не се сведува на класична пропаганда или на изолирани случаи на дезинформации. Се работи за намерно и координирано дејствување во кое различни комуникациски канали – од медиуми и посреднички мрежи до анонимни профили на социјални мрежи, инфлуенсери и синхронизирани онлајн страници – меѓусебно се засилуваат за да создадат искривена слика за настани, институции и меѓународни партнери (EEAS, 2025). Клучната цел честопати е намалување на довербата, слабеење на демократските процеси, а не „убедување" на публиката во една единствена теза (EEAS, 2023).

Последиците имаат двоен карактер – безбедносен и демократски. Од безбедносен аспект, странските информациски влијанија можат да влијаат врз јавни перцепции и политички одлуки поврзани со надворешната политика, одбраната или клучни геополитички ориентации на државата. Од демократски аспект, тие го нарушуваат информираното учество на граѓаните во изборите и во јавните дебати, поттикнувајќи поларизација, цинизам и апатија (European Commission, 2024).

Во Северна Македонија, ваквите ризици се надоврзуваат на веќе постоечки слабости во медиумскиот екосистем и во институционалната доверба. Европската комисија, во своите извештаи за земјите кандидати, нотира ограничен напредок во слободата на изразување и укажува на нерешени прашања, како транспарентност на сопственоста и потенцијални ризици поврзано со државното рекламирање (European Commission, 2025). Овие услови создаваат простор надворешни наративи полесно да се „локализираат" преку домашни посредници, тематски заедници или таргетирање на ранливи групи.

Дополнително, дигиталната трансформација и зависноста од големите онлајн платформи значи дека голем дел од јавната комуникација се одвива во алгоритамски управувани и честопати нетранспарентни средини, што ја намалува видливоста на координативни манипулативни активности и го отежнува навременото препознавање на ризиците (EEAS, 2025). Во таа насока, Законот за дигитални услуги (DSA) воспоставува обврски, особено за многу големите платформи за процена и намалување на системски ризици поврзани со основните права, јавната дебата и демократските процеси (European Commission, 2025).

Оттука, СММИ е ризик не само за надворешната и безбедносната политика туку и за основните вредности на демократскиот поредок: плурализам, информирано учество, отчетност на институциите и слободни независни медиуми. Потребни се политики што го препознаваат системскиот карактер на заканата, ги јакнат медиумите и новинарите како носители на јавниот интерес и обезбедуваат мерки што се пропорционални, транспарентни и усогласени со европските стандарди за слобода на изразување.

За потребите на овој документ, под СММИ се подразбираат ситуации во кои, кумулативно или доминантно, се препознаваат неколку меѓусебно поврзани елементи.

- Прво, постои странска врска или интерес, при што активностите се иницирани, насочувани или спроведувани во интерес на странски државни или недржавни актери[1], често преку домашни посредници и посреднички структури (EEAS, 2023).
- Второ, СММИ се карактеризираат со намера во своето дејствување и координација, односно со планирано и усогласено дејствување низ повеќе канали и формати, вклучително мрежи од профили и страници на социјалните мрежи, онлајн портали и медиуми, инфлуенсери, групи и платени комуникациски алатки (EEAS, 2024).
- Трето, во рамките на СММИ се применуваат манипулативни комуникациски техники, како што се измама, прикривање на изворот, лажно претставување, селективно врамување или наметнување на наративи преку привидно легитимни извори и платформи (Council of Europe, 2021).
- СММИ имаат јасна цел за влијание врз јавната сфера, вклучително изборните процеси, јавните политики, довербата во институциите и во медиумите, општествената кохезија и меѓународните ориентации, со кумулативен ефект врз демократските процеси (EEAS, 2023).

Во овој пристап, дезинформациите се важен, но не и единствен елемент. Манипулативното влијание може да се постигне и преку точни информации пласирани во манипулативен контекст, ако се засилуваат координирано и со јасна цел за влијание (Council of Europe, 2021). Клучно е да се има предвид дека голем дел од содржините што можат да се сметаат за штетни (вклучително и дезинформации) честопати се легална комуникација, и, како таква, општо земено е заштитена со слободата на изразување и треба да се третира поинаку од нелегалната содржина (Блејер-Симон, 2025). Спецификата на СММИ лежи во намерата, координацијата и потенцијалното штетно влијание на организираните активности. Манипулативен ефект може да се постигне и со точни информации, доколку се пласираат во манипулативен контекст и координирано се засилуваат преку повеќе канали.

Во практична смисла, СММИ најчесто се препознава кога се совпаѓаат неколку индикатори: постои странски интерес; дејствувањето е координирано преку повеќе канали; се користат манипулативни техники (на пример, лажно контекстуализирање, прикривање на изворот, имитирање кредибилни медиуми, злоупотреба на механизми за засилување на досегот); и има јасна цел за влијание врз јавната сфера во друга држава.

[1] Недржавни актери се моќни поединци или групи, како што се невладини организации, корпорации или вооружени групи, кои влијаат врз глобалните или националните процеси, но не се дел од формалната државна власт. Тие дејствуваат независно и влијаат врз политичките, економските и општествените процеси на национално и на глобално ниво.

За потребите на анализа, корисно е да се разликуваат четири основни форми:

(а) долгорочни кампањи што постепено се нормализираат;

(б) операции околу конкретен настан (избори, кризи, протести) со брзо наметнување интерпретација;

(в) операции насочени кон групи (етнички/идентитетски, млади, дијаспора) со цел продлабочување поделби; и

(г) хибридни операции што комбинираат информациски манипулации со други инструменти како што се киберактивности или дипломатски притисоци, при што СММИ функционира како составен дел од поширока хибридна стратегија (NATO, 2024).

Оваа рамка во документот служи за да се разбере како заканите се појавуваат во медиумскиот простор и да се обликуваат политики што го намалуваат нивното влијание, без да се загрозат слободата на изразување, медиумскиот плурализам и демократскиот карактер на јавната дебата.

1.1. Матрица на изложеност на СММИ: рамка за мапирање на каналите

Третиот извештај на Европската служба за надворешно дејствување за заканите од СММИ воведува аналитички инструмент – Матрица на изложеност на СММИ (FIMI Exposure Matrix), за класификација на информативните канали според степенот и природата на нивната поврзаност со странски закануваачки актери и мрежи на влијание. Вредноста на Матрицата е што помага да се согледа „архитектурата" на СММИ-операциите: покрај видливиот слој (официјални и јавно поврзани канали), се мапира и скриената инфраструктура што овозможува инфилтрирање во локални публики и засилување на манипулативни наративи преку мрежи од канали (EuvsDisinfo, 2025).

Матрицата опфаќа четири категории канали:

1. **Официјални државни канали (Категорија 1)** – официјални профили и веб-страници на државни институции, министерства, амбасади и други формални канали на државна комуникација.
2. **Државно контролирани медиумски изданија (Категорија 2)** – медиуми кои формално имаат свој правен субјект, но се финансирани, управувани или уреднички контролирани од државата.

3. **Државно поврзани канали (Категорија 3)** – формално независни канали/медиуми/профили со структурни врски со државата или државно поврзани актери (сопственост, финансирање, координација, повторливи пропагандни обрасци).
4. **Државно усогласени канали (Категорија 4)** – извори што не можат формално да се однесуваат на државен актер, но покажуваат систематска усогласеност и слични однесувачки карактеристики, при што играат значајна улога во СММИ-активностите.

Секоја категорија се препознава преку комбинација на технички и однесувачки индикатори, како јавно декларирана поврзаност или самопретставување, финансиски траги и извори на финансирање, споделена инфраструктура, како и практики на засилување (идентично преземање содржини, автоматизирани преводи, масовно реобјавување, координирани пораки, неавтентични профили и слично).

Во овој документ, Матрицата на изложеност на СММИ ја користиме како рамка за мапирање на каналите и механизмите на информациското влијание. Целта не е да се „ловат" поединечни спорни објави, туку да се разбере како се создава и се засилува манипулативното влијание, односно кои канали го продуцираат, кои го пренесуваат, како се „прелева" меѓу платформи и медиуми и каде добива локална видливост и легитимитет. Овој пристап е особено корисен затоа што СММИ речиси никогаш не функционира како изолиран инцидент, туку се гради постепен ефект преку различни канали, посредници и формати.

Практично, Матрицата во овој документ служи за четири задачи:

- Прво, да се направи преглед на типовите канали релевантни за СММИ-ризици во Северна Македонија;
- Второ, да се спореди таа „карта на каналите" со постојните правила и механизми (закони, регулаторни и саморегулаторни инструменти) и да се утврдат системските „слепи точки";
- Трето, да се процени дали институциите и секторот имаат јасна распределба на улоги и координација, особено за каналите каде влијанието е индиректно; и
- Четврто, да се формулираат мерки што се прецизни и пропорционални: повисоки стандарди за транспарентност и отчетност таму каде што е оправдано, а превентивни и долгорочни алатки таму каде што ризикот е посреден (медиумска писменост, поддршка на независни медиуми, професионални стандарди). Во сите случаи, критериум е усогласеност со европските стандарди и балансирање со слободата на изразување и медиумскиот плурализам.

Важно е да се нагласи дека примената на Матрицата тука не значи „етикетирање" на конкретни домашни медиуми. Таа се користи за подобро разбирање на ризичните точки во системот и за развој на препораки што ја зајакнуваат отпорноста без казнена логика и без ограничување на легитимната јавна дебата.

2.

Перцепции и потреби од медиумската заедница

Европската служба за надворешни работи (EEAS) го дефинира СММИ како претежно не-нелегален образец на однесување, кој сепак може да има значајни негативни ефекти врз вредностите, демократските процедури и политичките процеси. Во фокусот се постоењето на јасна намера, координацијата, манипулативниот карактер и употребата на посредници и мрежи, а не само точноста/неточноста на поединечни тврдења.

Оваа логика е поткрепена со емпириски докази: вториот извештај на EEAS се темели на 750 истражени СММИ-инциденти во периодот 1 декември 2022 – 30 ноември 2023, што ја потврдува потребата од аналитика која препознава „шеми" и повторливи однесувања, а не изолиран случај (EEAS, 2024). Паралелно, *EEAS* ја институционализираше рамката преку развој на сет од алатки за одговор на СММИ *(FIMI Toolbox)* и структури за систематско детектирање и изложување на операции, меѓу кои и Центарот за споделување и анализа на информации за СММИ *(FIMI Information Sharing and Analysis Centre – FIMI-ISAC)* како механизам за подобрена размена на информации и заедничка ситуациска свест во согласност со поширокатa логика на европската „мрежна одбрана".

