

Јордан
Шишовски
и Калина
Лечевска

Прекумерна регулација како средство за контрола: Задушување на слободата на медиумите и образовниот систем во Македонија¹

Jordan
Shishovski
and Kalina
Lechevska

Overregulation as a Means of Control: Stifling the Media freedom and Educational System in Macedonia¹

Биографска белешка

Д-р Јордан Шишовски е соработник-истражувач и доцент на Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје. Тој е доктор по филозофија, неговата докторска теза е: „Хајдегеровското поетско домување и градење: спас од технолошката гибел“. Како соработник-истражувач, Јордан учествувал во повеќе едукациони и родово ориентирани истражувања, како национални, така и интернационални.

Калина Лечевска е соработник-истражувач и доцент во Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје. Таа е доктор по социологија на Катедрата за Социјалологија на Институтот за социолошки, политички и правни истражувања во рамките на Универзитетот Св. Кирил и Методиј. Нејзината теза е насловена „Социјалните димензии на педофилијата во Република Македонија.“ Во 2008 таа беше ко-автор на книгата „Колку е инклузивно македонското општество.“ Истата година Лечевска ја објави нејзината магистерска теза „Хомофобијата во Република Македонија.“ Во 2012 таа беше ко-автор на книгата „Демократската свест на граѓаните во Македонија.“

Bionote

Jordan Shishovski, Ph.D. is a Researcher and an Associate Professor at the Institute of Social Sciences and Humanities-Skopje. He has a PhD in Philosophy, his thesis was “Heidegger’s Poetic Dwelling and Building: Salvation from the Danger of Technology.” As researcher he participated in various education and gender related researches both national and international.

Kalina Lechevska is a Researcher and an Associate Professor in the Institute in Social Sciences and Humanities-Skopje. She has a PhD in Sociology, from the Department for Sociology at the Institute for Sociological, Political and Legal Research, at the University “St. Cyril and Methodius.” Her thesis was “The Social Dimensions of the Paedophilia in the Republic of Macedonia.” In 2008, she was the co-author of the book “How Inclusive is the Macedonian society.” The same year, Lechevska published her master thesis “Homophobia in the Republic of Macedonia.” In 2012 she was a co-author of the book “Democratic Awareness of the Citizens in Macedonia.”

1 Овој текст е адаптација на полиси пејперот: Jordan Shishovski, Kalina Lechevska, *Technology of State Capture: Overregulation in Macedonian Media and Academia*, (Skopje: ISSHS, 2015), available at: <http://isshs.edu.mk/documents/TECHNOLOGY-OF-STATE-CAPTURE--Overregulation-in-Macedonian-Media-and-Academia--so-CIP-za-proverka.pdf>

1 This paper is adaptation of the policy paper: Jordan Shishovski, Kalina Lechevska, *Technology of State Capture: Overregulation in Macedonian Media and Academia*, (Skopje: ISSHS, 2015), available at: <http://isshs.edu.mk/documents/TECHNOLOGY-OF-STATE-CAPTURE--Overregulation-in-Macedonian-Media-and-Academia--so-CIP-za-proverka.pdf>

Апстракт

Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје ја анализираше употребата на административните казни на извршната власт во законите кои ги покриваат медиумите и образованието во периодот од 1995 година до 2014 година. Анализата покажа дека постојните законски регулативи ѝ овозможуваат на Владата преку министерствата и регулаторните тела да наметнат санкции во вршење на притисок врз медиумите и образовниот систем. Имено, исклучително деталните регулативи на извршната власт која е овластена да ги спроведе резултираат во суспензија на медиумската и академската слобода на начини кои се емпириски мерливи. Преку високите административни казни извршната власт може да утврди апсолутна контрола врз работата на медиумите и академските установи па дури и да одлучи за нивниот опстанок во легална, но не и легитимна рамка.

Зајакнувањето на извршната власт често да наметнува високи административни казни, што во услови на прекумерно регулирано законодавство го прави невозможно целосното придржување до законите, ја возвишува оваа власт над законодавната и судската, поткопувајќи ја поделбата на властите. Способноста на извршната власт директно да наметнува казни овозможува толкав степен на контрола така што судската власт е сведена на обичен украсен приврзок. За свое апсолутно владеење, во најголем број случаи, извршната власт дури и не мора да ја корумпира судската власт бидејќи има автономна моќ да казнува. Оваа недемократска реалност е „легализирана општествена дивоградба.“ Имено, она што во демократска држава не смее да се допушти ниту со закон, ниту со подзаконски акт ниту според професионална етика и узанси е легитимирано со самата

Abstract

The Institute of Social Sciences and Humanities – Skopje analyzed the executive branch's use of administrative fines under laws covering the media and the educational system from 1995 to 2014. The analysis found that existing regulations allow the government through its ministries and regulatory bodies to impose excessive sanctions that exert pressure on the media and the educational system. The exceptionally detailed regulations that the executive branch is empowered to enforce, result in suspension of media and academic freedom in ways that are empirically measurable. Through excessive administrative fining the executive branch can establish total control over the media and education, and even decide on their existence within a legal, but not legitimate, framework.

The empowerment of the executive to frequently impose high administrative penalties, which in terms of highly overregulated legislature makes strict attendance to the law impossible, exalts that branch above the legislative and judicial branches, eroding the separation of powers. The executive's ability to directly impose fines allows for a degree of absolute power such that the judicial branch is reduced to mere decoration. With its absolute rule, in most cases the executive branch does not even have to corrupt the judiciary because it has its own autonomous power to punish. This undemocratic reality is a "legalized societal illegal construction." Namely, what a democratic country should not allow itself either by law or by professional ethics has been legitimized through "legalization" in the form of the law and institutions. Self-censorship would be a logical consequence in a country in which, as acknowledged by the EU Progress Report, OSCE-ODIHR, the Senior Experts Group Report, just to mention a few, the distinction between state institutions and the ruling party has been blurred.

негова „легализација“ во форма на закони и институции. Автоцензурата би била логична последица во држава каде, како што е потврдено во: Извештајот за напредокот на РМ за 2014 на Европската комисија, Извештајот за набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР, Извештајот на Сениорската експертска група, разликата помеѓу државните институции и владеачката партија е нејасна.

ВОВЕД

Во последните неколку години кај голем број на пост-социјалистички и други држави од Европа и пошироко настанува загрижувачко враќање кон авторитарен стил на владеење.² Отворениот премин кон диктатура е сè уште невозможен пред сè заради глобалната поврзаност меѓу општествата. Наместо отворена диктатура сè почеста е појавата што во академските кругови се нарекува „нелиберална демократија“ уште позната и како „нов авторитаризам“ и „компетитивен авторитаризам.“ Главните особини на компетитивниот авторитаризам се постоењето на сите формални демократски институции и процедури, но истовремено и нивно обесмислување преку серија на авторитарни практики како што се: разните облици на притисок врз слободата на медиумите, законското ограничување на слободите на здружување, концентрацијата на моќта, контролата врз образованието и слично.³ Во

2 Ian Traynor, “Eastern European Autocrats Pose New Test to Democracy,” *The Guardian* (13 August 2013), достапно на <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/13/eastern-europe-autocrats-return-test-democracy>, пристапено на 20 јули 2015.

3 За повеќе на оваа тема видете: Jordan Šišovski and Katerina Kolozova, “Macedonia: The Authoritarian Challenge to Europe,” *Open Democracy*, June 23, 2015, достапно на: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/>

INTRODUCTION

In the past few years there is a worrying trend of re-introducing elements of authoritarian style of governing in many post-socialist and other countries in Europe and elsewhere.² Yet a transition to full dictatorship is impossible due to the global interconnection of the societies. Instead of an open dictatorship, the more frequent occurrence is that which in academic circles is called “illiberal democracy,” also known as “new authoritarianism” and “competitive authoritarianism.” The main features of the competitive authoritarianism are the existence of all formal democratic institutions and procedures, yet gradually rendered meaningless through a series of authoritarian practices, such as various forms of pressure on freedoms of the media and of association, concentration of power, control over education, etc.³ This policy brief focuses on the current situation of freedom of the media and education in the Republic of Macedonia with special focus on legal overregulation and administrative penalties (fines), and provides recommendations for improvements in this area.

