

**Mr Jelena Surčulija, autor**

**Slobodan Kremenjak, koautor**

# **INTERNET I NOVI MEDIJI**

**Pravna analiza i preporuke u oblasti primene novih tehnologija**

Beograd, 2008

## SADRŽAJ

<b>UVOD.....</b>	<b>3</b>
<b>POSTOJEĆI REGULATORNI OKVIR U REPUBLICI SRBIJI .....</b>	<b>4</b>
<b>REGULATORNI OKVIR SAVETA EVROPE U VEZI S INTERNETOM I NOVIM MEDIJIMA .....</b>	<b>6</b>
<b>REGULATORNI OKVIR EVROPSKE UNIJE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE .....</b>	<b>8</b>
<b>REGULATORNI OKVIR EVROPSKE UNIJE VEZAN ZA SADRŽAJ NA INTERNETU .....</b>	<b>8</b>
<b>IZAZOVI I MOGUĆE PREPREKE PRI KREIRANJU POLITIKE INTERNETA I NOVIH MEDIJA.....</b>	<b>9</b>
<b>PREPORUKE.....</b>	<b>10</b>
<b>MOGUĆE POTEŠKOĆE ZA PRIMENU PREPORUKA .....</b>	<b>11</b>

## UVOD

Nagla ekspanzija Interneta i novih medija ima socijalni, regulatorni, politički i kulturni uticaj na društvo u celini. Jedna od najvažnijih posledica takvog razvoja je globalni pristup informacijama, što sa sobom nosi i određenu odgovornost koja se mora definisati u svakom konkretnom slučaju.

Član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima štiti slobodu izražavanja na Internetu, kao i mnogi dokumenti Saveta Evrope. Na nivou Evropske unije, u toku je proces usaglašavanja zakonodavstava država članica s Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama. Kod nas, Zakon o javnom informisanju Internet definiše kao javno glasilo, uz ostale takozvane “tradicionalne medije”. Nažalost, to nije najbolje rešenje, jer je nemoguće na svaki Internet portal primeniti sva pravila koja se odnose na javna glasila – od impresuma do postojanja glavnog i odgovornog urednika, posebno ako je portal registrovan na nekoj međunarodnoj adresi (.com, .net i slično). Takođe, i u svetu i kod nas u ekspanziji je takozvano “građansko novinarstvo”, u kome građani igraju aktivnu ulogu u sakupljanju, širenju i analizi informacija. Ekspanzija građanskog novinarstva u “tradicionalnim medijima na Internetu” desila se 7. jula 2005. godine, nakon terorističkog napada u Londonu, kada je BBC na svom zvaničnom veb portalu objavljivao slike i snimke koje su slali građani, a značajnu ulogu su imali i blogovi. Kod nas se to prvi put desilo kada je eksplodiralo skladište municije u Paraćinu – jer su on lajn mediji mnogo pre tradicionalnih objavili prve slike i video snimke, a vrhunac se desio za vreme poslednjih nemira povodom jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova, kada su amaterski snimci događaja snimljeni mobilnim telefonima stavljeni na veb portale i obišli svet.

Iako se za Internet misli da je neregulisana oblast, to je zapravo najregulisanije “mesto” na svetu. Gotovo svaka država ima neki zakon koji se odnosi na Internet. S obzirom na to da je Internet dostupan s bilo koje tačke na planeti, postavlja se pitanje nadležnosti država, posebno kada je u pitanju nedozvoljeni sadržaj. Na primer, govor mržnje je regulisan Krivičnim zakonom u Nemačkoj i primenjuje se i na Internet, dok je u Americi isto takvo izražavanje potpuno slobodno. Zbog toga sve češće dolazi do međudržavnih sporova vezanih za sadržaj na Internetu,

jer postoje mnoga pitanja na koja moderno Internet pravo često nema jasan odgovor baš zbog političkih, kulturnih, religijskih i drugih razlika među državama.