Третиот извештај на *EEAS* оди чекор понатаму, со фокус на дигиталната инфраструктура (канали, домени, мрежи на страници/профили, начини на дистрибуција) и ја претставува Матрицата на изложеност на СММИ *(FIMI Exposure Matrix)* како алатка за мапирање на архитектурата и индикаторите на операциите (EEAS, 2025). Ова е особено важно за овој документ за јавни политики бидејќи ја пренасочува дебатата од прашањето „која објава е лажна" кон прашањето „кои канали и механизми создаваат кумулативен ефект врз јавната сфера и каде системот е ранлив".

2.1. Регулаторни инструменти: одговорност на платформите, транспарентност и заштита на медиумскиот плурализам

Европската Унија ја гради регулаторната рамка врз ставот дека онлајн просторот не смее да остане простор без одговорност кога станува збор за системски ризици за јавната дебата и демократските процеси. Во таа насока, се засилува управувањето со ризици и транспарентноста, преку комбинација на регулаторни и корегулаторни механизми.

Еден практичен пример за оваа логика е трансформацијата на Кодексот на пракса за дезинформации во Кодекс на однесување во рамките на Законот за дигитални услуги *(DSA)*, при што Европската комисија и Европскиот одбор за дигитални услуги ја одобрија интеграцијата (февруари 2025) како референтна точка *(benchmark)* за демонстрирање на мерките за намалување на ризици и транспарентност (European Commission, 2025).

Паралелно, новиот европски регулаторен пакет ја врзува темата со меди-

умскиот плурализам и независност и со економијата на политичко влијание (транспарентност на политичко рекламирање и ограничување на ризични практики на таргетирање/амплификација). Овие инструменти се релевантни за СММИ затоа што не се ограничуваат на „штетна содржина", туку ја третираат инфраструктурата на влијание, односно кој плаќа, како се таргетира, како се засилува досегот и какви транспарентни траги мора да постојат (IviR, 2025).

Конечно, Актот за вештачка интелигенција на ЕУ *(AI Act)* (European Union, 2024) внесува стандарди што стануваат директно релевантни за СММИ поради зголемената употреба на синтетички содржини, автоматизирано таргетирање и скалабилни манипулативни техники. Со тоа, европската рамка ја проширува политиката од класична „информациска хигиена" кон управување со технолошки ризици што влијаат врз јавната сфера.

2.2. Советот на Европа и безбедносната перспектива: човекови права, дизајн и отпорност

Покрај ЕУ, Советот на Европа ја развива темата од перспектива на човековите права и демократската култура. Насоката на Управниот комитет за медиуми и информатичко општество *(Steering Committee on Media and Information Society – CDMSI)* и Комитетот на експерти за интегритетот на онлајн информациите *(Committee of Experts on the Integrity of Online Information – MSI-INF)* експлицитно ја структурира борбата против онлајн (дез)информации околу три столба: (1) проверка на факти, (2) решенија во дизајнот на платформите и (3) зајакнување на корисниците, со јасна ориентација кон пристап усогласен со човековите права *(human rights compliant)*, односно мерки што се фокусираат на процесите на рангирање/дистрибуција и на условите за информирање, а не произволно „судење на содржини" (Council of Europe, 2023).

Од безбедносен аспект, темата се поврзува со хибридните ризици и киберпросторот. Агенцијата на ЕУ за кибербезбедност *(ENISA)* изготвува проценки на закани и трендови, вклучително и пресек на врските меѓу киберризици и СММИ во хибридни сценарија (ENISA, 2022). Во тој контекст, Агенцијата укажува дека е потребна заедничка ситуациска свест и координиран одговор меѓу институциите, платформите и општеството, бидејќи манипулацијата со информации сè почесто е поврзана со технолошка инфраструктура, автоматизација и злоупотреба на дигитални услуги.

Во овој документ, европскиот контекст служи како референтна рамка за: (а) јасно разграничување меѓу легитимна јавна дебата и координирана манипулација; (б) градење пропорционални мерки што ја штитат слободата на изразување; и (в) поставување систем на одговорности – институционални, медиумски и платформски – со фокус на превенција, транспарентност и отпорност, наместо ад хок реакции.

2.3. Импликации за Северна Македонија: обврски и можности во контекст на ЕУ-интеграциите

Иако Северна Македонија сè уште не е членка на ЕУ, како земја кандидат има јасна насока на постепено усогласување со acquis и со европските стандарди што ја уредуваат медиумската сфера и дигиталната јавност. Во контекст на СММИ, ова значи дека при подготовка или измена на релевантни закони и политики треба да се земат предвид европските пристапи што го третираат проблемот како системски ризик, а не како прашање на „спорна содржина" (EEAS, 2023).

Практично, ова отвора три приоритета:

1. усогласување со принципите на европската рамка за платформска одговорност, транспарентност и управување со ризици, вклучително преку преземање добри практики од корегулаторните механизми (како Кодексот на однесување за дезинформации);
2. вградување на СММИ-логиката (индикатори, техники, мрежни практики) во национални стратегии и акциски планови, за да се избегне фрагментарен и исклучиво реактивен одговор;
3. стимулирање координација меѓу институциите, регулаторите, медиумскиот сектор и граѓанското општество, бидејќи СММИ е мрежен феномен кој по дефиниција бара повеќесекторски пристап.

Од перспектива на јавните политики, суштински е да се избегнат два екстрема: игнорирање на ризиците (со што медиумскиот простор останува без системски одговор) и непропорционални мерки што може да ја ограничат слободата на изразување или да отворат простор за политичка злоупотреба. Европските рамки и стандардите на Советот на Европа нудат практична референтна линија за политики што истовремено го штитат јавниот интерес, безбедноста и медиумската слобода.

3.

Перцепции и потреби поврзани со СММИ во медиумскиот екосистем во национален контекст

Во Северна Македонија, странското мешање и манипулирање со информации не е регулирано како посебна политичка област. Наместо тоа, релевантните аспекти се инкорпорирани индиректно во повеќе закони, стратегии и институционални мандати што го уредуваат медиумскиот систем, изборните процеси, дигиталната средина и националната безбедност. Овој распрснат нормативен пристап овозможува делумно адресирање на поединечни симптоми, но не и системско управување со ризикот.

Отпорноста кон СММИ не зависи само од формалните стратегии и законски рамки туку и од реалните услови во кои функционираат редакциите и новинарската професија. Анализите на медиумските слободи и безбедноста на новинарите укажуваат дека структурните притисоци врз редакциите – физички и онлајн напади, правни закани и недоволно ефикасна институционална заштита, создаваат „ефект на ладење" врз новинарската работа и го намалуваат капацитетот за истражување, верификација и критичко известување (ЗНМ, 2025). Овој ефект директно го намалува капацитетот за истражување, верификација и критичко известување, особено во услови на комплексни и координирани информативни влијанија.

Дополнително, анализите на медиумскиот пазар и довербата во медиумите покажуваат дека скромниот медиумски пазар, ниската доверба, политички мотивираните канали и извори со странско влијание го комплицираат јавниот простор и го олеснуваат нормализирањето на манипулативни содржини (МИМ, 2023). Публиката ретко прави јасна разлика меѓу овие извори, што овозможува манипулативните содржини полесно да се нормализираат, а странското информативно мешање потешко да се препознае како системски проблем (SEENPM, 2024).

Оттука, од перспектива на медиумската заедница, потребни се јавни политики што не се сведуваат на рестриктивни или исклучиво безбедносно ориентирани мерки, туку истовремено ја зајакнуваат улогата на еснафските организации, безбедноста на новинарите, економската и уредничката независност на медиумите, саморегулацијата и етичките стандарди, како и капацитетите за истражувачко новинарство. Токму овие елементи ја определуваат границата меѓу отпорност и ранливост на медиумскиот простор и претставуваат неопходна појдовна точка за развивање ефективни, пропорционални и медиумски чувствителни политики за справување со СММИ, разработени во продолжение на документот.

Во 2025 година, Институтот за комуникациски студии (ИКС) преку серија јавни интервјуа и анализи на неговите онлајн медиуми Рес публика и Само прашај обезбеди дополнителни увиди за тоа како медиумската и стручната заедница ги препознава ризиците и празнините поврзани со СММИ – од институционални одговори и изборни ранливости, до киберкапацитети и улогата на новите онлајн актери.

Точките во продолжение ги резимираат најчесто повторуваните согледувања од овие консултации и јавни дебати. Тие овде се наведуваат како дијагноза на системските празнини, а во продолжение на документот се разработуваат низ анализата на рамките, механизмите и мерките.

- **Постои недостиг на координација и јасен механизам за реакција.** Практичниот проблем не е само „кој закон е релевантен“ туку и тоа што нема јасно систематизиран пристап и институционален механизам за брза и координирана реакција на СММИ, што ја остава државата подложна на хибридни закани и манипулативни наративи (ИКС, 2025). Ова упатува на потребата од јасна распределба на улоги, протоколи за размена на информации и пропорционални мерки што ќе ја штитат слободата на изразување, а сепак ќе овозможат ефикасен одговор кога постои координирано и намерно штетно влијание.
- **Постојат ранливости во регулацијата и финансирањето на онлајн медиумите во изборни процеси.** Ризиците најјасно излегуваат на површина во изборни циклуси, особено околу платеното политичко рекламирање и статусот/третманот на онлајн медиумите. Во јавната дебата беше посочено дека во изборни регистри се појавуваат и онлајн медиуми регистрирани надвор од државата, што отвора простор за злоупотреби и потенцијални влијанија. Во таков контекст, дискусијата најчесто се сведува на потребата од попрецизни и поиздржани измени во изборната регулатива, како во делот на условите за учество, така и во делот на транспарентноста на финансирањето и рекламирањето (SamoPrasaj, 2025).
- **Кибербезбедноста и капацитетите се „тесно грло“ за отпорност.** Во доменот на дигиталната безбедност, институционалните капацитети остануваат една од најкритичните ранливости. Националниот центар за одговор на компјутерски инциденти (MKD-CIRT) обезбедува техничка поддршка и координација за над 150 институции, но располага со ограничени човечки ресурси (шест лица). Ова дополнително ја нагласува потребата од структурно зајакнување, на пример, со воспоставување национална контакт-точка/„SOS“ број и мониторинг 24/7, како и поцврста поврзаност меѓу безбедносните мерки и политиките за јавна комуникација (ResPublica, 2025).
- **Постојат влијанија преку социјални мрежи и посредници.** Во поширокиот институционален контекст, странските влијанија и манипулации најчесто се поврзуваат со интернетот и социјалните мрежи како клучни канали за притисок, дискредитација или посредно влијание врз внатрешните процеси. Тоа ја нагласува потребата од систематска анализа и координиран одговор, но без преминување во прекумерни ограничувања на говорот (ResPublica, 2025).
- **СММИ честопати функционира како „надворешно-политички инструмент“.** Студиите на случај покажуваат дека СММИ ретко се одвива изолирано; најчесто се „закачува“ за постојни општествени и политички тензии. Анализите за руско мешање, на пример, укажуваат дека ранливости како билатерални спорови и ниска доверба во институциите можат да се искористат за засилување на одредени наративи и за создавање дестабилизирачки ефекти. Ова е важно затоа што упатува дека одговорот не треба да биде фрагментиран, туку постојните политики и механизми треба да се поврзат во покохерентен систем на отпорност (ИКС, 2025).