2 Ian Traynor, “Eastern European Autocrats Pose New Test to Democracy,” *The Guardian* (13 August 2013), available at <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/13/eastern-europe-autocrats-return-test-democracy>, accessed on 20 July 2015

3 For more on this topic see: Jordan Šišovski and Katerina Kolozova, “Macedonia: The Authoritarian Challenge to Europe,” *Open Democracy*, June 23, 2015, available at: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/jordan-%C5%A1i%C5%A1ovski-katerina-kolozova/macedonia-authoritarian-challenge-to-europe>, accessed on 25 August 2015.

ова истражување се разгледува фактичката состојба за слободата на медиумите и образованието во Република Македонија со посебен осврт врз законската прекумерна регулација и административните казни (глоби) и се даваат препораки за подобрувања во оваа област.

КОНТЕКСТ И ВАЖНОСТ НА ПРАШАЊЕТО

Во 2014 година, Македонија помина низ парламентарни и претседателски избори кои ги покажаа слабостите и недостатоците на младата демократија која сè повеќе се движи кон „компетитивен авторитаризам“⁴ каде што формалните демократски институции се задржани.

jordan-%C5%A1i%C5%A1ovski-katerina-kolozova/macedonia-authoritarian-challenge-to-europe, пристапено на 25 август 2015.

- 4 Во компетитивните авторитарни режими, формалните демократски институции се гледаат како главните средства на стекнување и оstarување политички авторитет. Службениците ги прекршуваат тие правила до таа мера и толку често што режимот не ги исполнува ни минималните конвенционални демократски стандарди... Иако изборите се одржуваат редовно и генерално се ослободени од голема измама, службениците рутински ги злоупотребуваат државните ресурси, ја негираат опозициската соодветна медиумска покриеност, ги малтретираат опозициските кандидати и нивните поддржувачи и во некои случаи манипулираат со изборните резултати. Новинарите, опозициските политичари и другите критичари на власта може да се: шпиунирани, жртви на закани, малтретирани или уапсени. Членовите на опозицијата може да бидат уапсени, прогонети или помалку често физички нападнати или убиени. Режимите кои се карактеристични по вакви злоупотреби не можат да се наречат демократски, “Levitsky and Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal Of Democracy* (2002): 52- 53.

CONTEXT AND IMPORTANCE OF THE ISSUE

In 2014, Macedonia held parliamentary and presidential elections that demonstrated the weaknesses and shortcomings of a young democracy that is moving more and more towards “competitive authoritarianism”⁴ where the formal democratic institutions are retained.

This study examines the following tools of Macedonian competitive authoritarianism: legal overregulation assigning disproportionate power to the executive branch and excessive and draconic fining. While regulation in a functioning democracy is intended to ensure quality public services for citizens, we claim that the unprecedented level of excessive regulation and fining in recent years in Macedonia serves to broaden authoritarian tendencies. To illustrate the point, a comparative review of the laws in higher education shows an extremely high level extent of administrative fining provisions in Macedonian legislation compared to that of EU member countries. The French Law on Higher Education (HE) does not envisage

-
- 4 “In competitive authoritarian regimes, formal democratic institutions are widely viewed as the principal means of obtaining and exercising political authority. Incumbents violate those rules so often and to such an extent, however, that the regime fails to meet conventional minimum standards for democracy. . . . Although elections are regularly held and are generally free of massive fraud, incumbents routinely abuse state resources, deny the opposition adequate media coverage, harass opposition candidates and their supporters, and in some cases manipulate electoral results. Journalists, opposition politicians, and other government critics may be spied on, threatened, harassed, or arrested. Members of the opposition may be jailed, exiled, or—less frequently—even assaulted or murdered. Regimes characterized by such abuses cannot be called democratic.” Levitsky and Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy* (2002): 52- 53.

Оваа студија ги проучува следните алатки на македонскиот компетитивен авторитаризам: прекумерната законска регулација преку доделување непропорционална моќ на извршната власт и прекумерното и драконско казнување-глобење. Додека регулацијата во функционалната демократија има за цел да го подобри квалитетот на јавните услуги за граѓаните, нивото на прекумерната регулација и глобењето во изминатите години во Македонија служи за да се прошират авторитарните тенденции. За да се илустрира поентата, направен е компаративен преглед на законите во високото образование кој покажува екстремно високо ниво на степенот на административните одредби за казнување во македонското законодавство споредено со земјите членки на ЕУ. Францускиот закон за високо образование не предвидува административни или регулативни казни освен во случаите кога институцијата ќе одбие да се подложи на инспекција или во врска со изречени криминални обвиненија за прекршување на основната законска дејност како високообразована институција.⁵ Во германскиот закон за високо образование, не е препишана ниту една административна казна.⁶ Австрискиот закон за високо образование

administrative or regulatory fines except in cases of an institution's refusal to subject itself to inspections or as reciprocation to criminal charges concerning a breach in the fundamental legality of functioning as and acting in the capacity of a HE institution.⁵ In the German Law on Higher Education, not a single administrative fine is prescribed.⁶ The Austrian Law on Higher Education has only two fines.⁷ The Bulgarian one has no penalties.⁸

The main features of the issues of overregulation and control through administrative fining are the following:

1. there is a tendency towards excessive legal regulation by the government in areas that should be regulated

5 LOI n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (1) , nor: ESRJ1304228L Version consolidée au 25 février 2015 [Француски закон за високо образование и истражување], достапно на: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3452B807A1F0B55FCCEB41CE5ED2F4A5.tpdj009v_3?cidTexte=JORFTEXT000027735009&categorieLien=id, пристапено на 25 февруари 2015.

6 Hochschulrahmengesetz Ausfertigungsdatum: 26.01.1976. Vollzitat: "Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506) geändert worden ist," (Германски закон за високо

5 LOI n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (1) , nor: ESRJ1304228L Version consolidée au 25 février 2015 [French Law on Higher Education and Research], available at: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3452B807A1F0B55FCCEB41CE5ED2F4A5.tpdj009v_3?cidTexte=JORFTEXT000027735009&categorieLien=id, accessed on 25 February 2015.

6 Hochschulrahmengesetz Ausfertigungsdatum: 26.01.1976. Vollzitat: "Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506) geändert worden ist," available at <http://www.gesetze-im-internet.de/hrg/>, accessed on 18 August 2015.

7 Gesamte Rechtsvorschrift für Universitätsgesetz 2002, Fassung vom 09.08.2015: Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG) StF: BGBl. I Nr. 120/2002 (NR: GP XXI RV 1134 AB 1224 S. 111. BR: 6697 AB 6717 S. 690.), Bundesrecht Consolidiert, available at: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002128>, accessed on 19 August 2015.

8 ЗАКОН ЗА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ, ИЗМ.ДВ.бр.61 От 9 Август 2011г, available at: http://mail.nacid.bg/newdesign/qual/att_files/bg/LAW_HIGHER_EDUCATION.pdf, accessed on 21 August 2015.

предвидува само две казни⁷. Бугарскиот закон за високо образование нема никакви казни.⁸

Главните карактеристики на прекумерната регулација и контролата преку административните казни се следниве:

1. Постои тенденција кон прекумерна регулација и контрола од владата во области кои треба да се регулираат со позаконски акти на институциите, со што се поткопува самостојноста и независноста на институциите;
2. Таквата регулација го прави невозможно целосното придржување кон законите со што ја отвора можноста на владата за селективно казнување;
3. Порастот на бројот и износот на глобите го прави неподнослив притисокот врз некои од институциите и одговорните лица;
4. Сето тоа се сведува на тренд на заобиколување на судството и на кривичното право со што ѝ се овозможува на владата да има директна контрола врз институциите

образование) достапно на: <http://www.gesetze-im-internet.de/hrg/>, пристапено на 18 август 2015.

7 Gesamte Rechtsvorschrift für Universitätsgesetz 2002, Fassung vom 09.08.2015: Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG) StF: BGBl. I Nr. 120/2002 (NR: GP XXI RV 1134 AB 1224 S. 111. BR: 6697 AB 6717 S. 690.), Bundesrecht Consolidiert (Австриски закон за високо образование), достапно на: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002128>, пристапено на 19 август 2015.