Ono što Srbiju čeka jeste usaglašavanje propisa sa standardima Saveta Evrope i Evropske unije, vezanim za nove medije. I to je posao kome treba što pre vrlo ozbiljno pristupiti.

## **POSTOJEĆI REGULATORNI OKVIR U REPUBLICI SRBIJI**

U Republici Srbiji sada su na snazi Zakon o radio-difuziji, Zakon o javnom informisanju, Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o telekomunikacijama i Zakon o oglašavanju, koji se na direktan ili indirektan način odnose na Internet i nove medije. Uz to, država je usvojila i Strategiju o telekomunikacijama i informacionom društvu 2006. godine, ali nažalost, do sada se nije mnogo odmaklo u njenoj primeni.

Parlament Republike Srbije još nije ratifikovao Evropsku konvenciju o prekograničnoj televiziji Saveta Evrope i to bi trebalo da bude apsolutni prioritet u narednom periodu. Važno je i da buduće zakonodavstvo odmah bude usaglašeno sa standardima Evropske unije. Pozitivan pomak jeste da Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije uveliko radi na nacionalom programu integracija (NPI), koji će omogućiti efikasnije usklađivanje zakonodavstva s regulatornim okvirom Evropske unije.

Još jedna realnost koja se odnosi pre svega na nove medije jeste digitalizacija radio-difuznog spektra. Digitalni "Switch off" je dogovoren na regionalnoj radio-komunikacionoj konferenciji o planiranju digitalnih radio-difuznih usluga u Ženevi, održanoj od 15. maja do 16. juna 2006. godine. Tada je odlučeno da konačni prelazak s analognog na digitalno emitovanje programa u Evropskoj uniji nastupi najkasnije 17. juna 2012. godine, a u drugim državama najkasnije 17. juna 2015. godine. Naravno, do tada će frekvencije dodeljene u skladu s analognim frekvencijskim planom biti zaštićene. U Srbiji su nedavno dodeljene dozvole za emitovanje programa i one važe - nacionalne i regionalne: do 2014, a lokalne: do 2015. godine.

Digitalizacija pozitivno utiče pre svega na pluralizam medija kroz kreiranje novih distributivnih mreža. Zatim omogućava i veći izbor programa za korisnike, što će najbolje moći da iskoriste mediji koji programe emituju na jezicima manjina, jer će imati mogućnosti da kreiraju veći broj programa. Očekuje se da će troškovi emitovanja za emitere biti smanjeni. Naravno, kvalitet slike i zvuka će biti znatno poboljšan, čime će se istovremeno olakšati i razmena i dostava informacija na mobilne telefone, Internet i druge nove medije.

Faktori rizika kod prelaska s analognog na digitalno emitovanje programa su pre svega nedostatak vremena za blagovremeno planiranje tranzicionog perioda, nepostojanje adekvatnog pravnog okvira, kao i neinformisanost građana. Zbog toga je rad na izradi strategije prelaska s analognog na digitalno emitovanje programa izuzetno važan. Strategija mora da obuhvati i zaštitu građana, koji treba da na vreme budu informisani o digitalizaciji, njenom značaju i uticaju na svakodnevni život. Strategija takođe treba da obuhvati i ograničenja na uvoz i prodaju televizora koji ne ispunjavaju određene uslove za emitovanje digitalnog programa. I na kraju pravni okvir treba da obuhvati i posebne potrebe ljudi iz specijalnih kategorija stanovništva (npr. gluvonemi).

U Republici Srbiji, digitalizacija se pominje u Zakonu o radio-difuziji, ali ne i u Zakonu o telekomunikacijama. Treba imati u vidu da su oba ova zakona pisana pre svega za analognu sredinu u trenutku kada je trebalo regulisati haotično medijsko tržište u kome su velikoj većini elektronskih medija istekle važeće dozvole, a mnogi su radili bez dozvola. Na osnovu Zakona o radio-difuziji, samo javni servis ima obavezu da počne na vreme da koristi digitalnu tehnologiju, tako da o tome treba voditi računa pri izradi strategije.

