

CRNA GORA I AKT O DIGITALNIM USLUGAMA (DSA)



Izdavač: NVO 35mm, Crna Gora

*Ova publikacija je realizovana uz podršku Fondacija otvoreno društvo
Zapadni Balkan (Open Society Foundations Western Balkans).*

Oblast: Istraživanje, analiza i promocija digitalnih prava i politika u
Crnoj Gori, sa fokusom na implementaciju EU Digital Services Act (DSA)

Odgovornost: Sadržaj publikacije isključivo je na autorima i ne odražava
nužno stavove donatora

SADRŽAJ

01	Uvod	04
02	Glavni zaključci	08
03	DSA - osnovne karakteristike	10
04	Pravni okvir i DSA	12
05	Institucionalni okvir i DSA	16
06	Civilni sektor i DSA	20
07	Preporuke i zaključci	21

UVOD

Lista akronima i skraćenica

- AVM – Audiovizuelne medijske usluge
- AVMS – Audiovizuelne medijske usluge (u kontekstu Savjeta)
- CG – Crna Gora
- DSA – Digital Services Act / Akt o digitalnim uslugama
- DSC – Digital Services Coordinator / Koordinator za digitalne usluge
- DMA – Digital Markets Act / Akt o digitalnim tržištima
- VLOP – Very Large Online Platforms / Veoma velike online platforme
- VLOSE – Very Large Online Search Engines / Veoma velike online pretraživačke platforme
- ZAMU – Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama
- ZEK – Zakon o elektronskim komunikacijama
- ZIB – Zakon o informacionoj bezbjednosti
- ZLP – Zakon o slobodnom pristupu informacijama

UVOD

Digitalni prostor danas je jedno od ključnih polja društvenog, ekonomskog i političkog djelovanja. Digitalne platforme oblikuju javni diskurs, utiču na tržišta, političke izbore, obrazovanje, informisanje i svakodnevni život građana. Evropska unija je prepoznala potrebu za sveobuhvatnim normativnim okvirom za uređenje digitalnog prostora, te je 2022. usvojila Akt o digitalnim uslugama (Digital Services Act – DSA), koji zajedno sa Aktom o digitalnim tržištima (DMA) predstavlja temelj nove digitalne regulacije EU.

DSA uvodi pravila za sve digitalne posrednike i platforme koje posluju na tržištu EU, s ciljem obezbjeđivanja sigurnijeg, pravednijeg i transparentnijeg internetskog okruženja. Za države koje teže članstvu u EU, poput Crne Gore, usklađivanje sa DSA predstavlja strateški izazov i priliku – kako zbog obaveza u okviru pristupnih pregovora (posebno Poglavlja 10 – Informaciono društvo i mediji), tako i zbog potrebe za demokratizacijom digitalnog prostora, zaštitom korisnika i osnaživanjem institucionalnih mehanizama kontrole nad moćnim platformama.

UVOD

Akt o digitalnim uslugama (DSA), koji je stupio na snagu 2022. godine u Evropskoj uniji, predstavlja ključni instrument za regulaciju digitalnog prostora. Njegov osnovni cilj je uspostavljanje jedinstvenih pravila za sve digitalne usluge koje povezuju korisnike sa robama, uslugama i informacijama, bez obzira na zemlju porijekla pružaoca usluga. Ovaj pravni okvir primjenjuje se na širok spektar posredničkih servisa, uključujući hosting usluge, online platforme, pretraživače i društvene mreže.

DSA uvodi precizne mehanizme za uklanjanje nezakonitog sadržaja kroz sistem „notice and action“, čime se pruža jasno definisan postupak za reagovanje na prijave nezakonitosti. Posebne obaveze propisane su za veoma velike online platforme (VLOP) i veoma velike online pretraživače (VLOSE), koje zbog svog obima imaju potencijalno veći društveni uticaj i predstavljaju sistemski rizik po javni interes. Te obaveze uključuju obaveznu procjenu rizika, revizije algoritama, dostupnost podataka za istraživače i transparentno oglašavanje.

VLOP = VEOMA VELIKE ONLINE PLATFORME VLOSE = VEOMA VELIKI ONLINE PRETRAŽIVAČI



VLOP

Veoma velike online platforme (preko 45 miliona korisnika u EU) su platforme poput društvenih mreža, online prodavnica i slično, koje najčešće služe za razmjenu sadržaja (Facebook, YouTube, Amazon...)