Сумирано, ставовите укажуваат дека СММИ се препознава низ повеќе политики и институции, но дека недостига заедничка рамка која би обезбедила навремена, координирана и пропорционална реакција. Затоа е потребно постоечките мерки да се поврзат во поконзистентен пристап, со јасни надлежности, минимален пакет заеднички протоколи и стабилни капацитети, без да се наруши слободата на изразување.

3.1. Медиумското и изборното законодавство: нормативна основа, без интегриран пристап за СММИ

Основната регулаторна рамка што го уредува медиумскиот простор и изборното информирање во Северна Македонија – Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Законот за медиуми и Изборниот законик, е поставена околу клучни демократски принципи како медиумски плурализам, професионални и етички стандарди, заштита од говор на омраза и обезбедување фер и рамноправно медиумско покривање за време на избори. Овие закони претставуваат важна нормативна основа за квалитетот на јавната дебата и изборниот интегритет, но нивниот аналитички и регулаторен фокус останува ограничен на традиционалните медиумски улоги и поединечни содржини.

Ниту еден од наведените закони експлицитно не го препознава странското мешање и манипулирање со информации како координиран, намерен и често транснационален ризик, ниту, пак, предвидува механизми за анализа на мрежи на влијание, посреднички канали или синхронизирано манипулативно однесување што се одвива преку комбинација на медиуми, онлајн платформи и неформални комуникациски актери. Регулаторниот пристап останува претежно реактивен и содржински ориентиран, што го отежнува раното препознавање на системски обрасци на влијание.

Во изборен контекст, Изборниот законик (Државна изборна комисија, 2024) утврдува детални правила за медиумско покривање, политичко рекламирање и еднаков пристап на изборните учесници до медиумите, како и надлежности на регулаторните тела за следење на почитувањето на овие правила. Сепак, фокусот е ставен првенствено на формалната законитост, рамноправноста и транспарентноста на изборната кампања, а не на детекција и адресирање на координирани надворешни информативни влијанија кои дејствуваат индиректно, преку онлајн екосистемот, социјалните мрежи и т.н. „сиви“ медиумски канали.

Како резултат на тоа, постоечката медиумска и изборна регулатива обезбедува основни гаранции за фер натпревар и професионално известување, но не е концептуално и инструментално приспособена за справување со СММИ како системски феномен што функционира преку мрежи, посредници и дигитална инфраструктура. Оваа празнина ја ограничува способноста на институциите и

регулаторите навремено да препознаат и адресираат манипулативни влијанија кои формално не ги прекршуваат правилата, но имаат кумулативен ефект врз јавната сфера и довербата во демократските процеси.

3.2. Дигиталната регулација и онлајн средината: ограничен регулаторен опфат надвор од традиционалните медиуми

Дигиталната и онлајн средина во Северна Македонија сè уште е регулирана фрагментирано, преку општи закони што не се примарно насочени кон медиумската сфера и информативните ризици. Законот за електронски комуникации, Законот за заштита на личните податоци и Законот за кибербезбедност воспоставуваат основни правила за функционирање на дигиталната инфраструктура, заштита на приватноста и безбедноста на мрежите, но не ја третираат странската манипулација и мешање со информации како специфичен демократски и медиумски ризик.

Во овој нормативен контекст, онлајн платформите, социјалните мрежи, инфлуенсерските канали и дигиталните портали што не се регистрирани како медиуми во смисла на Законот за медиуми, остануваат надвор од систематски регулаторен и аналитички надзор. Иако овие актери имаат значајно влијание врз јавното мислење и изборните процеси, постоечката регулатива не предвидува обврски за транспарентност на уредувачките структури, финансирањето или координираното однесување во онлајн средината. Ова создава простор во кој манипулативните активности можат да се одвиваат во „сива зона", формално легални, но потенцијално штетни за јавниот интерес.

Од аспект на кибербезбедноста, Националната стратегија за кибербезбедност (Министерство за дигитална трансформација, 2025) и релевантната законска рамка ја препознаваат можноста за хибридни закани, но доминантно ги третираат преку техничка и инфраструктурна призма (заштита на системи, инциденти, мрежи), без јасна поврзаност со информациските операции, медиумските канали и јавната комуникација. Во отсуство на ваква поврзаност, СММИ останува индиректно спомнат феномен, без операционализирани индикатори и без јасно дефинирана институционална надлежност за следење на информативното влијание во онлајн просторот.

Во споредба со европските регулаторни трендови, ваквиот пристап создава јаз. Регулативата за дигитални услуги воведува обврски за проценка и управување со системски ризици поврзани со изборите, јавната дебата и медиумскиот плурализам, особено за многу големите онлајн платформи. Отсуството на национални механизми што ја следат оваа логика ја ограничува способноста на државата навремено да ги препознае и адресира координираните информативни влијанија што се одвиваат преку дигитални екосистеми.

Како резултат, дигиталната регулација во Северна Македонија обезбедува основна заштита на инфраструктурата и личните податоци, но не нуди доволно алатки за системско разбирање и управување со ризиците од СММИ во онлајн средината. Оваа празнина е особено релевантна во изборни и кризни периоди, кога манипулативните кампањи најчесто се активираат преку комбинација од платформи, неформални канали и посреднички мрежи, надвор од досегот на традиционалната медиумска регулација.

3.3. Националната безбедност и хибридните закани: препознавање на ризикот без медиумска операционализација

Во националната безбедносна и стратегиска рамка на Северна Македонија, странското влијание и хибридните закани се препознаени како релевантни ризици за стабилноста на државата и демократските институции. Националната стратегија за безбедност (Министерство за дигитална трансформација, 2024 – 2029), Националната стратегија за кибербезбедност (Министерство за дигитална трансформација 2025 – 2028), како и Законот за безбедност на мрежни и информациски системи (Собрание на РСМ, 2023) упатуваат на постоењето на сложени и комбинирани закани кои можат да ја загрозат институционалната отпорност и јавната доверба, вклучително и преку злоупотреба на информативниот простор.

Сепак, и покрај ова формално препознавање, пристапот кон овие ризици останува доминантно безбедносно и инфраструктурно ориентиран. Хибридните закани се третираат пред сè низ призма на заштита на критичната инфраструктура, државните системи и институциите, додека медиумската сфера, јавната комуникација и дигиталните платформи се опфатени индиректно и без јасна операционализација. Не постои нормативна или стратегиска рамка што систематски ги поврзува безбедносните проценки со динамиката на медиумското известување, онлајн екосистемот и комуникациските мрежи преку кои се одвива информативното влијание.

Како резултат на тоа, СММИ не е дефиниран како посебен медиумски и демократски ризик со прецизно утврдени индикатори, институционални улоги и механизми за следење. Нема јавно достапни воспоставени процедури за координација и размена на информации меѓу безбедносните институции, медиумските регулатори и другите релевантни актери, како и механизми за рано предупредување и анализа на координирани информативни кампањи што дејствуваат под прагот на класичните безбедносни инциденти, како што е разработено и во европската рамка за СММИ (EEAS, 2022). Во овој контекст, кибердимензијата се појавува како дел од поширокото безбедносно разбирање на хибридните закани, додека конкретните правни и операционални аспекти на кибербезбедноста се разгледуваат подолу.

Во ваков институционален контекст, медиумите остануваат без јасни насоки, поддршка или заштитни механизми за справување со сложени форми на странско информативно влијание, додека безбедносниот сектор располага со ограничен аналитички увид во медиумските и дигиталните процеси преку кои овие влијанија се манифестираат. Овој јаз меѓу стратегиското препознавање на заканата и нејзиното практично управување во медиумската и јавната сфера ја ограничува вкупната институционална отпорност и ја намалува способноста на државата навремено и пропорционално да одговори на СММИ како комплексен, меѓусекторски феномен.

3.4. Кибербезбедноста и законодавството: силна основа за управување со инциденти, но не и замена за пристап за СММИ

Со усвојувањето на новиот Закон за безбедност на мрежни и информациски системи, со примена од јануари 2026 година, се зајакнува управувањето со киберризици и институционалната координација, според Директивата (ЕУ) 2022/2555 (NIS2). Законот поставува јасни правила за заштита на мрежните и информациските системи и е важен за националната дигитална отпорност. Со него, Националниот центар за одговор на компјутерски инциденти (MKD-CIRT) е надлежен за сите важни и суштински субјекти во државата, како и субјекти без секторски тимови за одговор на компјутерски безбедносни инциденти.

Сепак, и покрај неговата релевантност за пошироките хибридни сценарија во кои киберинцидентите и информативните влијанија можат да се надоврзуваат, законот не е дизајниран да го уреди странското мешање и манипулирање со информации како медиумско и демократско прашање. Неговиот фокус останува насочен кон инциденти, технички ризици и институционални одговори, без да опфати аспекти поврзани со уредувачки практики, транспарентност на информативните канали или анализа на наративи и мрежи на влијание. Оттука, кибер-законодавството претставува важен „одбранбен слој", но не ја заменува потребата од посебен и интегриран пристап за СММИ што ги поврзува медиумските политики, професионалните стандарди и јавната комуникација.