Osim problema da su oba zakona pisana za analognu sredinu, druga moguća prepreka može biti i postojanje dva regulatorna tela – Republičke radiodifuzne agencije (RRA) i Republičke agencije za telekomunikacije (RATEL), kod kojih je moguće da će dolaziti do preklapanja nadležnosti u oblasti novih medija i Interneta i to je još jedan od razloga zašto bi država trebalo da razmotri pitanje konvergencije regulatornih tela u narednih nekoliko godina.

## **REGULATORNI OKVIR SAVETA EVROPE U VEZI S INTERNETOM I NOVIM MEDIJIMA**

U članu 10 (1) Evropske konvencije kaže se da „svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvata: slobodu mišljenja, slobodu dobijanja ili saopštavanja informacija i ideja bez mešanja državnih vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da preduzeća u domenu radio-difuzije, filma ili televizije podvrgnu režimu dozvola”. Član 10 (2) Konvencije nastavlja da “pošto ostvarivanje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto određenim formalnostima, uslovima, ograničenjima i sankcijama koje su propisane zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja poverljivih informacija ili očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva”.

Uslovi pod kojima se pravo na slobodu izražavanja može ograničiti moraju biti kumulativno ispunjeni:

- Kada je ograničenje propisano zakonom
- Kada postoji opravdan cilj
- Kada je ograničenje “neophodno u demokratskom društvu”

Ako ovi uslovi nisu ispunjeni, Evropski sud za ljudska prava će presuditi da je došlo do povrede člana 10.

Na Internetu i u novim medijima došlo je do pune primene člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, jer najčešće nema posrednika između građana i novih medija, kao što je to bilo u tradicionalnim medijima, gde su postojali urednici. Danas postoje moderatori određenih foruma, ali ipak je velika većina Interneta slobodna da svako može da izrazi svoje mišljenje i ideju.

Najčešći oblik izražavanja na Internetu je blog. *Weblog* (skraćeno blog) je niz hronološki organizovanih unosa koji se prikazuju na veb-stranicama i imaju formu dnevnika. Raspravlja se o raznim temama, a tipovi unosa mogu varirati po temi, obimu i formatu i to najčešće vesti, beleške, rasprave – u tekstualnom formatu, fotografije, skice, grafički radovi (fotoblog), video materijali (videoblog), audio materijali (podcasting) i adrese (linkovi) veze ka drugim sadržajima na Internetu. Na blogovima su dozvoljeni komentari i to predstavlja zaista moćan način komunikacije između autora i posetilaca. Blog takođe omogućava i da svako bude prisutan na Internetu bez naročitog tehničkog predznanja i bez ikakvog ograničenja.

Još jedan od značajnih oblika izražavanja na Internetu jeste takozvano “građansko novinarstvo” (Citizen journalism) koje se najčešće definiše kao “čin građana koji igraju aktivnu ulogu u procesu sakupljanja, izveštavanja, analize i širenja vesti i informacija.” Ono je svoju ekspanziju doživelo u uslovima katastrofa, najpre 9. septembra u Njujorku, ali je punu ekspanziju doživelo pri bombaškom napadu u londonskom metrou 7. jula 2005. godine, gde su svi snimci događaja bili amaterski, najčešće snimani mobilnim telefonima, a njih su koristili i tradicionalni mediji. Na primer, urednik veb sajta britanskog BBC-ja, tog dana dobio je 20.000 i-mejlava, 1000 fotografija i 20 video snimaka u prva 24 sata nakon eksplozija.