VLOSE

Veoma veliki online pretraživači (preko 45 miliona korisnika u EU) su stranice koje najčešće koristimo za pretragu informacija (Google Search, Bing...)



ŠTA TO ZNAČI

Akt o digitalnim uslugama (DSA) izdvaja VLOP i VLOSE zbog njihovog velikog uticaja. Postavljaju se stroži standardi za njihovu regulaciju (moraju smanjivati sistemske rizike, objasniti algoritme, olakšati prijave nezakonitog sadržaja, omogućiti žalbe, sarađivati s EU regulatorima, dostavljati podatke o rizicima i mjerama, itd.).

GLAVNI ZAKLJUČCI

Jedna od ključnih inovacija DSA je uspostavljanje nacionalnih Koordinatora za digitalne usluge (DSC), koji imaju regulatornu, nadzornu i koordinacijsku ulogu. Pored toga, poseban fokus stavljen je na zaštitu osnovnih prava korisnika – uključujući slobodu izražavanja, zaštitu privatnosti i prava na pravni lijek.

Za zemlje koje nijesu članice EU, poput Crne Gore, DSA se ne primjenjuje automatski. Ipak, njegovo normativno preuzimanje i institucionalna implementacija predstavljaju važan korak ka integraciji u evropski digitalni prostor i unaprijeđivanju zaštite digitalnih prava građana.

Naša država je u prethodnim godinama napravila nekoliko važnih koraka ka usklađivanju sa EU regulativom u oblasti digitalnih i medijskih politika. Usvajanjem novog Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama (ZAMU) u junu 2024. godine, koji je usklađen sa AVMSD direktivom (Audiovisual Media Services Directive), ispunjen je važan uslov za privremeno zatvaranje Poglavlja 10. Međutim, primjena tog Zakona je naišla na brojne prepreke, uključujući inicijative za njegovu izmjenu odmah nakon usvajanja i blokadu izbora Savjeta Agencije za Audiovizuelne medijske usluge (nekadašnja Agencija za elektronske medije).

GLAVNI ZAKLJUČCI

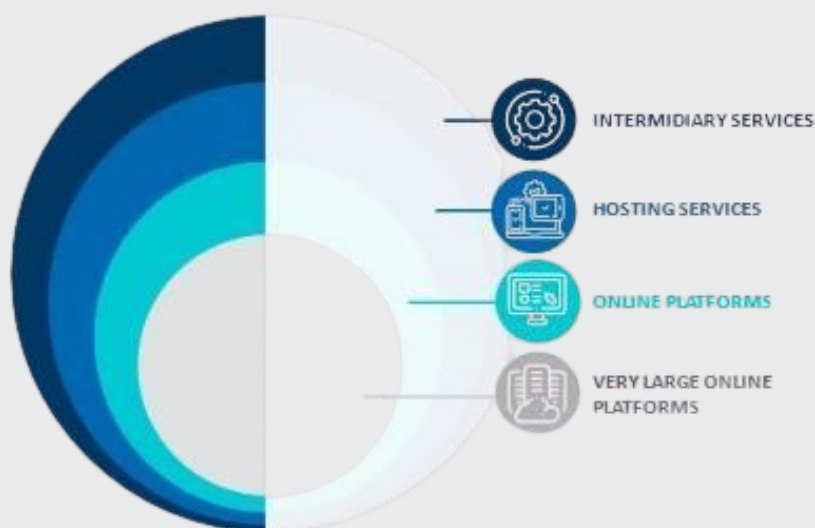
Iako je Ministarstvo kulture i medija najavilo osnivanje radne grupe za usklađivanje sa DSA, tokom perioda praćenja nije bilo javno dostupnih informacija o konkretnim rezultatima tog procesa. Dodatno, Zakon o elektronskim komunikacijama, Zakon o informacionoj bezbjednosti, nacrt Zakona o zaštiti podataka i nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama sadrže elemente digitalne regulacije, ali nijedan ne sadrži direktno transponovane norme DSA.