Во иста насока, Стратегијата за кибербезбедност 2025 – 2028 (Влада на РСМ, 2025) ја развива националната визија за безбедна дигитална трансформација и препознава дека современите ризици се преклопуваат со хибридни закани и информациски влијанија. Дополнително, Стратегијата за киберодбрана (Министерство за одбрана, 2021) ја третира кибердимензијата во безбедносно-одбранбен контекст. И покрај ова, во националниот „пакет" и натаму недостига документ/механизам што јасно ќе го позиционира СММИ како посебен предмет на дејствување во медиумскиот екосистем со прецизно дефинирани улоги, протоколи, праг за реакција, заштитни мерки и гаранции за слобода на изразување.

3.5. Образованието и медиумската писменост: превенција и долгорочна отпорност

Странското мешање и манипулирање со информации не се потпира исклучиво на нормативни празнини или институционални слабости туку и на ограничени капацитети во општеството за препознавање и критичко проценување на манипулативни техники, координирани кампањи, лажно контекстуализирање и злоупотреба на дигитални механизми за засилување. Оттука, образованието и медиумската писменост претставуваат клучен превентивен слој во националната отпорност. Тие не се насочени кон „гонење содржини", туку кон јакнење на способноста на граѓаните да носат информирани проценки и да учествуваат во јавната дебата со помала ранливост на манипулативни влијанија.

Во тој контекст, Рамката за медиумска писменост во основното образование (2023) (Биро за развој на образованието, 2023) претставува важен чекор кон системско вградување на медиумската писменост во формалното образование. Документот ја поставува медиумската писменост како систем на компетенции што се развиваат низ различни предмети и возрасни нивоа, со посебен акцент на критичко мислење, разбирање на медиумските пораки, препознавање на манипулативни техники и одговорно создавање и споделување содржини. Фактот што Рамката е изработена преку соработка меѓу институционални и стручни чинители – Бирото за развој на образованието, IREX и Македонскиот институт за медиуми, ја зголемува нејзината практична применливост, но истовремено ја нагласува потребата од континуирана поддршка во имплементацијата, особено преку обуки за наставници, развој на наставни материјали и систематско следење на примената.

Покрај основното и средното образование, важно е медиумската писменост да се третира како континуитет што продолжува и во високото образование, особено затоа што токму таму се формираат идни наставници, новинари, комуникатори и јавни службеници. Во таа насока, во рамки на иницијативи и партнерства за медиумска писменост, ИКС придонесе кон отворање на темата во високото образование и кон практични чекори за нејзино институционализирање, вклучително и преку воведување предмети/модули за медиумска писменост на осум факултети од шест универзитети (ИКС, 2024).

Дополнителна вредност за „екосистемски" пристап има Мрежата за медиумска писменост[2], воспоставена со цел да ја олесни комуникацијата и консултацијата меѓу различни актери што работат на унапредување на медиумската писменост. Во логиката на овој документ, ваквите платформи се значајни затоа што создаваат простор за усогласување на пристапи и стандарди меѓу институции, регулатори, медиуми, академската заедница и граѓанскиот сектор, услов што е од суштинско значење за долгорочна отпорност кон СММИ како мрежен феномен, а не како серија изолирани инциденти. Како практична поддршка за стандардизација на терминологијата и полесна примена во наставата и јавните политики, достапен е и Речникот на медиумската писменост – онлајн платформа со поими и објаснувања на македонски и

[2] Мрежа за медиумска писменост (2023) „За нас / Што е тоа Мрежа за медиумска писменост?". Онлајн платформа.

на албански јазик[3]. Вакви алатки се важни затоа што ја намалуваат терминолошката неусогласеност меѓу чинителите и го олеснуваат развојот на материјали, обуки и јавни интервенции што се меѓусебно компатибилни.

Конечно, ова поле е релевантно и затоа што независни проценки укажуваат на потребата од забрзано јакнење на медиумската писменост како одговор на ранливоста на дезинформации и манипулативни влијанија (YouthWiki, European Commission/EACEA, 2025). Оттука, постоечките образовни и координациски чекори треба да се читаат како основа што веќе постои во националните политики и како дел што може да се засили и да се поврзе со другите институционални и регулаторни мерки во следните поглавја.

3.6. Синтеза: што недостига во системот и зошто е важно

И покрај видливиот напредок во усвојувањето стратегии и нови законски решенија во доменот на кибербезбедноста и хибридните закани, СММИ во националните рамки најчесто се појавува како имплицитна категорија, диспензирана низ повеќе документи, институционални надлежности и секторски политики, без обединета и јасно артикулирана поставеност што го третира странското информативно мешање како специфичен безбедносен и демократски предизвик за медиумскиот систем. Домашните анализи (ResPublica, 2025) укажуваат дека институционалниот одговор честопати се активира реактивно, особено во чувствителни периоди (како избори или регионални кризи), координацијата и размената на информации не се доволно континуирани и видливи и потребни се посилни капацитети за следење и анализа, како и формализирани партнерства со академската заедница и граѓанскиот сектор, дополнети со системски програми за медиумска и дигитална писменост во јавниот сектор.

Постоечките анализи (МИМ, 2021) покажуваат дека, иако говорот на омраза се адресира преку повеќе законски и институционални механизми, дезинформациите – како и во повеќето демократски земји – најчесто остануваат во доменот на саморегулацијата и проверката на факти, што ја засилува потребата од координиран, стратегиски и пропорционален пристап наместо ад хок интервенции.

Паралелно, постојат значајни позитивни основи за долгорочна отпорност (особено преку медиумската писменост и мрежните иницијативи), но тие ќе дадат најголем ефект само ако се поврзат со појасни институционални улоги, протоколи и механизми за континуирано следење и рано предупредување. Во таа смисла, следните делови од документот ги идентификуваат клучните празнини и развиваат опции за јавни политики што ја зајакнуваат отпорноста кон СММИ, со целосно почитување на стандардите за слобода на изразување, медиумски плурализам и уредничка автоно-

[3] Речник на медиумската писменост „За речникот", https://recnik.medium.edu.mk/za-recnikot/

4.

Примена на матрицата на изложеност на СММИ во контекст на Северна Македонија

4.1. Како и зошто ја користиме матрицата?

мија.

По прегледот на европските рамки и домашните политики, следниот чекор е да се постави оперативна логика, односно како да се зборува за СММИ на начин што е доволно прецизен за јавни политики, но без ризик од произволни проценки, стигматизација или ограничување на легитимниот јавен дискурс. Тука ја користиме Матрицата на изложеност на СММИ *(FIMI Exposure Matrix)* како аналитичка рамка за мапирање на каналите и улогите во информациското влијание, а не за оценување на поединечни објави, туку за разбирање на архитектурата преку која манипулативните наративи се создаваат, легитимираат, засилуваат и локализираат.

Во Третиот извештај на Европската служба за надворешно дејствување *(EEAS)* за заканите од СММИ (EEAS, 2025), Матрицата е дел од методологијата што ја прави видлива инфраструктурата на операциите. СММИ се третира како екосистем во кој различни канали, посредници и практики можат да се активираат синхронизирано и да се засилуваат меѓусебно, со кумулативен ефект врз јавната сфера. Ова е клучно за политички документ, односно дебатата се поместува од тоа „дали една објава е точна/неточна" кон „кои механизми создаваат системски ризик и кои мерки се оправдани".

Во национален контекст, причина за користење на ваква рамка е практична, а истовремено и заштитна. На тој начин се обезбедува пропорционалност – не е исто кога има лажно претставување како институција преку лажен или клониран профил, кога има некритичко преземање и масовно реобјавување содржини, и кога има координирано препакување и легитимизирање на наративи преку мрежи на посредници со цел тие да добијат привид на кредибилитет и поширок досег (EUvsDisinfo, 2025). Затоа, во овој документ Матрицата се чита како алатка за мапирање и ориентација *(policy mapping)*, а не како механизам за формално означување на конкретни домашни медиуми. Целта е да се идентификува:

(а) кои типови канали се искористуваат најчесто;
(б) каде постојат најреалните „точки" за рано предупредување; и
(в) кои мерки се најефективни без да се нарушат слободата на изразување и медиумскиот плурализам.

Според таа логика, **четирите категории од Матрицата се разбираат на следниов начин:**

Категорија 1 – Официјални државни канали. Овде спаѓаат официјални веб-страници и профили на државни институции (вклучително и дипломатски претставништва често претставени како официјални страници на амбасади на странски земји на социјални мрежи). Ризикот не е во „содржината" самата по

себе, туку во фактот дека овие канали за јавноста честопати функционираат како референтна точка, па претставуваат цел за имитација, лажно претставување и манипулирани „соопштенија“. Затоа мерките се претежно институционални и превентивни, односно јасна верификација и визуелна идентификација на официјалните канали, комуникациски протоколи за криза и брза корекција/демант кога се појавува лажен „официјален“ извор.

Категорија 2 – Државно контролирани медиуми. Во европските анализи, оваа категорија е типичен инструмент во авторитарни контексти, но за Северна Македонија најрелевантната поента е превентивна. Тоа значи дека домашните медиуми (вклучително и јавниот сервис и медиуми што добиваат значителен износ на јавни средства) мора да имаат реални гаранции за уредничка независност и јасни професионални стандарди што спречуваат некритичко пренесување и засилување на надворешни манипулативни наративи, особено во кризни и изборни периоди. (Ова не е „класификација“ на домашни субјекти, туку правило за отпорност. Јавниот интерес бара повисок праг на транспарентност, проверка и уредничка автономија кога улогата на медиумот е системски важна).

Категорија 3 – Државно поврзани канали и „сива зона“. Ова е просторот каде што ризикот честопати се создава преку нетранспарентни сопственички и финансиски структури, зависност од јавни средства, посреднички мрежи и повторливи обрасци на усогласено засилување. Тука мерките најмногу се од доменот на транспарентност и отчетност: јавно видливо сопственištво и финансирање, појасни правила за распределба на јавни средства и мониторинг што се фокусира на практики на однесување и мрежи, а не на изолирани прилози, затоа што токму повторливоста и координацијата се клучните сигнали за системско влијание.

Категорија 4 – Државно усогласени канали. Овде спаѓаат портали, страници, профили и инфлуенсерски системи што немаат формална институционална врска со странски државен актер или, пак, тоа не може да се докаже, но покажуваат упорно усогласување во одредени рамки, темпирање и однесување, честопати активирано во „критични моменти“. Ова е најчувствителниот простор за политики, бидејќи неправилно поставен одговор лесно може да произведе поларизација и стигматизација. Затоа, приоритетните инструменти тука се долгорочни и демократски одбранливи – медиумска и информациска писменост, поддршка на независно новинарство и јакнење на професионалните стандарди на новинарската професија.