U Srbiji je građansko novinarstvo prvi put bilo brže od tradicionalnih medija pri eksploziji u skladištu oružja u Paraćinu, koja se dogodila 19. oktobra 2006. u 03:45, kada je eksplodiralo 3.500 tona eksploziva. Posledice eksplozija su bile: desetine povređenih ljudi, načinjena je velika materijalna šteta, autoput je zatvoren na nekoliko sati. Građani su prvi reagovali – on-lajn! [www.pnforum.net](http://www.pnforum.net), lokalni Internet forum je u 03:46 imao prvu poruku “Eksplozija na brdu?!” dok je [www.paracin.com](http://www.paracin.com) objavio prve slike u toku noći. Nažalost, javni servis i drugi “tradicionalni mediji” objavili su prve vesti tek nekoliko sati nakon eksplozije, a čak i kada su emitovane prve informacije, korišćeni su amaterski snimci.

## **REGULATORNI OKVIR EVROPSKE UNIJE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE**

Današnje članice Evropske unije su tokom osamdesetih godina dvadesetog veka imale jake monopole u javnom sektoru, između ostalog i u sektoru telekomunikacija. Prvog januara 1998. došlo je do liberalizacije svih telekomunikacionih mreža i usluga tako što je stvorena konkurencija na tržištu, čime je omogućeno novim firmama da na to tržište uđu, što je bilo posledica razvoja novih tehnologija.

Evropska unija je 2002. godine usvojila novi tehnološki neutralni regulatorni okvir koji je zasnovan na konstataciji da je došlo do konvergencije (spajanja) telekomunikacionog, medijskog i sektora informacionih tehnologija. Ovaj regulatorni okvir stupio je na snagu 2003. godine i predstavlja poslednju fazu regulatornog režima Evropske unije. Sastoji se od Direktive o zajedničkom regulatornom okviru, Direktive o izdavanju odobrenja za mreže i usluge, Direktive o pristupu i međusobnom povezivanju, Direktive o Univerzalnim uslugama i Direktive o privatnosti i elektronskim komunikacijama. Ovaj regulatorni okvir za elektronske komunikacije je zapravo tehnološki neutralan, jer se zasniva na priznavanju i prihvatanju konvergencije telekomunikacionih, medijskih i usluga informacionih tehnologija. Međutim, ovaj regulatorni okvir se ne odnosi na sadržaj elektronskih komunikacionih usluga koje se prenose putem elektronskih komunikacionih mreža.

## **REGULATORNI OKVIR EVROPSKE UNIJE VEZAN ZA SADRŽAJ NA INTERNETU**

U decembru 2007. godine Evropska komisija je usvojila Direktivu o audio-vizuelnim medijskim uslugama koja je zamenila Direktivu o prekograničnoj televiziji. Nova direktiva odnosi se na sve audio-vizuelne medijske usluge, od usluga takozvane tradicionalne televizije (linear audiovisual



media service) do medijskih usluga „na zahtev“ (non-linear media services). U Evropskoj uniji se još vodi debata o načinu na koji će države članice uneti ovu Direktivu u svoja nacionalna zakonodavstva, pre svega u smislu regulisanja sadržaja na Internetu.

## **IZAZOVI I MOGUĆE PREPREKE PRI KREIRANJU POLITIKE INTERNETA I NOVIH MEDIJA**

Najveći izazov je da razvoj Interneta i novih medija budu priznati kao jedan od prioriteta Vlade Republike Srbije. Za to je pre svega potrebno razumevanje regulatornog okvira Saveta Evrope i Evropske unije od nadležnih ministarstava, nadležnih skupštinskih odbora, regulatornih tela, novinara i šire javnosti. Sledeći korak jeste odluka u kom pravcu država želi da ide kada je u pitanju razvoj Interneta i novih medija, od regulatornog do praktičnog. Tu opet treba imati u vidu realne probleme s kojima se suočava svaka država na svetu, a tu su pre svega globalni pristup Internetu, brzina komunikacije koja otežava utvrđivanje fizičke lokacije, problemi pri utvrđivanju identiteta korisnika Interneta, kao i brzina tehnološkog razvoja, koja je do sada u ovoj oblasti uvek bila ispred regulatora.