Institucionalno, Crna Gora nema jasno definisanog Koordinatora za digitalne usluge (Digital Services Coordinator – DSC), niti postoji precizna međuresorska koordinacija. U praksi se ovom i srodnim oblastima bave Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Ministarstvo javne uprave, Agencija za zaštitu podataka, Agencija za AVM usluge, ali bez jasne podjele nadležnosti za regulaciju online posredničkih usluga, odgovornost platformi, nadzor oglašavanja, algoritama i zaštitu korisnika.

Politički pritisci i nedostatak svrsishodne međusektorske komunikacije dodatno komplikuju procese, koji često budu formalni, sa slabim učešćem stručne i šire javnosti.

DSA - OSNOVNE KARAKTERISTIKE

Akt o digitalnim uslugama (DSA) dio je šireg zakonodavnog paketa EU za digitalno tržište, zajedno sa Aktom o digitalnim tržištima (DMA). DSA je fokusiran na regulaciju digitalnih posredničkih usluga, kao što su internet provajderi, hosting servisi, platforme za društvene mreže, online pijace, tražilice i druge vrste posredničkih servisa koji omogućavaju razmjenu informacija, roba i usluga.



DSA donosi detaljna pravila koja se odnose na:

- Sisteme prijavljivanja i uklanjanja nezakonitog sadržaja („notice and action“);
- Mehanizme transparentnosti, uključujući obaveze izvještavanja o moderaciji sadržaja

DSA - OSNOVNE KARAKTERISTIKE

- Obaveze posrednika da preduzimaju mjere dužne pažnje u zaštiti korisnika, posebno maloljetnika;
- Ograničenja u vezi sa tzv. „dark patterns“ i manipulativnim dizajnom korisničkog iskustva;
- Uspostavljanje nacionalnih koordinatora za digitalne usluge (DSC);
- Posebne dodatne obaveze za veoma velike online platforme (VLOPs) i pretraživače (VLOSEs), uključujući procjenu sistemskih rizika, pristup podacima za istraživače, izvještavanje o algoritamskim sistemima, itd.

Osnovni princip DSA jeste da „ono što je nezakonito offline, mora biti nezakonito i online“, ali da se istovremeno očuvaju sloboda izražavanja i osnovna prava korisnika.

DSA se u državama članicama EU primjenjuje direktno, dok zemlje kandidati kao što je Crna Gora moraju pristupiti pažljivom i selektivnom usklađivanju kroz nacionalno zakonodavstvo.

PRAVNI OKVIR I DSA

Prema analizi usklađenosti rađenoj 2024 godine, a koja je ujedno i polazni dokument ovog istraživanja, nijedna od ključnih oblasti koje DSA obuhvata nije u potpunosti regulisana u zakonodavstvu Crne Gore. Zakoni koji u određenoj mjeri regulišu digitalne usluge ne sadrže norme koje bi odgovarale članovima u okviru DSA, niti predviđaju posebne mehanizme za zaštitu korisnika, nadzor digitalnih posrednika ili proceduru za prijavu nezakonitog sadržaja.

Posebno zabrinjavajuće oblasti neusklađenosti:

- Potpuno odsustvo „notice and action“ mehanizama;
- Ne postoji zakonska obaveza izvještavanja o moderaciji sadržaja;
- Algoritamske preporuke i targetirano oglašavanje nijesu predmet zakonske kontrole;
- Ne postoji zakonski okvir za zaštitu korisnika od sistemskih rizika online platformi;
- Nema obaveze imenovanja pravnog zastupnika za strane digitalne servise koji posluju u CG.

PRAVNI OKVIR I DSA

Zakon o elektronskim komunikacijama i ZAMU sadrže neke naznake o zaštiti krajnjih korisnika i zaštiti maloljetnika, ali konceptualno su daleko od kompleksnosti i ambicija DSA-a. Ovakva fragmentacija i nepovezanost propisa ukazuje da će usklađivanje sa DSA zahtijevati ne samo izmjene postojećih zakona, već vjerovatno donošenje novog, sveobuhvatnog Zakona o digitalnim uslugama.