8 ЗАКОН ЗА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ, изм.ДВ.бр.61 От 9 Август 2011г, (Бугарски закон за високо образование) достапно на: http://mail.nacid.bg/newdesign/qual/att_files/bg/LAW_HIGHER_EDUCATION.pdf, пристапено на 21 август 2015.

by secondary acts of institutions, thus undermining institutions' autonomy and independence;

2. such overregulation makes the compliance to the laws almost impossible, thus opening the way for selective punishment by the government;
3. the increase in the number and amount of fines makes the pressure for some institutions and persons involved unbearable;
4. all this amounts to a trend of circumventing the judiciary and the criminal law, thus allowing the government to have direct control over the institutions.

Legal overregulation has enabled the government to punish with a high number of large fines critical media for violations of legislation that prescribes in minute detail the programs of each outlet in the country. The impact on the editorial policies of most media has contributed to strengthening authoritarian tendencies.

While control over the media aids the present functioning of competitive authoritarianism, exercising control over the educational system serves the purpose of securing authoritarian power for the long term. This is accomplished through the social reproduction of a desired model of citizenship, institutions, businesses, and political party functioning, and establishing a desired ideological cultural hegemony. To achieve these goals, the government in a competitive authoritarian model must establish control over the educational process in the country. This research examines legal overregulation as one of the main methods of control over education. The government has presented fining as a more liberal approach to lighter forms of criminal offenses with the

Прекумерната регулација ѝ овозможува на владата да ги казнува критичките медиуми со бројни глоби за прекршување на законската регулатива, која всушност до детал ја пропишува програмата на секој медиум во државата. Влијанието врз уредувачките политики во повеќето медиуми придонесува кон јакнењето на авторитарните тенденции.

Додека контролата врз медиумите служи за тековното функционирање на компетитивниот авторитаризам, остварувањето на контролата врз образованиот систем служи за долгорочно зацврстување на авторитарната власт. Ова се остварува преку социјална репродукција на посакуваниот модел на функционирање на граѓанството, институциите, бизнисите и политичките партии и воспоставувајќи ја посакуваната идеолошка културна хегемонија. За да се остварат овие цели, власта во компетитивниот авторитаризам треба да воспостави контрола врз образовниот процес во државата. Истражувањето го разгледува едниот од главните методи за контрола врз образованието – законската прекумерна регулација. Владата во 2006 година ја претстави глобата како главна санкција за придонес на политберален пристап кон полесните форми на казните дела. Оттогаш таа е препознатлива како главен пристап за казнување.⁹

За потребите на ова истражување беше направена компаративна анализа на законите кои ги опфаќаат медиумите и образованието во последните 19 години (периодот 1995-2014 година) со цел да се објасни влијанието на постојните регулативи врз слободата на изразување и образованието.

⁹ Закон за прекршоци, Службен весник на Р.Македонија бр.62од 22.05.2006 година.

Law on Misdemeanors of 2006 and has turned to fining as its main approach.⁹

For the purposes of this policy brief, a comparative analysis of the laws covering the media and education in the last 19 years, from 1995 to 2014, has been made to explain the impact of the existing regulations on freedom of expression and education.

MEDIA

Freedom of the media has been a prominent issue in Macedonia since 2011, when several reports noted a decline in freedom of the media, thus affecting the country's Euro-Atlantic aspirations.¹⁰ In 2013 two media-related laws – the Law on Media and the Law on Audiovisual Services – were adopted in a quick and nontransparent way.¹¹ Media professionals, experts, and media associations argued that the laws imposed excessive regulation on the media, thus affecting editorial freedom.¹²

⁹ “The Law on Misdemeanors,” Official Gazette of the Republic of Macedonia No 62 from 22.05.2006.

¹⁰ For example, in the ratings on the World Press Freedom Index by the Reporters Without Borders for 2014 Macedonia is ranked in 123rd place, seven places down from the previous year (available at: <http://rsf.org/index2014/en-eu.php>, accessed 24 August 2015)

¹¹ Gordana Duvnjak, “Медиумските закони донесени, измените допрва” [The media laws adopted, their changes will follow in the future], *UtrinskiVesnik*, 26 December 2013, available at: <http://www.utrinski.mk/?ItemID=1503E65F7D508047A90B2710C324BBB1>, accessed 19 August 2015.

¹² Association of Journalists of Macedonia, Article19: statement for the Media Law(s) (Skopje: Association of Journalists of Macedonia, 23 August 2013), available at: <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/en/node/671>, accessed on 19 August 2015.

МЕДИУМИ

Слободата на медиумите претставува проблем во Македонија од 2011 година, кога неколку извештаи посочија на пад на слободата на медиумите што влијае на евро-атлантските аспирации.¹⁰ Во 2013 година, два закони кои се однесуваат на медиумите—Законот за медиуми и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги беа донесени на брз и не-транспарентен начин.¹¹ Медиумски професионалци, експерти и медиумски асоцијации расправаа дека законите наметнуваат прекумерна регулација на медиумите на тој начин што влијаат врз уредувачката политика.¹²

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги,¹³ кој е наследник на претходниот Закон за радиодифузија е донесен на крајот од 2013 година, заедно со измените кои беа изгласани на почетокот на 2014 година. Здружението на независни новинари (ЗНМ) бараше да се намали негативното влијание на законот, но беше неуспешно во промената на кон-

The Law on Audio and Audiovisual Media Services was passed at the end of 2013 with amendments added at the beginning of 2014, replacing the previous Law on Broadcasting.¹³ The Association of Independent Journalists (AJM) sought to reduce the negative impact of the law, but was unsuccessful in changing the controversial elements in the law. The OSCE's representative on media freedom criticized the law, saying it “micro manages media in some cases or contains detail that should be better included in secondary legal acts” and that the law “should be drafted so that what is not prohibited is self-evidently permitted.”¹⁴ In line with this is also the EU Progress Report for Macedonia 2014 that says this in its intro: “The country maintains a high level of alignment with the *acquis* relative to where it is in the accession process. The EU agenda remains the country's strategic priority. *However, over the past year, there have been serious concerns about increasing politicisation of state institutions and government control over media, including in the context of elections [emphasis added].*” Further on page 2 it goes on saying: “Government influence on media output is exercised through, *inter alia*, state-financed advertising. *There is a scarcity of truly independent reporting and lack of accurate and objective information being made available through mainstream media to the public, and a lack of informed public debate [emphasis added].*”¹⁵

10 На пример, на рангирањето на World Press Freedom Index од Репортери без граници (Reporters Without Borders) за 2014, Македонија е на 123 место, седум места подолу од претходната година, достапно на: <http://rsf.org/index2014/en-eu.php>, пристапено на 24 август 2015.

11 Гордана Дувњак, „Медиумските закони донесени, измените допрва”, Утрински Весник, 26 декември 2013, достапно на: <http://www.utrinski.mk/?ItemID=1503E65F7D508047A90B2710C324BBV1>, пристапено на 19 август 2015.

12 Здружение на новинарите на Македонија, Артикал 19: За законите за медиуми (Скопје: ЗНМ, 23 август 2013) достапно на: <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/en/node/671>, пристапено на 19 август 2015.

13 „Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги,” Службен весник на Р.Македонија бр.184 од 26.12.2013 година.

13 “The Law on Audio and Audiovisual Media Services,” Official Gazette of the Republic of Macedonia No 184 from 26.12.2013.

14 Dunja Mijatović, The Representative on Freedom of the Media Regular Report to the Permanent Council (OSCE, 28 November 2013), p. 31.

15 The European Commission: “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report, SWD (2014) 303 final” (Brussels: 8 October 2014), available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf, accessed on 24 August 2015, p. 1,2.

троверзните елементи. Специјалните претставници на ОБСЕ за слободата на медиумите го критикуваа законот. Тие наведоа дека „тој ги микроменаџира медиумите во некои случаи или содржи детали што подобро би било да бидат вклучени во секундарното законодавство“ и дека законот „треба да биде составен на начин што ќе го препознае начелото дека она што не е забрането е само по себе дозволено.“¹⁴ На иста линија беше и ЕУ Извештајот за напредокот на Македонија за 2014 година кој во својот вовед наведува дека “Државата одржува високо ниво на усогласеност со европското законодавство во пристапниот процес. ЕУ агендата останува стратешкиот приоритет на земјата. Сепак, во изминатата година, постои сериозна загриженост за зголемувањата политизација на државните институции и владината контрола врз медиумите, вклучувајќи ги во контекст на изборите [курзивот е наш].“ По-натаму на страница 2 се вели дека: “Влијанието на владата врз медиумите е претерано меѓу другото и преку рекламирањето со државни пари. Постои недостиг на вистинско независно известување и недостаток на точни и објективни информации достапни преку традиционалните медиуми на јавноста, како и недостаток на јавна дебата [курзив додаден].“¹⁵

14 Dunja Mijatović, The Representative on Freedom of the Media Regular Report to the Permanent Council (OSCE, 28 November 2013), p. 31.