Сумирано, Матрицата во овој документ служи како компас за јавни политики, односно да покаже каде се ризичните „влезни точки“ и „мостови“ во екосистемот и да помогне мерките да бидат прецизни, пропорционални и усогласени со европските стандарди, без казнена логика и без ограничување на легитимната јавна дебата (EEAS, 2025).

4.2. Што значи ова во пракса: повторливи сценарија релевантни за Северна Македонија

Во контекст на јавните политики, сценаријата подолу не служат за набројување на конкретни случаи или актери, туку за објаснување на практичната логика на изложеност на СММИ. Тие укажуваат на тоа каде најчесто се создава притисок врз јавната сфера, кои наративи се релативно „лесни за активирање" и кои комбинации на канали и посредници имаат најголем потенцијал да произведат системски ефект.

Во изборни периоди, повторлив ризик е делегитимирање на процесот преку тврдења за „наместени избори", напади врз кредибилитетот на изборната администрација и поттикнување апатија или радикализација. Анализата на *International IDEA* за изборно поврзани СММИ во Северна Македонија укажува дека странските и посредничките влијанија најчесто се „надоврзуваат" врз постоечки слабости (поларизација, недоверба, чувствителни идентитетски теми) и ги засилуваат преку координирани стратегии во изборен контекст (International IDEA, 2025).

Во услови на геополитички кризи (војни, санкции, регионални тензии), чести се рамките што го прикажуваат Западот како слаб или непријателски, релативизираат одговорност на авторитарни режими и активираат стравови и историски трауми. *EEAS* нотира дека дигиталната инфраструктура на СММИ честопати е распослана низ повеќе слоеви и актери, со мешавина од видливи и „посреднички" канали. Токму затоа националните медиумски системи можат да станат несвесни „репродуктори" ако недостигаат контекст, проверка и уредничка дисциплина (EEAS, 2025).

Посебно чувствителна точка за Северна Македонија се етничките и идентитетските прашања, каде што манипулациите најчесто се насочени кон продлабочување на недовербата меѓу заедниците или создавање впечаток дека евроинтеграцијата значи „губење идентитет". Анализите посочуваат дека таквите наративи се потпираат на домашни слабости (пад на стандарди, политичка турбуленција, фрагментиран медиумски простор) за да добијат реално влијание, вклучително и врз меѓуетничките односи (Тројачанец, Ризаов, 2024).

Најнакрај, повторлив е и моделот на кампањи што ги таргетираат граѓанското општество и независните медиуми преку дискредитација и етикетирање како „странски платеници/агенти". Ризикот овде е системски. Кога се поткопува довербата во актери што проверуваат факти, мониторираат моќ и застапуваат јавен интерес, се намалува општествениот капацитет за отпорност, а манипулативните наративи полесно се нормализираат. Регионалните проценки за ранливости во Западен Балкан експлицитно го нотираат овој образец како фактор што ја зголемува изложеноста на информациски манипулации (NATO StratCom Centre of Excellence, 2020).

5.

Постоечки механизми и празнини во одговорот на државата и медиумскиот сектор

По идентификувањето на типичните сценарија во кои се активира странското мешање и манипулирање со информации и по примената на Матрицата на изложеност на СММИ како рамка за мапирање на каналите и обрасците на влијание (поглавја 3 и 4), следниот чекор е да се оцени колку постоечките механизми во државата и во медиумскиот сектор се подготвени да одговорат на овие ризици. Оценката е насочена особено кон аспектите на превенција, рано препознавање и координиран институционален и медиумски одговор.

Ова поглавје ја разгледува состојбата низ „призмата" на Матрицата на изложеност на СММИ, но од перспектива на системска отпорност: јасност на улогите, постоење на практични протоколи и реална координација меѓу институциите, регулаторите, медиумските организации, граѓанското општество и онлајн платформите.

5.1. Државни механизми: постојат релевантни елементи, но недостига единствена рамка

Државниот одговор на дезинформации и поврзани закани во Северна Македонија досега се развивал фрагментирано, преку повеќе закони и стратегии што допираат до проблематиката, но без единствена и експлицитна рамка што ја третира СММИ како посебен ризик за демократските процеси и медиумскиот екосистем. Во нормативна смисла, релевантни прашања постојат во медиумската регулатива, особено во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Законот за медиуми (Собрание на РСМ, 2025), кои поставуваат правила за одговорност на медиумите посебно на традиционалните. Паралелно, одредени форми на говор кој поттикнува дискриминација или насилство се адресираат и низ кривично-правни одредби, а изборното законодавство поставува правила за медиумско покривање во изборен период и ограничувања за пропагандни практики.

Сепак, клучниот практичен проблем е што, во отсуство на јасна СММИ-политика, институционалните реакции најчесто се појавуваат како ад хок одговори. Тие вклучуваат поединечни деманти, неформална координација во кризни ситуации и кампањи за информирање што не се поткрепени со континуиран мониторинг, јасни индикатори и формализирани протоколи за соработка со медиумскиот сектор. Оваа празнина станува поочигледна при споредба со европскиот пристап, кој инсистира на управување со ризикот, транспарентност и структурирани механизми за намалување на системски ризици во дигиталната сфера, вклучително и преку регулативата за дигитални услуги (DSA) и придружните кодекси и упатства.

Иако во стратегиските документи за кибербезбедност и отпорност кон хибридни закани се препознаваат дезинформациите и пропагандата како дел од поширокиот спектар на ризици, ова препознавање сè уште недоволно се „преведува" во оперативна архитектура. Недостигаат редовна анализа на трендови, јасно распределени надлежности, механизми за размена на релевантни податоци и конзистентна линија на јавна комуникација во чувствителни периоди, што ја ограничува способноста за навремен и пропорционален одговор.

5.2. Саморегулацијата и медиумските практики: силна основа, но со ограничувања во онлајн просторот

Саморегулацијата е една од посилните точки во медиумскиот екосистем. Советот за етика во медиумите, како и Советот на честа при Здружението на новинари на Македонија (ЗНМ), обезбедуваат етаблиран механизам за жалби и одлучување за прекршувања на професионални и етички стандарди, што е важен јавен ресурс кога се појавуваат манипулативни или неетички содржини. ЗНМ има долгорочни активности поврзани со заштита на новинарите, унапредување на професијата и промоција на етички стандарди, вклучително и на Кодексот на новинарите. Институтот за комуникациски студии (ИКС) и Македонскиот институт за медиуми (МИМ) развиваат програми за медиумска писменост, истражувања и обуки за справување со дезинформации и говор на омраза. ИКС во 2025 година иницираше и поддржа активности насочени кон препознавање и одговор на странско мешање и манипулирање со информации, вклучително и јавни настани и консултации за системски пристап (ИКС, 2025).

Овие механизми придонесуваат кон развој на култура на одговорност и професионална саморефлексија, но нивниот досег во контекст на СММИ е ограничен од неколку структурни фактори.

Прво, **саморегулацијата по својата природа не ги опфаќа сите актери во дигиталниот простор**, особено анонимните канали, нетранспарентните портали и мрежите што функционираат исклучиво преку социјални платформи, каде што манипулативните наративи често се засилуваат и се рециклираат.

Второ, иако постои одредено ниво на **комуникација меѓу саморегулаторните тела и институциите**, таа соработка најчесто останува ад хок и неформална. Во ситуации кога манипулацијата има изразена странска или координирана компонента, тоа создава празнини во навременото усогласување на јавните појаснувања и институционалните реакции, без да се доведува во прашање автономијата на саморегулаторните механизми.

Трето, **ограничените и нестабилни ресурси** ја отежнуваат можноста за систематски и континуиран мониторинг на онлајн екосистемот во логиката на матрицата, односно следење на категории, посреднички улоги и повторливи обрасци, што е предуслов за рано предупредување и навремено препознавање на ризиците.

Во иста насока, **иницијативите за проверка на факти и програмите за медиумска писменост** претставуваат исто така важен дел од поширокиот „општествен имунитет" кон дезинформации и манипулативни влијанија. Сепак, тие најчесто **функционираат како проектно ориентирани активности**, со временски прекини и зависност од донаторски циклуси, наместо како стабилна и институционално поддржана компонента на јавните политики. Во контекст на СММИ, ваквата нестабилност ја ограничува нивната способност да придонесат кон долгорочна, системска отпорност.

5.3. Улогата на граѓанското општество и меѓународните партнери: носечки капацитет, но без трајна платформа за координација

Граѓанското општество и меѓународните партнери имаат значајна и препознатлива улога во јакнењето на отпорноста кон странското мешање и манипулирање со информации, особено во три меѓусебно поврзани области: (1) истражување и документирање на трендови и практики на информативно влијание, (2) градење капацитети во медиумската заедница и поширокаата јавност и (3) поддршка на независни медиуми и застапување за подобри регулаторни и институционални решенија. Во повеќе наврати, токму граѓанските организации и истражувачките иницијативи се меѓу првите што ги детектираат структурните ранливости и координираните кампањи, пред тие да бидат систематски обработени во официјални институционални анализи.

Сепак, и овој столб на отпорност има ограничувања што се директно поврзани со логиката и динамиката на СММИ.

Прво, **граѓанските организации често стануваат цел на дискредитациски кампањи и етикетирање како „странски агенти" или „платеници"**, што функционално се вклопува во стратегии насочени кон слабеење на довербата во корективните механизми на демократијата и независните извори на проверка.

Второ, **доминантната проектна логика и зависноста од донаторски циклуси** ја отежнуваат одржливоста на експертизата и континуитетот на активностите, иако токму континуитетот е клучен предуслов за систематско следење на трендови, рано предупредување и градење институционална меморија.

Трето, **недостига формална и стабилна платформа за координација** што би овозможила редовна и структурирана размена на информации, индикатори и анализи меѓу државните институции, регулаторите, медиумските организации, граѓанското општество и меѓународните партнери, како и договорени протоколи за заедничко дејствување во чувствителни периоди.

Во отсуство на ваква платформа, придонесот на граѓанското општество и меѓународните партнери останува значаен, но недоволно интегриран во поширокаата национална архитектура за одговор на СММИ. Ова ја ограничува можноста за навремено препознавање на системските ризици и за координиран, пропорционален и демократски одбранлив одговор, што дополнително ја нагласува потребата од појасни механизми за институционална соработка, разгледани во следното поглавје.