Crnogorski pravni sistem sadrži niz zakona koji *djelimično* pokrivaju oblasti koje se odnose na Digitalni akt o uslugama (DSA), iako nijedan od njih nije eksplicitno usklađen sa njegovim normama. Postojeći pravni okvir uključuje:

Zakon o elektronskoj trgovini

*Zakon o elektronskoj identifikaciji
i elektronskom potpisu*

Zakon o elektronskim komunikacijama

Zakon o elektronskom dokumentu

*Zakon o audiovizuelnim medijskim
uslugama*

Zakon o zaštiti konkurencije

Zakon o zaštiti potrošača

PRAVNI OKVIR I DSA

Zakon o elektronskoj trgovini predstavlja temelj za usklađivanje sa DSA-om, posebno kroz odredbe o transparentnosti pružalaca usluga i zaštiti korisnika.

Zakon o elektronskim komunikacijama definiše obaveze operatora u vezi s izvještavanjem i zaštitom podataka, što se može posmatrati kao posredan doprinos principima DSA-a.

Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama, koji je na snazi od juna 2024. godine, značajno proširuje regulativu u oblasti AVM usluga i uključuje mehanizme zaštite korisnika, naročito maloljetnika, te uvodi strože kaznene odredbe.

Zakon o zaštiti potrošača indirektno se bavi zaštitom korisnika u digitalnom okruženju kroz mjere protiv obmanjujućih praksi i mehanizme za rješavanje sporova.

PRAVNI OKVIR I DSA

Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu i Zakon o elektronskom dokumentu važni su u kontekstu digitalne verifikacije i čuvanja podataka, iako još ne reflektuju obaveze iz DSA-a.

Zakon o zaštiti konkurencije ne sadrži eksplicitne odredbe u vezi sa DSA-om ili DMA-om, ali njegovi članci koji se odnose na zloupotrebu dominantnog položaja i kontrolu koncentracija mogu biti osnova za dalje prilagođavanje.

Zaključno, iako postojeći propisi pružaju određenu osnovu, digitalna regulacija je fragmentisana i neadekvatno adresira specifične zahtjeve DSA-a. Neophodno je donošenje posebnog zakona o digitalnim uslugama i usklađivanje postojećih normi sa savremenim izazovima digitalnog tržišta.

INSTITUCIONALNI OKVIR I DSA

U implementaciji DSA-a u Crnoj Gori ključnu ulogu mogu imati:

1. Ministarstvo kulture i medija

Kroz Direktorat za medije, Ministarstvo prati i analizira rad u oblasti medija i informisanja, predlaže mjere za unapređenje prava građana na informisanost i sarađuje sa NVO i drugim tijelima.

2. Ministarstvo ekonomskog razvoja

U okviru ovog Ministarstva djeluju direktorati koji su od posebnog značaja za DSA:

- Direkcija za konkurenciju i unutrašnju trgovinu
- Direkcija za zaštitu potrošača
- Direktorat za elektronske komunikacije, poštansku djelatnost i radio spektar

3. Agencija za audiovizuelne medijske usluge (AVM)

Reguliše AVM usluge, izdaje dozvole za emitovanje, nadzire zakonitost i sprovodi sankcije. Igra ključnu ulogu u zaštiti korisnika i sprovođenju novih obaveza iz DSA-a.

INSTITUCIONALNI OKVIR I DSA

4. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

Obezbjeduje zaštitu podataka i transparentnost pristupa informacijama. Djeluje u skladu sa zakonima o zaštiti podataka i slobodnom pristupu informacijama.

5. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost

Zadužena za strateške dokumente u oblasti elektronskih komunikacija, nadzor radio-frekvencijskog spektra, zaštitu korisnika i rješavanje sporova.

6. Ostale institucije koje mogu imati značajnu ulogu:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova
- Ministarstvo vanjskih poslova
- Ministarstvo javne uprave
- Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija

INSTITUCIONALNI OKVIR I DSA

- Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava
- Ministarstvo evropskih poslova
- Agencija za zaštitu konkurencije
- Agencija za sajber bezbjednost
- Centar za zaštitu potrošača

Za efikasno usklađivanje sa Aktom o digitalnim uslugama, Crnoj Gori je potreban sveobuhvatan zakon koji će integrisati sve obaveze i standarde iz DSA-a. Neophodno je i jasno institucionalno pozicioniranje nadležnih tijela, uspostavljanje formalne saradnje sa Evropskom komisijom i međuinstitucionalne koordinacije. Time bi se ojačao pravni okvir, unaprijedila zaštita korisnika i podstakao razvoj digitalnog tržišta u skladu sa evropskim standardima.