15 The European Commission: “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report, SWD (2014) 303 final” (Brussels: 8 October 2014), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf, пристапено на 24 август 2015, p. 1,2.

The law specifies a number of regulations affecting editorial independence that should be part of secondary legal documents (statutes, regulations, etc.). Most of the countries in the EU do not have laws on media whereas the laws on audio and audiovisual services are limited to issues such as intellectual property, technical and technological requirements, product placement, etc. In contrast to this, The Macedonian law on media prescribes every single programmatic detail coupling it with a draconic fine. The only similar law in Europe is that of Hungary.¹⁶ The law contains 156 articles, providing for 73 different kinds of fines ranging from 1,000 to 100,000 euros. The greatest penalty that can be charged to a media outlet is 100,000 euros.¹⁷ The law also renamed the main regulatory body from the Broadcasting Council to the Agency for Audio and Audiovisual Media Services. The Agency is responsible for monitoring of the media programs under the new legislation and it imposes the administrative fines. Although technically an autonomous and independent regulatory body, however, the income from the fines goes straight into the government treasury and the execution of control and penalization is de facto the same as that carried out by the ministries.

16 Kalina Lečevska, Artan Sadiku, Jordan Šišovski, *Legalizing Restrictions of the Freedom of the Press*, (Skopje, ISSHS, 2014), available at: <http://isshs.edu.mk/documents/Legalizing-Restrictions-of-the-Freedom-of-the-Press.pdf>, accessed on 17 September 2015.

17 This article provides fine of 100.000 euro for breaching the article 92, lines 8 and 9 of the same law which stipulate that the national television providers are obliged to produce home documentary programme at least 10 hours per year (line 8) and 20 hours per year of feature programme (line 9), see: “The Law on Audio and Audiovisual Media Services,” Official Gazette of the Republic of Macedonia No 184 from 26.12.2013, p 23.

Законот одредува бројни прописи кои влијаат на уредувачката независност која треба да биде дел од второстепени законски документи (статути, правилници и слично). Повеќето земји во ЕУ немаат закони за медиуми со оглед на тоа што законите за аудио и аудиовизуелни услуги се лимитирани на проблеми како: интелектуална сопственост, технички и технолошки барања, пласирање на производи и слично. Спротивно на ова, македонскиот закон за медиуми го препишува секој програмски дел надополнувајќи го со драконски казни. Единствениот сличен ваков закон во Европа е оној на Унгарија.¹⁶ Законот содржи 156 членови кои пропишуваат 73 различни видови глоби кои се движат од 1,000 до 100,000 евра. Најголемата глоба која може да се наплати кај медиуми изнесува 100,000 евра.¹⁷ Исто така законот го преименуваше главното регулаторно тело од Совет за радиодифузија во Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Агенцијата е одговорна за следење на медиумските програми согласно новата легислатива, а воедно ги изрекува и административните казни. Агенцијата иако технички претставува самостојно и независно регулаторно тело, сепак приходот од глобите одат директно во владините

16 Kalina Lečevska, Artan Sadiku, Jordan Šišovski, *Legalizing Restrictions of the Freedom of the Press*, (Skopje, ISSHS, 2014), достапно на: <http://isshs.edu.mk/documents/Legalizing-Restrictions-of-the-Freedom-of-the-Press.pdf>, пристапено на 17 септември 2015.

17 Овој член предвидува казна од 100.000 евра за прекршување на член 92, став 8 и 9 кои препишуваат дека националните медиуми се обврзани годишно да произведуваат најмалку 10 часа документарна програма (став 8) и најмалку 20 часа годишно домашна играна програма (став 9), види: „Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги,“ Службен весник на Р.Македонија, бр.184 од 26.12.2013, стр 23.

Considering the parliament is reduced to a “voting machine” of the party in office, one can deduce that the Agency does not answer to the parliament but in fact to the government. The same goes for the government: although it should be controlled by the parliament, it is the other way around. As the EU Progress Report for 2014 states:

[...] the functioning of parliament continued to be hindered by the lack of constructive political dialogue and the ongoing deep divisions between the political parties. The absence of most opposition MPs from parliament hampered its work on adopting new reforms, and its ability to provide the necessary checks and balances on the activities of government.¹⁸

Thus, turning the Republic into one party (one coalition) system. The following data illustrates our claim: - in the period between 10.05.2014 and 31.12.2014, 96,8% of the adopted laws have been proposed by the Government whereas only 3,2% by MP's. All of the laws proposed by the Government have been adopted without a single exception. However, even the several adopted laws proposed by the MP's are proposed by the two main MP's from the ruling VMRO-DPMNE/DUI coalition Ilija Dimovski and Talat Xhaferi as well, plus several other MP's.

The case of the Telma TV, one of Macedonia's most important critical media outlets, illustrates the way that legal overregulation can act as a tool of government

18 The European Commission: “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report, SWD (2014) 303 final” (Brussels: 8 October 2014), available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf, accessed on 24 August 2015, p. 7.

финансии и контролата и санкционирањето де факто е ист како оној што се врши од страна на министерствата.

Со оглед на тоа што Собранието е сведено на „гласачка машина“ на партијата на власт, може да се заклучи дека Агенцијата не одговара пред него туку всушност пред владата. Истото важи и за владата: иако треба да биде контролирана од Собранието, ситуацијата е обратна. Како што е наведено во Извештајот за напредокот на РМ за 2014:

[...] функционирањето на Собранието продолжи да биде отежнато од недостатокот на конструктивен политички дијалог и тековните длабоки поделби помеѓу политичките партии. Отсуството на најголемиот дел опозициски пратеници од Собранието ја попречи неговата работа за донесување на нови реформи и неговата способност да ги обезбеди потребните контроли и рамнотежи во однос на активностите на Владата.¹⁸

На тој начин претворајќи ја државата во еднопартиски (еднокоалициски) систем. Следните податоци го поткрепуваат нашето тврдење: во периодот од 10.05.2014 до 31.12.2014 година, 96,8% од донесените закони се предложени од Владата, а само 3,2% од пратениците. Сите предложени закони на Владата биле донесени без ниеден исклучок. Дури и неколкуте донесени закони на предлог од пратениците доаѓаат од главните пратеници на владеачката

18 The European Commission: “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report, SWD (2014) 303 final” (Brussels: 8 October 2014), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf, пристапено на 24 август 2015, p. 7.

control. In 2014, Telma received three fines for offenses falling under non-adherence to the program formats imposed by the Agency for Audio Audiovisual Media Services. The largest penalty came in May 2014 for “5 minutes gap of unbalanced broadcasting of folk and pop music,” which drew a fine of 20,000 euros.¹⁹ This large fine placed Telma on the edge of bankruptcy. There are other absurd examples for notices by the Agency for breaching the law. The TV station Alsat-M have been noticed because the “animated film ‘Tom and Jerry’ . . . aired on 2 and 3 February didn’t acquire translation...”²⁰ Also, TV station 24Vesti had several notices for “unbalanced broadcasting of folk and pop music.”²¹ It is worth mentioning that the name of the station in Macedonian is 24 News, so this is very clear example that the government is breaching the editorial freedom of the media. Namely, it is not the problem of “unbalanced broadcasting of folk and pop music,” but the imposition of broadcasting music on a news channel itself. Such fear of penalties contribute to an increased self-censorship among journalists, one of the most worrying phenomena in terms of freedom of expression.

19 The fine is for contempt of the obligations of Article 92 of the: Law on Audio and Audiovisual Media Services, Official Gazette of the Republic of Macedonia No184 from 26.12.2013 year.