5.4. Клучни празнини низ призмата на Матрицата на изложеност на СММИ

Кога постоечките механизми се разгледуваат низ категориите на Матрицата на изложеност на СММИ, јасно се издвојуваат празнини што се најкритични токму таму каде што СММИ обично добива „потпора", односно во посредничките и државно-усогласените канали (категориите 3 и 4).

Прво, во национален контекст **транспарентноста на сопствеништвото и финансирањето во дел од онлајн медиумскиот пазар останува ограничена и ова е посебно изразено во изборната кампања** во која Изборниот закон предвидува значителна сума за платена политичка програма и во оние медиуми кои имаат сомнително потекло. Иако постојат иницијативи и јавни дискусии за зголемување на видливоста и отчетноста на онлајн медиумите, вклучително и преку потенцијалната улога на регулаторот, сè уште недостига системски механизам што би обезбедил конзистентна, проверлива и споредлива слика за сопственичките структури и финансиските текови. **Ова е директно релевантно за државно поврзаните канали, односно формално независните канали/медиуми/профили со структурни врски со државата (сопственост, финансирање, координација), каде што нетранспарентноста создава простор за влијание без јавна отчетност.**

Второ, државата сè уште **нема доволно развиени алатки за т.н. „меко управување" со ризиците што произлегуваат од државно усогласени канали, односно извори што не можат формално да се однесуваат на државен актер, но покажуваат систематска усогласеност и слични однесувачки карактеристики.** Во оваа зона репресивните мерки честопати се или неефикасни или контрапродуктивни. Затоа фокусот треба да биде на транспарентност, одговорност на платформите, медиумска писменост и зајакнување на квалитетно новинарство, односно политики што градат отпорност наместо да создаваат нови линии на поларизација.

Трето, **недоволна е координацијата и размената на информации меѓу безбедносните институции, регулаторите, медиумските организации и граѓанското општество** за трендови, индикатори и ризични наративи. Ова не е само организациско прашање, туку предуслов за рано предупредување и за јавна комуникација што ќе спречи „празнини" во кои манипулацијата најлесно се вградува.

Четврто, **европските стандарди, вклучително Законот за дигитални услуги *(DSA)*, Европскиот акт за слобода на медиумите *(EMFA)* и Кодексот на пракса за дезинформации**, сè уште **не се систематски „преведени" во домашните медиумски закони**, потоа во **националните политики, процедури и јасни очекувања кон клучните актери**, особено во делот на транспарентност, проценка на системски ризици, отчетност и независен надзор.

Петто, **капацитетите за континуирано следење и истражување се ограничени**. Иако постојат квалитетни поединечни извештаи, недостига одржлив национален систем што би обезбедувал редовни податоци за трендови, обрасци и

канали, што е предуслов за политики засновани на докази, а не само на реакција.

Оваа анализа покажува дека Северна Македонија располага со релевантни елементи (правни основи, стратегии, активна саморегулација и граѓански капацитети), но дека недостига „лепакот", односно обединета рамка, јасни улоги, протоколи за координација и одржливи капацитети за следење и рано предупредување.

Во следното поглавје, врз основа на овие празнини, се предлагаат опции за јавни политики што се пропорционални, применливи и усогласени со човековите права и европските стандарди.

6.

Заклучок и предлог-мерки за јавни политики

6.1. Заклучок

Овој документ за јавна политика покажува дека Северна Македонија е реално изложена на ризици од СММИ кои се манифестираат преку повеќе канали и практики во домашниот медиумски и дигитален простор. Овие ризици не се сведуваат на поединечни дезинформации, туку имаат кумулативен ефект врз довербата, демократската дебата и отпорноста на институциите.

Документот ја користи Матрицата на изложеност на СММИ за да ја насочи анализата од реактивно „поправање содржини" кон системско разбирање на изложеноста: кои канали се најранливи, каде се повторуваат точките на засилување и кои „слепи точки" постојат во постоечките механизми. Во национален контекст, ова е особено релевантно поради комбинацијата на фактори што ја зголемуваат ранливоста – политичка поларизација, ограничена финансиска одржливост на медиумите, ниска доверба во институциите и недоволно развиена медиумска и дигитална писменост.

На национално ниво се издвојуваат три слабости што директно ја намалуваат отпорноста кон СММИ. Прво, феноменот ретко е јасно именуван и операционализиран како посебен ризик во стратегиските и нормативните документи. Второ, институционалниот одговор е фрагментиран и честопати ад хок, без стабилен механизам за координација и размена на информации. Трето, ранливоста на медиумскиот пазар и нетранспарентноста во дел од онлајн екосистемот го олеснуваат „локалното легитимирање" и циркулацијата на манипулативни наративи.

Истовремено, постојат капацитети што можат да послужат како основа за надградба, односно саморегулаторен систем, активни граѓански организации со експертиза и растечка институционална свест за хибридни ризици.

Предложените мерки во овој документ се дизајнирани да постигнат баланс меѓу две еднакво важни цели:

(а) **заштита на демократските процеси и јавниот интерес** преку појасна интеграција на СММИ во релевантните политики, подобрена координација и зајакната транспарентност во медиумскиот сектор; и

(б) **унапредување на слободата на изразување и медиумскиот плурализам** преку приоритет на медиумска писменост, саморегулација и поддршка на независни медиуми, наместо широки репресивни мерки што можат да бидат контрапродуктивни или подложни на злоупотреба. Клучната порака е дека отпорноста не се гради со ограничување на слободите, туку со јакнење на квалитетот и довербата во јавната сфера.

За препораките да имаат реален ефект, имплементацијата треба да биде политички одговорна и институционално одржлива, со јасни улоги и надлежности, транспарентност и надзор, како и инклузивен процес во кој медиумските организации, граѓанското општество и академската заедница се вистински партнери. Поради брзата еволуција на дигиталниот екосистем, потребно е и континуирано следење и периодична ревизија на мерките.

6.2. Предлог-мерки за јавни политики

Врз основа на идентификуваните видови и практики на закани (Поглавје 4) и утврдените институционални и секторски празнини (Поглавје 5), ова поглавје предлага мерки со една заедничка цел, а тоа е **зголемување на отпорноста на Северна Македонија на странското мешање и манипулирање со информации без да се нарушат демократските стандарди, слободата на изразување, медиумските слободи и плурализмот.** Мерките се групирани според клучните актери и, онаму каде што е релевантно, се поврзуваат со категориите на Матрицата на изложеност на СММИ, како аналитичка алатка за пропорционалност – од официјалните институционални канали, преку медиумите со јавна улога и потенцијална зависност од јавни ресурси, до поширокиот онлајн екосистем.

Дополнително, потребно е поимот **СММИ појасно да се дефинира и да се вгради во релевантните политики и регулативи** како заедничка основа за препознавање на ризикот и за координиран одговор. Паралелно, неопходно е **системско градење на капацитетите на новинарите** (обуки и подигнување на свесноста за детектирање координирани кампањи, охрабрување за аналитички стории и вмрежување со истражувачки центри). Како поддршка на овие мерки, важно е **да се развиваат и да се централизираат ресурси и алатки за новинари и институции** – процес што кај нас веќе започнува, но е сè уште во зародиш (ResPublica, 2025).

Државни институции и официјални канали

За да се намали просторот за манипулации, официјалните институционални канали треба да функционираат како стабилен извор на проверливи информации, особено во периоди на избори, геополитички тензии и безбедносни кризи, односно моменти кога СММИ најлесно „фаќаат корен". Ова бара премин од ад хок реакции кон систем на рано предупредување и координирана јавна комуникација.

- Пристапот за превенција и справување со **СММИ** треба **експлицитно да се вгради во релевантните национални стратегии и политики** (национална безбедност, кибербезбедност, стратегиска комуникација и јавни комуникации), со усогласена дефиниција на поимот и јасно дефинирани ризици, цели и поделба на надлежности. Усогласувањето со европските пристапи (вклучително рамката на EEAS и методологиите за изборно поврзана манипулација) е важно како заеднички јазик и споредливост, но не како механичко „преземање" решенија.
- Потребна е **мала, но функционална координациска структура** (единица или меѓуресорска работна група) со јасен мандат за следење на трендови,

проценка на ризици, усогласување на институционални пораки и поддршка на брзи и проверливи деманти. Во таа насока, во 2025 година е иницирана и формирана меѓуинституционална координативна група за справување со СММИ (ИКС, 2025). Структурата мора да работи транспарентно, со јасни ограничувања на улогата (без „оценување на вистина" во јавната дебата) и со почитување на слободата на изразување, за да биде перципирана како механизам за јавен интерес, а не политички инструмент.

- Државата треба да развие и да тестира **стандардни оперативни постапки за информативни инциденти** – кој реагира, во кој рок, на која основа (докази/извори), преку кои канали и со кои правила за смирување на ситуацијата и избегнување ескалација. Овие постапки треба да се придружат со обуки за портпароли и функционери за јазик што е прецизен, проверлив и неполаризирачки, особено кога целта на манипулацијата е паника и конфликт.
- Неопходна е **проактивна транспарентност**, односно тематски брифинзи за области што често се цел на манипулации (евроинтеграции, надворешна политика, одбрана), подобрен пристап на новинарите до навремени официјални информации и проширување на практиките на отворени податоци. Притоа, не станува збор за комуникациски „луксуз", туку превенција од причина што кога институциите доцнат, празнината ја пополнуваат шпекулации и манипулативни рамки.

Јавен сервис и медиуми со структурни ризици поврзани со јавни ресурси и врски

Во медиумите со јавна улога или со потенцијална зависност од јавни ресурси, ризикот од СММИ најчесто не се појавува како „директна пропаганда", туку како некритичко преземање, легитимирање или засилување на туѓи рамки, особено во кризни и геополитички контексти. Затоа, мерките тука се насочени кон заштита на уредничката автономија, транспарентност и професионални стандарди што ја намалуваат ранливоста.

- Потребно е дополнително системско **јакнење на јавниот сервис (Македонската радио телевизија) преку реални гаранции за независност** со транспарентни и департизирани процедури за избор на управни и надзорни тела, јасни критериуми за интегритет и јавна отчетност на раководството. Една опција за оваа мерка е издвојување на МРТ од Законот за аудио и аудио визуелни медиумски услуги (ЗААМУ) и изработка на посебен закон за јавниот сервис. Ова е во линија со принципите на Советот на Европа и логиката на EMFA за заштита од политичко влијание и јакнење на јавниот интерес.