Crna Gora trenutno ne posjeduje jedinstveno tijelo koje bi obavljalo funkciju nacionalnog Koordinatora za digitalne usluge (DSC), što predstavlja jedno od temeljnih institucionalnih očekivanja DSA.

INSTITUCIONALNI OKVIR I DSA

Umjesto toga, regulatorne funkcije su raspoređene na više institucija, uključujući:

- **Agenciju za elektronske komunikacije** (za infrastrukturu i krajnje korisnike);
- **Agenciju za zaštitu podataka** (za obradu podataka);
- **Agenciju za AVM** (za medijski sadržaj);
- **Ministarstvo javne uprave** (za informacionu bezbjednost).

Ova podjela nije praćena odgovarajućim međuresorskim mehanizmima saradnje. Takođe, većina ovih tijela se suočava sa:

- Nedostatkom ljudskih resursa specijalizovanih za digitalna pitanja;
- Tehničkom opremljenošću nedovoljnom za nadzor nad online platformama;
- Političkim uticajem koji narušava njihovu nezavisnost.

Bez jačanja kapaciteta i institucionalne konsolidacije, DSA neće moći biti primijenjen ni u formalnom ni u suštinskom smislu.

CIVILNI SEKTOR I DSA

Multistakeholder dinamika i uloga civilnog društva:

Tokom 2024. i 2025. godine, civilni sektor u Crnoj Gori je imao ključnu ulogu u praćenju i vršenju pritiska na vlasti da započnu procese usklađivanja sa DSA i da obezbijede institucionalnu odgovornost u digitalnoj sferi.

NVO 35mm je sprovodila DSA treninge i kampanje; CCE, HRA i Media centar su reagovali na blokadu AVMS Savjeta; CDT je u svom tekstu „Evropa iza zida“ istakla da DSA ne smije zaobići Zapadni Balkan i pozvala na ravnopravan tretman građana regiona u digitalnim pravima.

Učešće civilnog društva je ključno za:

- Održavanje pritiska za transparentnu i participativnu izradu propisa;
- Edukaciju korisnika i javnosti o njihovim digitalnim pravima;
- Saradnju u izradi i nadzoru nad sprovođenjem politika;
- Zastupanje interesa ranjivih grupa (žena, djece, manjina) u digitalnom prostoru.

PREPORUKE

-
- Donijeti poseban Zakon o digitalnim uslugama koji bi transponovao ključne elemente DSA.
 - Uspostaviti nezavisno tijelo – Koordinator za digitalne usluge (DSC) – sa jasno definisanim ovlašćenjima.
 - Izmijeniti postojeće zakone (ZEK, ZAMU, ZIB, ZLP) kako bi se uskladili sa normama DSA.
 - Osigurati međuresorsku saradnju i operative protokole među nadležnim institucijama.
-

PREPORUKE

-
- Osigurati budžetsku liniju za jačanje tehničkih i ljudskih kapaciteta DSC-a i povezanih regulatora.
 - Pokrenuti kampanju informisanja i obrazovanja građana o novim pravima i obavezama digitalnih servisa.
 - Uključiti organizacije civilnog društva u sve faze zakonodavnog i regulatornog procesa.
 - Pratiti praksu EU članica i omogućiti regionalnu razmjenu znanja i eksperata.
-

ZAKLJUČAK

- Crna Gora je formalno posvećena digitalnoj transformaciji i evropskim integracijama, ali realni pokazatelji ukazuju na sporu i fragmentiranu reformu. Iako su pojedini zakoni usklađeni sa AVMS i drugim EU direktivama, DSA ostaje van domašaja postojeće legislative.
- Potrebno je jasno političko opredjeljenje i konkretni normativni i institucionalni koraci. Usklađivanje sa DSA ne znači samo tehnički prenos normi, već i demokratizaciju digitalnog prostora, zaštitu korisnika i transparentan rad platformi.
- Ako Crna Gora želi da obezbijedi ravnopravan tretman svojih građana sa građanima EU u digitalnom prostoru, mora obezbijediti i odgovarajuće zakonodavstvo, institucije i učešće svih aktera u ovom procesu.