Može doći i dolazi i do zloupotreba sadržaja Interneta. Postavlja se pitanje – kako verovati sadržaju na Internetu? Kako regulisati i kazniti određene sadržaje? U slučaju međudržavnih sporova, kako utvrditi da li je Republika Srbija nadležna ili nije? Jer u globalnom svetu, za standard člana 10 „propisano zakonom“, na Internetu se postavlja pitanje – zakonom koje države? Standard „u demokratskom društvu“ – dovodi do dileme – u kom društvu?

Posledica regulatornih izazova na Internetu i u novim medijima jeste pre svega da nacionalna zakonodavstva različitih država mogu istovremeno biti primenjena na jednu Internet aktivnost. Takvo preklapanje nadležnosti dovodi do pitanja - po kom principu se odlučuje o nadležnosti zemlje ili suda? Po kom osnovu jedna država može da tvrdi da ima nadležnost nad određenom aktivnošću na Internetu koja je započela ili se završila u drugoj državi? Da li je moguće rešiti

sukob između različitih nacionalnih zakonodavstava? Da li je ograničavanje protoka informacija između državnih granica efikasna mera?

I na kraju, treba imati u vidu da se pri izradi novih zakona vodi računa o zaštiti slobode izražavanja na Internetu i u novim medijima. Istovremeno, važno je da se omogući i transparentnost vlasništva kapitala u novim medijima.

## **PREPORUKE**

1. Što hitnija ratifikacija Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji.
2. Primena postojeće strategije o telekomunikacijama i informacionom društvu, uz jasno definisanje rokova.
3. Usklađivanje zakonodavstva s novim preporukama Saveta Evrope vezanim za sadržaj na Internetu.
4. Usklađivanje zakonodavstva s Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama, uz konsultacije s drugim zemljama članicama Evropske unije, imajući u vidu specifičan pravni sistem Republike Srbije, posebno koristeći iskustva novih država članica.
5. Usklađivanje zakonodavstva iz oblasti telekomunikacija s regulatornim okvirom Evropske unije za elektronske komunikacije iz 2002. godine.
6. Jačanje nezavisnosti regulatornih tela iz oblasti radio-difuzije i telekomunikacija.
7. U toku usklađivanja zakonodavstva sa standardima Evropske unije doneti odluku da li postoji potreba za spajanjem regulatornih tela za radio-difuziju i telekomunikacije u jedno, konvergentno regulatorno telo nadležno za elektronske komunikacije.
8. Usvajanje Strategije prelaska s analognog na digitalno emitovanje programa, s jasno definisanim rokovima za sprovođenje digitalizacije (pristup „step-by-step“). Idealno bi bilo da u pisanje Strategije budu uključena oba ministarstva nadležna za oblast medija – Ministarstvo za telekomunikacije i informaciono društvo i Ministarstvo kulture, kao i oba regulatorna tela – Republička radio-difuzna agencija (RRA) i Republička agencija za telekomunikacije (RATEL)

9. Unapređenje svesti građana o mogućnostima koje im Internet nudi, kao i o opasnostima koje postoje i kojih treba da budu svesni (na primer, zaštita privatnosti)
10. Pokretanje akcije da svaka škola u Republici Srbiji ima jednu učionicu koja je opremljena računarima.
11. Organizovanje lokalnih, regionalnih i međunarodnih radionica, okruglih stolova i konferencija na teme Interneta i novih medija, kako bi što više građana imalo uvid u to šta je Internet, koje su njegove mogućnosti i kako ih iskoristiti na najbolji mogući način.