- **Јавниот сервис** треба **да ја вгради СММИ-проблематиката во сопствените стратегиски документи и внатрешни механизми**, односно во протоколи за проверка и контекстуализација на странски извори, јасни правила за покривање геополитички теми во чувствителни периоди и надградба на интерните етички стандарди за да се спречи манипулативно „реемитување".
- Во сегментот на **канали со структурни ризици** (нетранспарентно сопственичтво, зависност од јавни средства, непрегледни финансиски текови), клучниот одговор е **транспарентност**, односно јавни, лесно пребарливи информации **за сопственичтво и финансирање**, како **и јасни правила за јавни средства** (вклучително државно рекламирање) со јасни критериуми, процедури, отчетност и независен надзор. Овие мерки ја намалуваат „сивата зона" во која влијанието може да се остварува без јавна видливост.
- Улогата на **регулаторот** треба **да се зајакне** не во насока на санкционирање на политички неподобни содржини, туку **како јавен ресурс за мониторинг на трендови**, со периодични извештаи со индикатори за повторливи манипулативни практики и структури на изложеност во радиодифузијата, што ќе служат како основа за политики и професионални корективи.
- Во однос на **странски државно контролирани пропагандни канали, секоја мерка што зафаќа дистрибуција мора да биде строго врз основа на законитост и пропорционалност**, со јасни гаранции (правна основа, транспарентна одлука, можност за правна заштита) и, каде што е применливо, усогласена со европски рестриктивни мерки, за да се избегнат контра ефекти и ризик од злоупотреба.

Транспарентност, медиумска писменост и поддршка на независни медиуми

Со оглед на тоа што државно усогласените канали, односно извори што не можат формално да се однесуваат на државен актер, но покажуваат систематска усогласеност и слични однесувачки карактеристики, ја опфаќаат зоната во која манипулативните рамки најчесто се претставуваат како „органско" јавно расположение, клучниот одговор не може да биде репресивен. Најефикасните мерки тука се долгорочни, односно критички информирани граѓани, професионални медиуми и одржливи корективни механизми.

- **Медиумската и информацискатa писменост треба да се постави како системска јавна политика**, а не проектна активност. Таа треба да биде интегрирана како хоризонтална компетенција во образованието (со исходи и материјали) и надополнета со програми за возрасни преку локални институции и јавни кампањи. Ова е темел на отпорноста, бидејќи ја намалува ранливоста на емоционални и идентитетски манипулации.

- Неопходни се транспарентни механизми за **поддршка на новинарство од јавен интерес, особено истражувачко новинарство и аналитика на мрежи/наративи**. Клучен услов е средствата да се дизајнираат со силна заштита од политичко влијание (јавни повици, независни комисии, отчетност), за да не се претворат во инструмент за контрола. Дополнително, потребни се **специјализирани обуки и менторства за новинари** за известување и истражување на СММИ, развивање и користење постоечки алатки за проверка и анализа, како и соработка со аналитички центри и меѓународни новинарски здруженија – активности кои кај нас започнуваат, но треба да се направат системски и континуирани (ИКС, 2025).
- **Саморегулацијата** (Советот за етика, Советот на честа, како и новинарските и медиумските здруженија) треба **да се зајакне како јавен ресурс**, преку стабилна поддршка, поголема видливост и јасна улога во професионалните дебати за стандарди, вклучително со стандарди за употреба на странски извори, непроверени тврдења и чувствителни геополитички наративи. Саморегулацијата нуди легитимна корекција без државен притисок.
- **Транспарентноста во политичката комуникација и рекламирање, особено онлајн**, треба **да се зголеми** преку јасно означување *(watermark)* на политичките реклами и спонзорираните содржини, информации за нарачателот и финансирање и поцврст надзор во изборни периоди во координација со ДИК, регулаторот и граѓанските набљудувачи. Ова ја намалува можноста СММИ да се „маскира" како легитимна внатрешна кампања. Дополнително, означувањето на текстови, фотографии и видеа кои се креирани од страна на јавни институции, а потоа пратени до медиуми во форма на соопштенија или информации за јавност, исто така потребно е да содржат јасно означување со лого од конкретната институција. На тој начин публиката појасно ќе прави разлика помеѓу владини материјали за комуникација и автентична медиумска содржина.

Мултисекторска координација: поврзување на безбедносниот, медиумскиот и граѓанскиот сектор

Еден од најконзистентните наоди е дека Северна Македонија располага со поединечни капацитети, но недостига трајна платформа за координација. Затоа се препорачува:

- **Воспоставување национална платформа/совет за СММИ и хибридни закани што ќе ги поврзе релевантните институции, АВМУ, ДИК, медиумските организации, саморегулаторните тела, иницијативите за проверка на факти и истражувачките центри**. Ова тело не треба да биде т.н. „комисија за вистина", туку практичен механизам за размена на индикатори, усогласување на протоколи и подобрување на јавната комуникација во кризни ситуации.

- Во таа рамка, се препорачуваат **заеднички обуки и симулациски вежби** за изборно поврзани сценарија на манипулација, како и **развој на стандардни оперативни постапки** што дефинираат чекори за мониторинг, верификација, институционална реакција, информирање на медиумите и соработка со корективните актери (саморегулација во медиумите).
- Мерките треба да се потпрат на **регионална и меѓународна соработка** (методологии и добри *практики* на EEAS, Советот на Европа, Европскиот центар за извонредност за справување со хибридни закани *[Hybrid CoE]* во Хелсинки), бидејќи СММИ по правило е прекуграничен феномен и бара споредливост на податоци и механизми за рано предупредување.

Онлајн платформи, синтетички содржини и изборен интегритет (интерсекциски приоритет)

Со оглед на тоа што значителен дел од изложеноста на странското мешање и манипулирање со информации се одвива преку онлајн платформи и алгоритамска дистрибуција, неопходно е **воспоставување јасен национален „изборен протокол" за дигиталната сфера**. Целта на ваквиот протокол не е контрола на содржината, туку зајакнување на транспарентноста, навремената информираност и довербата во изборниот процес.

Овој протокол треба да се базира на координација меѓу Државната изборна комисија, регулаторот, релевантните државни институции и граѓанските набљудувачи, со јасно дефинирани улоги и процедури во однос на транспарентноста на политичкото рекламирање, навремена идентификација на координирани неавтентични мрежи и јавно информирање во случаи на системска манипулација. Особено е важно овие механизми да функционираат без ограничување на легитимниот политички говор и со целосно почитување на слободата на изразување.

Во овој контекст, посебно внимание треба да се посвети на синтетичките и манипулирани содржини (вклучително аудио- и видеоматеријали), кои претставуваат растечки ризик за изборниот интегритет и довербата во институциите. Ова се очекува во иднина да претставува сè поголем проблем земајќи ја предвид достапноста на апликациите кои работат врз база на вештачката интелигенција и потенцијалот да генерираат содржина која може потоа да се злоупотреби. Потребни се јасни правила за означување на ваквите содржини, јавни упатства за нивно препознавање и воспоставени процедури за брзи и проверливи појаснувања од страна на институциите, особено во случаи кога се имитира или лажно се претставува „официјален" извор. Ваквиот пристап има превентивна функција и ја намалува можноста манипулацијата да се прошири пред да биде јавно разобличена.

Листа на кратенки

АВМУ – Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги
АЕК – Агенција за електронски комуникации
БРО – Биро за развој на образованието
ГО – Граѓански организации
ДИК – Државна изборна комисија
ЗААМУ – Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги
ЗНМ – Здружение на новинари на Македонија
ИКТ – Информациско-комуникациски технологии
ИКС – Институт за комуникациски студии
МИМ – Македонски институт за медиуми
МИП – Медиумска и информациска писменост
МИС – Мрежи и информациски системи (во контекст на Законот за безбедност на мрежни и информациски системи)
МО – Министерство за одбрана
МНР – Министерство за надворешни работи
МВР – Министерство за внатрешни работи
МРТ – Македонска радио-телевизија
СЕММ – Совет за етика во медиумите во Македонија
СММИ – Странско мешање и манипулирање со информации (еквивалент на FIMI)
ЕУ – Европска Унија
AI Act – Artificial Intelligence Act (Акт на ЕУ за вештачка интелигенција)
CoE – Council of Europe (Совет на Европа)
CDMSI – Steering Committee on Media and Information Society (Council of Europe)
MSI-INF – Committee of Experts on the Information Environment (Council of Europe)
DSA – Digital Services Act (Акт за дигитални услуги)
EEAS – European External Action Service (Европска служба за надворешно дејствување)
EMFA – European Media Freedom Act (Европски акт за слобода на медиумите)
ENISA – European Union Agency for Cybersecurity (Агенција на ЕУ за кибербезбедност)
EUvsDisinfo – EEAS/EU платформа за мониторинг и разобличување на дезинформации
FIMI – Foreign Information Manipulation and Interference
FIMI-ISAC – (FIMI) Information Sharing and Analysis Center
International IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance
NATO – North Atlantic Treaty Organization
OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe
OSINT – Процес на собирање и анализа на јавно достапни информации за да се проценат заканите, да се донесат одлуки или да се одговорат конкретни прашања
UNDP – United Nations Development Programme