20 Agency for Audio Audiovisual Media Services, “Decision on Taking Action – Notice,” (No 03-372 from 09 February 2015), available at: http://www.avmu.mk/images/Resenie_za_prezemanje_merka_TV_Alsat_M_-_clen_64_stav_3.pdf, accessed on 09 October 2015.

21 Agency for Audio Audiovisual Media Services, “Decision on Taking Action – Notice,” (No 03-961 from 07 August 2015), available at: http://avmu.org.mk/images/24_Vesti.pdf, accessed on 09 October 2015.

коалиција ВМРО ДПМНЕ/ДУИ, Илија Димовски и Талат Џафери, како и други пратеници.

Случајот на телевизија Телма, еден од најголемите критички медиуми во Македонија е најдобрата илустрација за можностите на законската прекумерна регулација да делува како алатка за владина контрола. Во 2014 година, Телма е казнета дури три пати за различни престапи за неследење на програмските формати наложени од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Најголемата казна Телма ја доби во мај 2014 за „неизбалансирано емитување на народна и забавна музика“ со глоба од 20.000 евра.¹⁹ Оваа голема казна ја стави Телма на работ на банкрот. Постојат и други апсурдни примери на забелешки од Агенцијата за прекршување на законот. Така на пример, на телевизија Алсат-М ѝ се замерило дека „анимираниот филм ’Том и Џери’...емитуван на 2 и 3 Февруари 2015 немал превод...“²⁰ Исто така, за ТВ 24 Вести има повеќе забелешки за неизбалансирано емитување на народна и забавна музика.²¹ Вреди да се спомене самото име на станицата, 24 Вести,

19 „Глоба во износ од 20.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правното лице ако не ги почитува обврските од членот 92 ставови (4), (5), (6) и (13) од овој закон,“ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски дејности (Службен весник на РМ, 184/13) член 146, став 1.

20 Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги „Решение за преземање мерка“ (Бр. 03-372 од 9 февруари 2015), достапно на: http://www.avmu.mk/images/Resenie_za_prezemanje_merka_TV_Alsat_M_-_clen_64_stav_3.pdf, пристапено на 9 октомври 2015.

21 Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги „Решение за преземање мерка,“ (Бр. 03-961 од 7 август 2015), достапно на: http://avmu.org.mk/images/24_Vesti.pdf пристапено на 9 октомври 2015.

* * *

The issue of state control and the ruling party's (VMRO-DPMNE)²² abuse of the media is one of the central problems of the current political crisis in Macedonia. The European Commission's recommendations to overcome the current crisis²³ includes those in line with our findings on the problem of overregulation in the media. Namely, the recommendations call for reducing defamation practices, stating that there is a need for “revising the procedural rules to exclude petty cases and instead increase the use of mediation to resolve these,” and to “support and promote greater use of self-regulation as alternative to court action.” However, in our opinion, this should be accomplished through secondary legislation and intra-institutional regulation in order to increase the autonomy of public institutions and reduce the possibilities for the government to execute illegitimate control through overregulation.²⁴

EDUCATION

Through control of education and limiting academic freedom, the government can establish a mechanism for long-term control not only over the educational system, but also over the society as a whole given the formative role of education for a society. In Macedonia, this has been accomplished through legislative overregulation

22 VMRO-DPMNE: Internal Macedonian Revolutionary Organization – Democratic Party for Macedonian National Unity [ВМРО-ДПМНЕ: Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство]

23 European Commission, “Urgent Reform Priorities for the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Brussel, June 2015), available at: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf, accessed on 22 July 2015.

24 This is added for the revised version from July 2015.

па станува појасно дека владата ја прекршува уредничката слобода на медиумите. Имено, проблемот не е во „неизбалансираното емитување на народна и забавна музика“ туку наметнувањето на емитување музика на информативен канал. Таквиот страв од казни придонесуваат кон зголемена автоцензура помеѓу новинарите, еден од најзагрижувачките феномени во однос на слободата на изразување.

* * *

Проблемот со контролата на државата и со злоупотребата на медиумите од страна на владеачката партија е еден од централните проблеми во моменталната политичка криза во Македонија. Препораките на Европската комисија за надминување на актуелната криза²² ги вклучува и оние кои се во согласност со нашите наоди за проблемот на прекумерната регулација во медиумите. Имено, препораките повикуваат за намалување на практиката на клевети, наведувајќи дека постои потреба за „ревидирање на процедуралните правила за да се исклучат ситните случаи и наместо тоа да се зголеми употребата на медијација за решавање на истите“ и „поддршка и промовирање на поголемата употреба на саморегулацијата како алтернатива на судските постапки.“

Сепак, ова треба да биде постигнато преку подзаконски акти и внатрешна институционална регулација за да се зголеми автономијата на јавните институции и да се намалат можностите на владата да спро-

and the increase of the number and amount of fines, which places pressure on students and on the academic community, which in every democratic society are the main agents of social change. In our study of legislative overregulation in education, we reviewed the laws on primary, secondary and higher education. In all cases considered there was visible growth in the number and amount of fines, but also an increase in unnecessary and illogical regulations. Punishment of those institutions and individuals that do not conform to these regulations and, in particular, to the personnel policies of the executive branch, provides a clear mechanism of control.

Self-censorship would be a logical consequence in a country in which the distinction between state institutions and the ruling party has been blurred. The blurring at issue is a problem established in evidence based reports, such as the EU progress report,²⁵ OSCE-ODIHR,²⁶ the Senior Experts Group Report²⁷ and authoritative policy research analysis such as Kurt Bassuener's "No Stability

22 European Commission, "Urgent Reform Priorities for the former Yugoslav Republic of Macedonia" (Brussel, June 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf, пристапено на 22 јули 2015.

25 The European Commission: "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report, SWD (2014) 303 final" (Brussels: 8 October 2014), available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf, accessed on 24 August 2015.

26 International Election Observation Mission (IEOM): The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Early Parliamentary Elections, (27 April 2014), available at <http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/118078?download=true>, accessed on 24 August 2015.

27 The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015, available at: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf, accessed on 25 August 2015, p. 4.

ведува нелегитимна контрола преку прекумерна регулација.²³

ОБРАЗОВАНИЕ

Преку контролата на образованието и ограничување на академската слобода, владата може да воспостави механизам на долгорочна контрола, не само на образовниот систем туку и на општеството како целина со оглед на формативната улога на образованието во општеството. Во Македонија ова се постигна преку законската прекумерна регулација и со порастот на бројот и износот на глобите. Тоа врши притисок врз учениците и студентите и академската јавност кои во секое демократско општество се главни двигатели на општествените промени. Во истражувањето на законската прекумерна регулација во образованието беа разгледани законите за основно, средно и високо образование. Во сите случаи беше забележан видлив пораст како на бројот и висината на глобите, така и пораст на дополнителни, непотребни и нелогични регулации. Имено, предвидени се казни за оние институции и лица кои не ги почитуваат овие прописи, а со тоа се овозможува јасен механизам на контрола според кадровските политики на извршната власт.

Автоцензурата би била логична последица во земја, каде е нејасна разликата помеѓу државните институции и владеачката партија. Непостоењето на јасна линија е проблем кој е основан и во извештаите базирани на докази како: Извештајот за напредокот на РМ за 2014 на Европската комисија,²⁴ Извештајот

without Accountability,”²⁸ and “Unraveling the Political Crisis in Macedonia: Toward Resolution or Calm Before the Storm?”²⁹ by “The Balkans in Europe Policy Advisory Group.”

PRIMARY EDUCATION. One of the most criticized new methods for pressure and control over primary education is the concept of “external examination,” introduced by the Law on Primary Education in 2008.³⁰ Under this practice, the Ministry of Education organizes an “external examination” in order to evaluate the: (1) knowledge gained through the year by the students, and (2) the teacher’s teaching and grading, whereby derogation in the grading is punished by fines. The testing is conducted directly by the Ministry of Education acting under the government’s orders.

The government presented this measure as a progressive step, intended to improve the quality of education, especially through standardization and evaluation of the quality of teachers, but the external examination opens the door to crippling fines for teachers. For example, Article 97 legally stipulates that 20% of all teachers who showed larger deviations in their assessment of the

23 Ова е додадено на ревидираната верзија од јули 2015.