## MOGUĆE POTEŠKOĆE ZA PRIMENU PREPORUKA

1. Politička volja koju je neophodno obezbediti na najvišem nivou za svaku od predloženih tačaka.
2. Razumevanje svih aktera da je proces regulatorne tranzicije dugoročan projekat:
  - a. Neophodno je da se zakoni koji će biti usklađeni sa standardima Evropske unije ozbiljno pišu nekoliko godina.
  - b. Treba obezbediti transparentnost izrade svih zakona.
  - c. Javna rasprava na svim nivoima koja će mobilisati sve zainteresovane strane, uključujući i građane, važna je za postizanje pune usklađenosti i za kasniju lakšu primenu novih propisa.
3. Izuzetno važno je obezbediti podršku Evropske unije pri pisanju novih zakona.
4. U međuvremenu, treba odlučiti da li će postojeći zakoni važiti do donošenja novih ili postoji potreba da se oni, kratkoročno, izmene. Ukoliko postoji potreba za izmenama postojećih zakona, potrebno je postaviti jasne ciljeve zbog čega je to neophodno i ceo proces držati transparentnim, uz široku javnu raspravu.
5. Konvergenција regulatornih tela, ukoliko se država odluči na taj korak, mora biti pažljivo isplanirana kako ne bi došlo do nepredviđenih poteškoća u funkcionisanju medijskog, telekomunikacionog i sistema novih medija.

*Autor, Mr Jelena Surčulija diplomirala je 2000. godine na Pravnom Fakultetu Univerziteta u Beogradu, a magistrirala pravo medija, Interneta i telekomunikacija na QueenMary Univerzitetu u Londonu 2005 godine, kao britanski Chevening stipendista. Mr Jelena Surčulija je bila član ekspertskih radnih grupa koje su pisale Zakon o radiodifuziji i Zakon o javnom informisanju, kao i Nacrt Zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila. Radila je kao konsultant za: Republičku agenciju za telekomunikacije (RATEL), OEBS, UNDP, Konrad Adenauer Stiftung, Inter Media Survey iz Vašingtona, BBCWorldServisTrust-a, Saveta za Elektronske medije u Bugarskoj. Član je Savetodavne grupe Programa za uporedno medijsko pravo (PCMLP) Centra za socio-pravne studije (CSLS) Pravnog fakulteta Univerziteta u Oxfordu. Mr Jelena Surčulija je pomoćnik ministra za telekomunikacije u Vladi Republike Srbije.*

*Koautor, Slobodan Kremenjak, advokat, partner u advokatskoj kancelariji „Živković i Samardžić” u Beogradu. Član je Advokatske komore Beograda. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1996. godine. Pohađao Programme in Comparative Media Law & Policy na Univerzitetu Oxford 2000. godine. Od 1998. radi kao pravni savetnik B92 i ANEM-a (Asocijacije nezavisnih elektronskih medija). Zastupao Internet servis provajdere i mobilne operatere. Predavao iz oblasti politike informacionokomunikacionih tehnologija, zaštite podataka o ličnosti, medijskog prava i sudske prakse na različitim programima u organizaciji Article XIX, European Institute for the Media, Stanhope Centre for Communications Policy Research, ANEM i dr. Koautor je (zajedno sa Aleksandrom Rabrenović, Robertom Ritlerom i Milošem Živkovićem) knjige „Pravo radio-difuznih preduzeća u Saveznoj Republici Jugoslaviji”, koja je objavljena na engleskom i srpskom jeziku u izdanju Instituta za poslovno pravo zemalja Centralne i Istočne Evrope (FOWI) iz Beča i Centra za unapreñivanje pravnih studija iz Beograda. Jedan od osnivača International Media Lawyers Association i član prvog upravnog odbora asocijacije 2004-2005. Dobitnik je ANEM godišnje nagrade za 2005. godinu ANEMOV SVETIONIK za doprinos unapreñenju medijskog sektora.*



Stavovi navedeni u ovom dokumentu pripadaju isključivo autoru i ne moraju predstavljati stavove Asocijacije nezavisnih elektronskih medija niti bilo kog drugog pravnog lica ili pojedinca čiji su primeri navedeni. Pored toga, Asocijacija nezavisnih elektronskih medija ne garantuje izvor, tačnost, celovitost ili pouzdanost bilo koje tvrdnje, informacije, podatka, rezultata, tumačenja, saveta ili mišljenja navedenog u ovom dokumentu.



Ova publikacija je omogućana podrškom američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije je odgovornost autora i ne reflektuje poglede USAID-a i američke vlade.