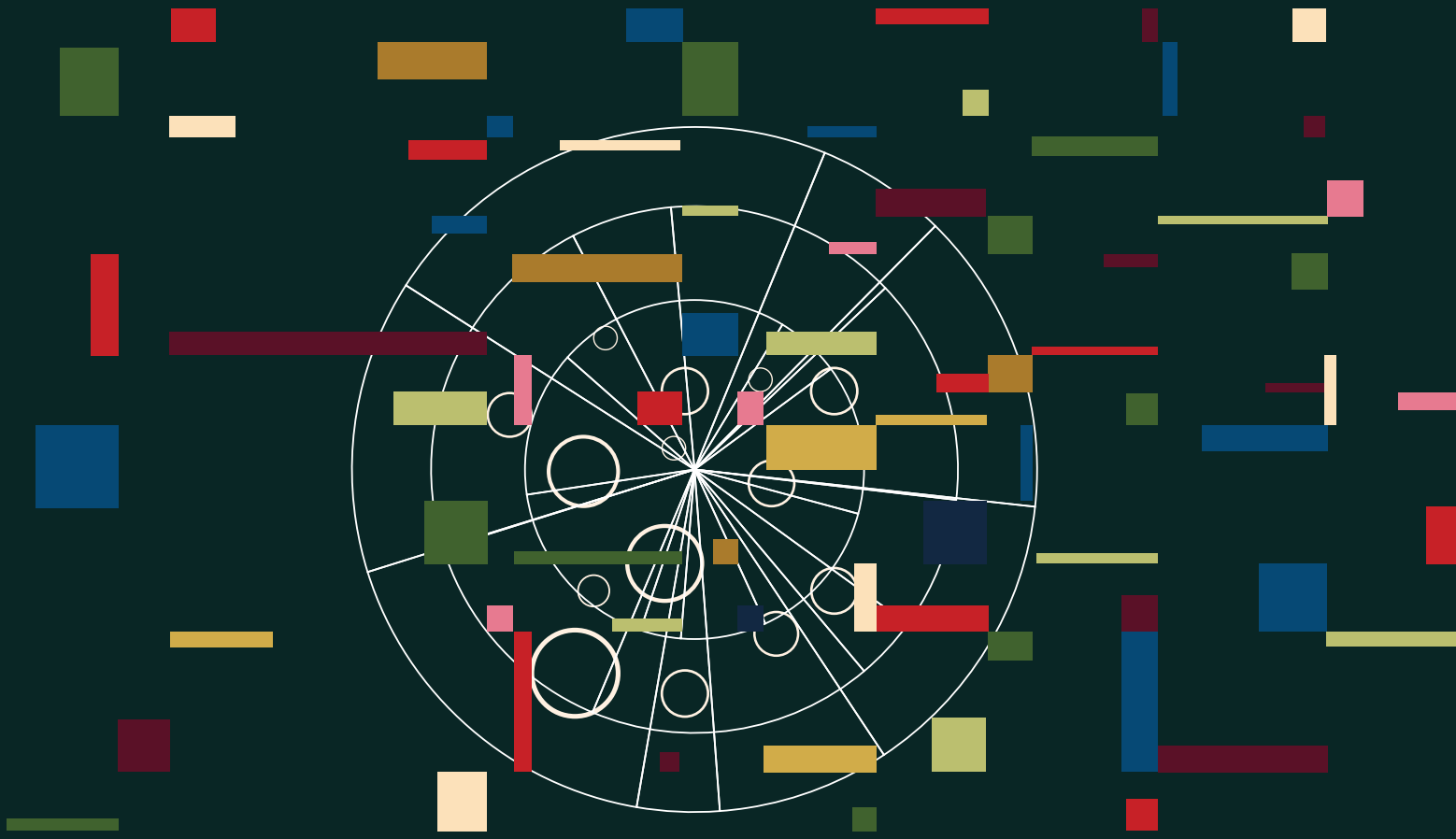
Користена литература

1. Association of Journalists of Macedonia (AJM) и SafeJournalists Network (2025) North Macedonia: Indicators on the Level of Media Freedom and Journalists' Safety Index 2024. Скопје: AJM/SafeJournalists Network.
2. Council of Europe (2023) Guidance Note on countering the spread of online mis- and disinformation through fact-checking and platform design solutions in a human rights compliant manner (усвоено од CDMSI, 15.12.2023). Strasbourg: Council of Europe.
3. Council of Europe (2021) Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making. Strasbourg: Council of Europe.
4. Delov, V. (2025) „ИКС иницира институционална координација во справувањето со странско влијание и дезинформации". Институт за комуникациски студии, 16.7.2025.
5. European Commission (2025) „Commission endorses the integration of the voluntary Code of Practice on Disinformation into the Digital Services Act" (Press release, 12.2.2025). Brussels: European Commission.
6. European Commission (2025) North Macedonia Report 2025. Brussels: European Commission.
7. European Commission (2025) „The Digital Services Act". Shaping Europe's digital future (policy page). Brussels: European Commission.
8. European External Action Service (EEAS) (2025) „Inside the infrastructure of Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) operations". Brussels: EEAS.
9. European External Action Service (EEAS) (2025) 3rd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) Threats: Exposing the architecture of FIMI operations (March 2025). Brussels: EEAS.
10. European Commission (2024) Commission Guidelines for providers of Very Large Online Platforms and of Very Large Online Search Engines on the mitigation of systemic risks for electoral processes, pursuant to Article 35(3) of Regulation (EU) 2022/2065 (OJ C 2024/3014, 8.2.2024). Brussels: European Commission.
11. European Union Agency for Cybersecurity (ENISA) (2022) Foreign Information Manipulation and Interference and Cybersecurity: Building a common situational awareness. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
12. European External Action Service (EEAS) (2022) A Framework for a Joint EU Response to Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI). Brussels: EEAS.

13. European External Action Service (EEAS) (2023) Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI): A Framework for Analysis. Brussels: EEAS.
14. European External Action Service (EEAS) (2023) 1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) Threats: Towards a Framework for Networked Defense (February 2023). Brussels: EEAS.
15. European External Action Service (EEAS) (2024) Second EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) Threats (January 2024). Brussels: EEAS.
16. EUvsDisinfo (2025a) „Behind the curtain: a novel analytical approach to FIMI exposure". EUvsDisinfo, 19.3.2025.
17. EUvsDisinfo (2025b) „Enter the galaxy: a network analysis of influence operations". EUvsDisinfo, 9.4.2025.
18. European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1083 (European Media Freedom Act). Official Journal of the European Union.
19. European Union (2022) Regulation (EU) 2022/2065 (Digital Services Act). Official Journal of the European Union.
20. European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1689 (Artificial Intelligence Act). Official Journal of the European Union.
21. International IDEA (2025) Enablers and Incentives of Election-Related Foreign Information Manipulation and Interference in North Macedonia. Stockholm: International IDEA.
22. IREX (2024) Vibrant Information Barometer (VIBE): North Macedonia 2024. Washington, DC: IREX.
23. IViR (2025) European regulatory frameworks on election disinformation. Amsterdam: Institute for Information Law (IViR).
24. Macedonian Institute for Media (2023) Deprived media market, low ethical standards and the need for effective legislation: The future of media in North Macedonia. Skopje: MIM.
25. Macedonian Institute for Media (2021) Regulatory and self-regulatory framework against hate speech and disinformation in North Macedonia. Skopje: MIM.
26. Metamorphosis Foundation (2024) Disinformation and Civil Society Mapping Report: Western Balkans Region. Скопје: Metamorphosis Foundation.
27. NATO (2024) „Countering hybrid threats". NATO (web resource).
28. NATO StratCom Centre of Excellence (2020) Risks and Vulnerabilities in the Western Balkans. Riga: NATO StratCom COE.
29. ResPublica (2025) Национален систем за отпорност на СММИ: Резиме. Скопје: ResPublica.

30. ResPublica (2025) „Селмани: Шестмина „бранат“ 150 институции од кибернапади“. ResPublica (интервју), 21.8.2025.
31. ResPublica (2025) „Трајанов: Македонија е изложена на обиди за влијание на внатрешните состојби“. ResPublica (интервју), 29.7.2025.
32. ResPublica (н.д.) „Алатки за справување со странско мешање и манипулација со информации“. ResPublica.
33. South East European Network for Media Professionalization (SEENPM) и OurMedia (2024) Trust in media and vulnerability to disinformation in South East Europe – Country findings for North Macedonia. Ljubljana: SEENPM/ OurMedia.
34. Trojachanec, M. и Rizaov, G. (2024) Stability Under Threat: FIMI in North Macedonia (September 2024). Скопје: Metamorphosis Foundation.
35. YouthWiki (European Commission/EACEA) (2025) „6.8 Media literacy and safe use of new media – Republic of North Macedonia“. YouthWiki.
36. Биро за развој на образованието (2023) Рамка за медиумска писменост во основното образование. Скопје: Биро за развој на образованието.
37. Блејер-Симон, К. (2025) Документ за јавни политики: Осврнување на странското мешање и манипулирање со информации во контекст на европските регулативи. Скопје: Институт за комуникациски студии (ResPublica).
38. Грижев, А. и Попоска, В. (2025) Институционален одговор на СММИ во Северна Македонија: модели и опции за политика. Скопје: Институт за комуникациски студии (ResPublica).
39. Државна изборна комисија (2024) Изборен законик – пречистен текст (април 2024 година). Скопје: Државна изборна комисија.
40. Здружение на новинарите на Македонија (2025). Годишен извештај за слободата на медиумите и безбедноста на новинарите – 2024. Скопје: ЗНМ
41. Институт за комуникациски студии (2025) „Втор состанок на координативното тело за справување со странско мешање и манипулирање со информации (СММИ)“. Институт за комуникациски студии, 20.11.2025.
42. Институт за комуникациски студии (2025) „Обука за новинари за известување за странско мешање и манипулација со информации (СММИ)“. Институт за комуникациски студии, 25.8.2025.
43. Институт за комуникациски студии (2024) „Работилница: компетенции за медиумската писменост“. Институт за комуникациски студии, 5.11.2024.
44. Крамарска, С. (2025) „Дали порталите од странство повторно ќе оживеат во предизборието?“ SamoPrasaj, 16.9.2025.
45. Министерство за дигитална трансформација (2025) Стратегија за кибер безбедност 2025 - 2028. Скопје: Министерство за дигитална трансформација.

46. Министерство за дигитална трансформација (н.д.) Национална стратегија за безбедност на Република Северна Македонија. Скопје: Министерство за дигитална трансформација.
47. Министерство за одбрана на Република Северна Македонија (2021) Стратегија за киберодбрана. Скопје: Министерство за одбрана.
48. Мрежа за медиумска писменост (2023) „За нас / Што е тоа Мрежа за медиумска писменост?“. Онлајн платформа.
49. Речник на медиумската писменост (н.д.) „За речникот“. Онлајн платформа.
50. Собрание на Република Северна Македонија (2025) „Закон за изменување и дополнување на Законот за медиуми“, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 87/2025 (29.4.2025).
51. Собрание на Република Северна Македонија (2024) „Закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги“, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 193/2024 (18.9.2024).
52. Собрание на Република Северна Македонија (2023) Закон за безбедност на мрежни и информациски системи. Скопје: Собрание на Република Северна Македонија.
53. Хаџи-Јанев, М. и Стоилковски, М. (2025) Странско мешање и манипулирање со информации во Република Северна Македонија - Појдовна анализа. Скопје: Институт за комуникациски студии (ResPublica).



Институт за комуникациски студии

www.iks.edu.mk
info@iks.edu.mk

British Embassy Skopje

UK International Development
Partnership | Progress | Prosperity

Овој производ е подготвен во рамките на проектот „Следење, откривање и разобличување на скриеното странско мешање и манипулирање со информации“, финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на британската амбасада во Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на британската влада.