24 The European Commission: “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report, SWD (2014) 303 final” (Brussels: 8 October 2014), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-

28 Kurt Bassauer, “No Stability without Accountability – The West’s Responsibility in Macedonia”, Democratization Policy Council, (June 2015), available at <http://www.democratizationpolicy.org/uimages/DPC%20Policy%20Paper%20-%20The%20West’s%20Responsibility%20in%20Macedonia-1.pdf>, accessed on 25 August 2015.

29 Unravelling the Political Crisis in Macedonia: Toward Resolution or Calm Before the Storm?”, The Balkans in Europe Policy Advisory Group (2015), available at http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/sites/default/files/article_attach/Unraveling%20the%20Political%20Crisis%20in%20Macedonia.pdf, accessed on 25 August 2015.

30 Law on Primary Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 103 from 19.08.2008.

за набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР,²⁵ Извештајот на Сениорската експертска група²⁶ и влијателните студии на политики како “No Stability without Accountability“ на Kurt Bassuener²⁷ и “Unraveling the Political Crisis in Macedonia: Toward Resolution or Calm Before the Storm?”²⁸ на “The Balkans in Europe Policy Advisory Group.”

student’s test, will have their salaries reduced by 10% the next year. What is normally regulated in Europe by the institutions themselves and represents their autonomous right to an informed, professional and executive decision is transposed to the level of legislation and becomes part of direct governing of the Ministry.

Further, the section “XV Misdemeanor Provisions” Article 172 of the Law sets fines in the amount of 2500-3000 euro for the schools and 1500-2000 euro for school principals. Such fines create mechanisms for punishing the schools and principals the basis of political compliance. These fines are intended for errors which sometimes can be mere oversight such as not informing the parents about student’s grades at least two times per semester etc. The 2014 Law Amending the Law on Primary Education³¹ adds to the overregulation. Article 6 of the amendment refers to Article 128 of the Law on Higher Education regarding the selection of a director. The selection criteria are over-regulated, like requiring special language skills. For example, the requirements are: English proficiency through defined tests: “TOEFL IBT - at least 30 points, IELTS - at least 3 points, BULATS - at least 20 points or KET (Cambridge English) - passed, APTIS - minimum level A2.”³² Also, they need to pass “a psychological test and a test of integrity.”³³ These details should have been regulated in secondary legal acts adopted by the institutions and not by a law. Furthermore, there are very high fines for small omissions, like the fines of 1000, 600, and 300 euros³⁴

former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf, пристапено на 24 август 2015.

- 25 International Election Observation Mission (IEOM): The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Early Parliamentary Elections, (27 април 2014), достапно на: <http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/118078?download=true>, пристапено на 24 август 2015.
- 26 The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf, пристапено на 25 август 2015, стр. 4.
- 27 Kurt Bassauer, “No Stability without Accountability – The West’s Responsibility in Macedonia”, Democratization Policy Council, (June 2015), достапно на: <http://www.democratizationpolicy.org/uiimages/DPC%20Policy%20Paper%20-%20The%20West’s%20Responsibility%20in%20Macedonia-1.pdf>, пристапено на 25 август 2015.
- 28 Unravelling the Political Crisis in Macedonia: Toward Resolution or Calm Before the Storm?”, The Balkans in Europe Policy Advisory Group (2015), достапно на: http://www.suedosteuropea.uni-graz.at/sites/default/files/article_attach/Unraveling%20the%20Political%20Crisis%20in%20Macedonia.pdf, пристапено на 25 август 2015.

31 Law Amending the Law on Primary Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 41 of 27.02.2014.

32 Law Amending the Law on Primary Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 41 of 02.27.2014, 3.

33 Law Amending the Law on Primary Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 41 of 02.27.2014, 3.

34 Law Amending the Law on Primary Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 41 of 02.27.2014, 3.

ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ. Еден од најкритикуваните нови методи за притисок и контрола врз основното образование е концептот на „екстерно тестирање“ воведен со Законот за основно образование²⁹ во 2008 година. Министерството за образование преку оваа практика организира „екстерно тестирање со цел да ги оцени: (1) знаењето на учениците здобиено преку целата учебна година, и (2) предавањето и оценувањето на наставниците, каде за отстапките во оценувањето се предвидени глоби. Тестирањето се спроведува директно од Министерството за образование и наука, постапувајќи по наредба на владата.

Оваа мерка беше посочувана од страна на Владата како прогресивна која ќе обезбеди квалитет во образованието, пред сè со стандардизација и евалуација на квалитетот на оценувањето на наставниците, но екстерното образование ја отвора можноста за високи парични казни за наставниците. На пример, член 97 законски утврдува дека 20% од наставниците кај кои има најголеми отстапувања во добиените показатели им се намалува платата за наредната година 10% од платата што ја примале.³⁰ Тоа што е нормално регулирано во Европа од самите институции го претставува нивното автономно право на информананост, професионалност и извршната одлука е транспонирана на ниво на законодавство и станува дел од директното владеење на Министерството.

Во одделот „XV Прекршочни одредби“ член 172 од Законот одредени се глоби во висина од 2500-3000 евра за училиштата и глоби со износ од 1500-2000

29 Закон за основно образование, Службен весник на Р.Македонија бр. 103 од 19.08.2008 година.

30 Закон за основно образование, Службен весник на Р.Македонија, бр.103 од 19.08.2008 година.

for the legal person and 300 euros for the teacher if an electronic records of grades³⁵ s not regularly updated. Note that the average teacher's income is between 300 and 400 euros.

SECONDARY EDUCATION. The legislation on secondary education has shown the same trends as the law on primary education. With the Law on Secondary Education,³⁶ the amount of fines was set as a percentage of salaries, but the 2014 Law Amending the Law on Secondary Education³⁷ gave fixed fines determined in euros. Furthermore, the amendment added fines totaling 1,000 to 2,000 euros for any responsible person who in some way hampers the “external examination.” Whereas previously fines would have been determined by secondary legislation according to the needs of specific institutions, the introduction of fines in the law increased the control of the executive over education. In addition to the fines, the law repeats again the highly restrictive standards given above for choosing the directors of schools that request specific exams, so certain companies that conduct the exams received political favoritism. Namely, TOEFL IBT, IELTS, BULATS, KET (Cambridge English), APTIS are spelled out in the law as the only exams recognized by the state. Failure to provide proof of such exams taken and yet be appointed a school director is punishable by law in a form of administrative fine.

35 An E-Journal is a project of the Ministry of Education which purpose is enabling better communication between teachers and parents for the information of student's everyday behavior with grades and absence see more at the official web site at: <http://ednevnik.edu.mk/>, accessed on 16 September 2015.

36 Law on Secondary Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 44 09.20.1995.

37 Law Amending the Law on Secondary Education No. 41 27.02.2014.

евра за директорите на училиштата. Ваквите казни создаваат механизми за казнување на училиштата и директорите на основа на политичка подобност. Овие казни се наменети за грешки кои некогаш може да се превид како неинформирање на родителите најмалку двапати во полугодие за оценките на учениците и слично. Во Законот за изменување и дополнување на законот за основно образование³¹ има дополнување во духот на прекумерната регулација. Членот 6 од дополнувањето се однесува на член 128 од Законот за високо образование во врска со изборот на директор. Овде се врши прекумерна регулација на критериумите за избор како барање на посебни јазични способности. На пример, се бара познавање на англискиот јазик преку дефинирани тестови „ТОЕФЕЛ ИБТ (TOEFL IBT) - најмалку 30 бода, ИЕЛТС (IELTS) - најмалку 3 бода, БУЛАТС (BULATS) - најмалку 20 бода или КЕТ (KET) (Cambridge English) - положен, АПТИС (APTIS) - најмалку ниво А2 (A2).³² Исто тие мора да имаат положено психолошки тест и тест за интегритет.“³³ Овие детали би требало да бидат регулирани во подзаконските акти на институциите, а не да бидат дел од законот. Исто така, постојат огромни глоби за мали пропусти како казните од 1000, 600 и 300 евра³⁴ за правното лице и 300 евра за наставникот

31 Закон за изменување и дополнување на законот за основно образование, Службен весник на Р. Македонија, бр.41 од 27.02.2014 година.

32 Закон за изменување и дополнување на законот за основно образование, Службен весник на Р. Македонија, бр.41 од 27.02.2014 година, 3.

33 Закон за изменување и дополнување на законот за основно образование, Службен весник на Р. Македонија, бр.41 од 27.02.2014 година, 3.

34 Закон за изменување и дополнување на законот за основно образование, Службен весник на Р. Македонија, бр.41 од 27.02.2014 година, 3.

HIGHER EDUCATION. One of the main roles of higher education in a democratic society is to create professionals and leaders who will shape institutions. According to UNESCO, the role of education is defined as follows:

Education should be a means to empower children and adults alike to become active participants in the transformation of their societies. Learning should also focus on the values, attitudes and behaviors which enable individuals to learn to live together in a world characterized by diversity and pluralism.³⁸

So, from the perspective of any authoritarian government, exerting control over higher education is critical for achieving a long-term rule over the society.

Legislative overregulation of infringing on the autonomy of the higher education institutions is the central and most powerful means of establishing control over this domain of society. Thus, a continuous pressure on academia is being imposed. Namely, with minor administrative offenses one can be enforced through paying huge fines, and, therefore, a direct control can be established on the basis of blackmail and threat by the executive power.

The Law on Higher Education, which is currently under moratorium thanks to a massive academic movement against it in the first half of 2015, contains a number of examples of overregulation. For one, the law stipulates that a main criterion for the election of the professor is

38 UNESCO: The Role of Education, available at <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/against-discrimination/role-of-education/>, accessed on 25 August 2015.

ако редовно не ја ажурира електронската евиденција на оценките.³⁵ Колку за споредба, просечната наставничка плата изнесува меѓу 300 и 400 евра.

СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ. Законската регулатива за средното образование ги има истите тенденции како и законот за основно образование. Со законот за средно образование³⁶ висината на казните е одредена според број на плати, но со Законот за измена и дополнување од 2014 година³⁷ се одредуваат фиксни казни во евра. Понатаму, во Законот за изменување и дополнување на законот за средно образование³⁸ се дополнуваат глоби во висина од 1000 до 2000 евра за одговорното лице што на некој начин го попречува „екстерното тестирање.“ Со оглед на тоа што претходните казни биле одредени во подзаконските акти, според потребите на конкретните институции, воведувањето на глобите во законот служи за зголемување на контролата на законодавната власт врз образованието. Во прилог на казните, законот ги повторува високите рестриктивни стандарди за избор на директори во средните училишта кои бараат конкретни сертификати, така што одредени компании кои ги спроведуваат испити се политички фаво-

to publish in the “Web of Science.”³⁹ “Web of Science” is a brand name of the database of journals owned by Thomson Reuters. Thus there is not only open favoritism towards one legal entity that profits from the activity this article of the law refers to, but also an explicit limitation of the academic freedom of individuals and institutions to determine their own professional criteria. The Law on Higher Education Institutions for Teachers in Pre-School Education, Elementary and Secondary Education⁴⁰ also sets standards for election to titles

39 “In Article 136, paragraphs 1 and 2, after the words “impact factor”, the following wording shall be added: “from the appropriate field listed in the Web of Science database.”

Paragraph 2 shall be amended to read as follows:

“As an exception to the rule, a person can be elected to a higher teaching and academic rank or to a teaching or scientific rank earlier, i.e. before the lapse of at least half of the term for which the selection to the current rank was made, if in addition to the requirements set out in paragraph 1 of this Article he/she has had scientific papers published in an impact factor scientific journal from the appropriate field listed in the Web of Science database, totaling at least 20 points in line with Article 95 paragraph 6 of this Law. Early election to a higher rank following the lapse of half of the time for which the selection was made may be granted to individuals who have obtained PhD or Master’s degrees from one of the 200 highest ranking universities according to the Shanghai list.” In: Law Amending the Law on Higher Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 10/2015 of 22.1.2015, English translation available at: <https://profesorskiplenum.files.wordpress.com/2015/01/05-amendments-to-the-law-on-higher-education-macedonia-01-2015.pdf>, accessed on: 25 August 2015, Article 23

40 Article 17 paragraph 9: “The review committee for selection to title for the persons mentioned in paragraph (1) of this Article shall be established by the Scientific Council after prior consent of the minister of higher education in charge and consists of at least five members of which at least two are from universities which are on the list prepared by the Center for World Class universities at Shanghai Jiao Tong University or on the list

35 Е-дневникот е проект на Министерството за образование и наука, чија цел е да овозможи подобра комуникација помеѓу наставниците и родителите за секојдневното однесување на учениците (оценки и отсуство); видете повеќе на официјалната страница на: <http://ednevnik.edu.mk/>, пристапено на 16 септември 2015.

36 Закон за средно образование, Службен весник на Р.Македонија бр.44 од 20.09.1995 година.

37 Закон за измена и дополнување на Законот за средно образование бр.41 од 27.02.2014.

38 Законот за изменување и дополнување на законот за средно образование, Службен весник на Р. Македонија, бр.116 од 04.08.2014 година.

ризирани. Имено, TOEFL IBT, IELTS, BULATS, KET (Cambridge English), APTIS се посочени во законот како единствените испити кои се признаени. Доколку избраниот училишен директор не успее да прикаже доказ дека има положено ваков испит се казнува според законот со глоба.

ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ. Една од главните улоги на високото образование во современото демократско и пазарно ориентирано општество е да создаде професионалци и лидери кои ќе ги обликуваат институциите. Според УНЕСКО, улогата на образованието се дефинира како:

Образованието треба да биде начин на поттикнување на децата и возрасните да станат активни учесници во трансформацијата на нивните општества. Учењето треба да се фокусира на вредностите, ставовите и однесувањето кои им овозможува на лицата да учат да живеат заедно во свет карактеристичен по својата разновидност и плурализам.³⁹

Така, од перспективата на секоја авторитарна влада, доминацијата врз високото образование е најбитна за остварување на долгорочна контрола врз општеството.

Законската прекумерна регулација на повредување на автономијата на високообразовните институции е централното и најмоќното средство за воспоставување на контрола врз овој домен од општеството. На тој начин се врши постојан притисок

for professors, whereby the commission is approved directly by the Minister of Higher Education, thus giving the government direct control over academia.

Article 167 of the section “Misdemeanor Provisions” of the law provides a series of fines of 1,000 to 2,500 euros for the legal entity and 500 to 1,000 euros for the responsible person. Article 40 of the 2013 Law Amending the Law on Higher Education⁴¹ increases the fines to the amount of 5,000 to 7,000 euros for the responsible person, “if he does not deliver or if he submits incomplete data needed to update the database on higher education to the Ministry responsible for work in the field of higher education.” This transfers the work of the ministry to academicians not in the employ of the state, and requires the provision of information that may be personal and that not all will want to share in a public database. The law creates situations where a minor technical error can lead excessive fines: 5000 euros equals 10 months of salary for an employee of a scientific institution. The 2014 amendments to the law provided a series of new fines and regulations that further increased the possibility of pressure. Article 168-b even allows for one to three years’ imprisonment for the responsible person who acts contrary to the law.⁴²

prepared by Quacquarelli Symonds (QS) from the UK.” in: Law on Higher Education Institutions for Teachers in Pre-School Education, Elementary And Secondary Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 10/2015, 20/2015 and 98/2015, available at: http://www.mon.gov.mk/images/documents/zakoni/Zakon_za_visko_obrazovni_ustanovi.pdf, accessed on 25 August 2015.

41 Law Amending the Law on Higher Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 15 of 25.01.2013.

42 “The responsible person managing the higher education institution who has acted contrary to this Law, i.e. who has allowed a student to take more than one half of the third study year exams or to enroll in the fourth year of studies without

39 UNESCO: The Role of Education, достапно на: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/against-discrimination/role-of-education/>, пристапено на 25 август 2015.

врз академската јавност. Имено, со мали административни престапи може да се заработат огромни казни, а, со тоа и директна контрола, врз принцип на уцена и закана, од страна на извршната власт.

Законот за високо образование, кој моментално е под мораториум благодарение на масовното академско движење кое се покренува против него во првата половина на 2015 година, содржи бројни примери на прекумерна регулација. Како на пример, законот стипулира дека главниот критериум за избор во професор е да објавува во „Web of Science.“⁴⁰ „Web of Science“ е име за базата на списанија во сопственост на Томсон Ројтерс (Thomson Reuters). Така, тука не постои само отворено фаворизирање на едно правно лице кое профитира од активноста наведена во овој член од законот туку експлицитно ја ограничува академската слобода на поединците и институциите да ги одредат нивните професионални критериуми. Законот за високообразовните установи за образование на наставен кадар во предучилишното воспита-

40 „Во член 136 во ставовите 1 и 2 по зборовите „импакт фактор“ се додаваат зборовите „кои се од соодветната област во базата на Web of Science“.

Ставот 2 се менува и гласи: “По исклучок, лице може да биде избрано во повисоко наставно-научно, наставно и научно звање и порано, пред истекот на најмалку половина од времето за кое е извршен изборот во постојното звање, доколку покрај условите од ставот 1 на овој член има објавено научни труда во научно списание со импакт фактор кои се од соодветната област во базата на Web of Science, кои носат вкупно најмалку 20 бода, согласно член 95-а став 6 од овој закон. Предвремен избор во повисоко звање по истекот на половина од времето за кое е извршен изборот во постојното звање може да се спроведе за лицата кои докторирале или магистрирале на еден од првите 200 високо рангирани универзитети согласно со Шангајската листа.“ Службен весник на Р.Македонија бр.10/2015 од 22.1.2015, член 23.

One of the most striking examples of overregulation in the 2013 amendment is prescription of standards that should be in the domain of the regulations and statutes of the institutions or universities. For instance:

The university or the unit thereof, as well as the higher education school/institution, is obliged to conclude at least two agreements for the double degree or a joint study program (joint degree) with a university from the first 500 highest-ranked universities according to the Shanghai list, i.e., 100 top-ranked universities in the MBA program, as well as with a higher education accredited institution as one of the first 200 top-ranked universities in the relevant scientific area, according to CIO Shanghai Tong University, US News and World Report, and the Times Higher Education Supplement-World University Ranking.⁴³

having passed the State Exam scheduled for the second year of studies, or who has issued a higher education diploma to a student who has not passed the State Exam, shall be sentenced to one to three years' imprisonment (Article 69-a).” in: Law Amending the Law on Higher Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 10/2015 of 22.1.2015, English translation available at: <https://professorskiplenum.files.wordpress.com/2015/01/05-amendments-to-the-law-on-higher-education-macedonia-01-2015.pdf>, accessed on: 25 August 2015.

43 Law Amending the Law on Higher Education, Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 15 from 25.01.2013.

ние, основното и средното образование⁴¹ поставува стандарди за избор во звање на наставници, каде комисијата е одобрена директно од Министерот за образование, на тој начин давајќи ѝ на владата директна контрола врз академската јавност.

Членот 167 во одделот „Прекршочни одредби“ предвидува серија на глоби од 1000 до 2500 евра за правното лице и 500 до 1000 евра за одговорното лице. Во Законот за изменување и дополнување на законот за високо образование⁴² во член 40 се зголемуваат глобите во износ од 5000 до 7000 евра за одговорното лице „ако не ги достави или нецелосно ги достави податоците потребни за ажурирање на базата на податоци за високообразовна дејност до Министерството надлежно за работите од областа на високото образование.“ Со ова се префрла работата од министерството на академската јавност што не е во корист на државата и бара обезбедување на информации кои може се лични и не сите сакаат да ги споделат во јавна база на податоци. Законот креира ситуации каде минимални технички прекршоци

41 Член 17, став 9: „Рецензионата комисија за избор во звање на лицата од став (1) на овој член ја формира наставно научниот совет по претходна согласност на министерот надлежен за работите на високото образование и се состои од најмалку пет члена од кои најмалку два се од универзитети кои се на листата која ја изготвува Центарот за светска класа универзитети при Шангајскиот Цијао Тонг Универзитет или на листата која ја изготвува Quacquarelli Symonds (QS) од Велика Британија,“ Закон за високообразовните установи за образование на наставен кадар во предучилишното воспитание, основното и средното образование, Службен весник на Р.Македонија 10/2015

42 Закон за изменување и дополнување на Законот за високо образование, Службен весник на Р.Македонија бр.15 од 25.01.2013 година.

CONCLUSIONS

The direct interference of the government and the parliament in programmatic and editorial choices through overregulation undermines media freedom.

The constant changes, new procedures, and pressure on academia have created a state of legal insecurity. The blurring of party and state control is a systemic problem of Macedonian society and institutions in the past few years. Control over education and academia has become a project of ideological control for the social reproduction of the desired model of an obedient citizen in conformity with the ideology and value system of the ruling party. The students' and professors' protests of 2014-2015 indicate that this effort has gone too far and created a backlash.

Legislation in the country covering media and education provide for an excessive number of administrative fines that serve as a means of direct control for the government, circumventing the judiciary. Indeed, given the size of the fines, a mere two or three for trivial errors can lead to the bankruptcy of a media outlet or the end of a teacher's career.

Self-censorship thus becomes the logical consequence of this pervasive overregulation.

може да донесат драстични казни: 5000 евра е еднакво на десетмесечна плата на вработен во научна институција. Измените и дополнувањата во 2014 година предвидуваат серија на нови глоби и регулации кои ја зголемуваат можноста за притисок. Членот 168-б дури предвидува тригодишна затворска казна за одговорното лице кое делува спротивно на законот.⁴³

Еден од најеклатантните примери за прекумерна регулација во измената на Законот за високо образование од 2013 е поставувањето на стандарди што што треба да бидат пропишани со правилниците и статутите на институциите односно на универзитетите. На пример:

Универзитетот или единица во негов состав, како и високообразовна школа/установа има обврска да склучи најмалку два договора за двојна диплома (double degree) или заедничка студиска програма (joint degree) со Универзитет од првите 500 високо рангирани универзитети согласно со Шангајската листа, односно 100 најдобро рангирани универзитети по MBA програма, како и акредитирана високообразовна установа на еден од првите 200 најдобро рангирани универзитети од соодветното научно подрачје, согласно

43 „Одговорното лице на високообразовната установа, кое ќе постапи спротивно на овој закон, односно ќе му дозволи на студентот полагање на повеќе од една половина на испити од трета студиска година или запишување во четврта студиска година без претходно да го има положено државниот испит кој се полага по завршувањето на втората студиска година односно му издаде диплома за завршено високо образование на студент кој не положил државен испит, ќе се казни со затвор од 1 до 3 години (член 69-а),“ Закон за изменување и дополнување на законот за високото образование, Службен весник на Р.Македонија 10/2015, член 168-б.

со Шангајскиот Цио Тонг универзитет, US News and Report и Times Higher Education Supplement-World University Ranking.⁴⁴

ЗАКЛУЧОЦИ

Директното мешање на владата и собранието врз програмскиот дел и уредувачката политика со прекумерната регулација ја нарушува медиумската слобода.

Постојаните промени, новите процедури и притисокот врз академската јавност создадоа состојба на законска несигурност. Во изминатите неколку години, нејаснотијата помеѓу партиската и државната контрола е системски проблем на македонското општество и институциите. Контролата врз образованието и академската јавност стана проект за идеолошка контрола за социјална репродукција на посакуваниот модел на послушен граѓанин во согласност со идеологијата и вредносниот систем на владеачката партија. Студентските и професорските протести во 2014 и 2015 година покажуваат дека овој напор отиде предалеку и создаде силна реакција.

Законодавството во земјата кое ги покрива медиумите и образованието предвидува огромен број административни казни кои служат како средства за директна контрола на владата, заобиколувајќи го судството. Имено, само 2-3 глоби за тривијални грешки можат да одведат медиум во банкрот или да ја завршат кариерата на наставникот/професорот.

На тој начин, автоцензурата станува логичната последица на ова прекумерна регулација.

44 Закон за изменување и дополнување на Законот за високо образование, Службен весник на Р. Македонија бр.15 од 25.01.2013 година.

Идентитети: Списание за политика, род и култура
(ISSN 1857- 8616)

Издавач: Институт за општествени
и хуманистички науки - Скопје

„20 Октомври” бр. 8, 1000 Скопје, Македонија

тел.: +389 2 3113 059

www.isshs.edu.mk

e-mail: info@identitiesjournal.edu.mk

www.identitiesjournal.edu.mk