

IZVJEŠĆE O ANALITIČKOM PREGLEDU

HRVATSKA

Poglavlje 10. – Informacijsko društvo i mediji

Datumi sastanaka tijekom analitičkog pregleda

Eksplanatorni sastanak: 12. – 13. lipnja 2006.

Bilateralni sastanak: 17. – 18. srpnja 2006.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Pravna stečevina EU-a obuhvaća posebne propise o elektroničkim komunikacijama, uslugama informacijskog društva, osobito o elektroničkim potpisima, elektroničkoj trgovini i uslugama uvjetovanog pristupa te propise o audiovizualnim uslugama. U području elektroničkih komunikacija pravnom stečevinom EU-a namjerava se otkloniti prepreke učinkovitim djelovanju unutarnjeg tržišta u telekomunikacijskim uslugama i mrežama, promicati tržišno natjecanje i zaštititi interese potrošača u tom sektoru, uključujući univerzalnu dostupnost modernih usluga. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju predviđena je suradnju između EU-a i Hrvatske u području infrastrukture elektroničkih komunikacija i srodnih usluga, uključujući razvoj informacijskog društva. Kako je navedeno u odgovarajućoj odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, cilj je postići potpunu usklađenost s pravnom stečevinom EU-a od trenutka stupanja na snagu toga Sporazuma. Što se tiče audiovizualne politike, pravnom se stečevinom EU-a zahtijeva zakonodavna usklađenost s Direktivom o televiziji bez granica, kojom se stvaraju uvjeti za slobodno kretanje televizijskih programa unutar EU-a. Pravnom se stečevinom želi uspostaviti transparentan, predvidiv i učinkovit regulatorni okvir za javno i privatno emitiranje u skladu s europskim standardima. Nakon što Hrvatska uskladi zakone s pravnom stečevinom EU-a u području audiovizualnih medija, moći će se predvidjeti njezino sudjelovanje u mehanizmima potpore Zajednice (programi MEDIA).

II. USKLAĐENOST ZAKONODAVSTVA I SPOSOBNOST PROVEDBE

U ovom su dijelu sažeto prikazane informacije koje je dostavila Hrvatska, kao i rasprave vođene na sastancima tijekom analitičkog pregleda. Hrvatska je naznačila da može prihvatiti pravnu stečevinu EU-a u području informacijskog društva i medija te da ne očekuje nikakve teškoće u provedbi pravne stečevine do pristupanja.

II. a. Elektroničke komunikacije i informacijske tehnologije

Sadašnji Zakon o telekomunikacijama donesen je u lipnju 2003. i izmijenjen i dopunjen tri puta, s tim da su posljednje izmjene i dopune bile donesene u svibnju 2005. godine. On predstavlja opći zakonski okvir u Hrvatskoj i sadržava, *inter alia*, odredbe o promicanju tržišnog natjecanja, nediskriminaciji u postupanju prema poduzećima i promicanju interesa potrošača. S obzirom na provođenje, Zakonom se utvrđuje da se ovlasti i nadležnosti nacionalnog regulatornog tijela moraju provoditi u skladu s načelima nepristranosti, neovisnosti i transparentnosti. Prema izjavama Hrvatske, načela upravljanja radio-frekvencijskim spektrom, elementi numeriranja i adresiranja te mehanizmi osiguranja prava prednosti, kolokacije i zajedničkog korištenja infrastrukture u skladu su s pravnom stečevinom EU-a. Hrvatska priznaje da su potrebna daljnja poboljšanja u području žalbenog postupka i postupaka rješavanja sporova između potrošača i davatelja usluga. Štoviše, odredbe o interoperabilnosti digitalnih interaktivnih TV usluga nisu usklađene s pravnom stečevinom EU-a.

Što se tiče **relevantnih tržišta i analiza tržišta**, osnovne odredbe sadržane su u članku 51. Zakona o telekomunikacijama te izmjenama i dopunama iz 2005. godine. Prema postupku utvrđenom Pravilnikom o relevantnim tržištima mogući su izuzeci u pojedinačnim slučajevima. Hrvatska priznaje da se sadašnji sustav temelji na pravnoj stečevini iz 1998. i nekim elementima pravne stečevine iz 2002., poglavito u pogledu utvrđivanja položaja trgovačkih društava sa znatnijom tržišnom snagom (SMP) i regulatornih mjera. Cilj je

regulatora biti u mogućnosti ispuniti uvjete novog okvira do 2008., omogućujući time i usklađivanje čitavog sustava sa sadašnjom pravnom stečevinom Europske unije.

Područje **pristupa** mrežama elektroničkih komunikacija i povezanih objekata i njihova međusobna povezanost regulirani su u Poglavlju VII. Zakona o telekomunikacijama, Pravilnikom o pristupu mreži i međusobnom povezivanju i Pravilnikom o pristupu izdvojenoj lokalnoj petlji. Iako su u skladu sa starim regulatornim okvirom, Hrvatska je izjavila da te odredbe nisu usklađene sa sadašnjom pravnom stečevinom Europske unije. Regulator sada izrađuje model troškovnog računovodstva i u međuvremenu primjenjuje mjerila u slučajevima gdje operatori SMP-a nisu prikazali troškovnu usmjerenost cijena.

Što se tiče **ovlašćivanja** za mreže elektroničkih komunikacija i usluga, Hrvatska priznaje da postojeći režim ovlašćivanja nije u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Postojeće dozvole i koncesije još nisu promijenjene u opće dozvole i još nisu neutralne u odnosu na tehnologiju.

Obveza pružanja **osnovnih usluga** u hrvatskome zakonodavstvu proistječe iz Zakona o telekomunikacijama i Pravilnika o osnovnim telekomunikacijskim uslugama. Postignut je visok stupanj usklađenosti s Direktivom o osnovnim uslugama. Međutim, Hrvatska namjerava unaprijediti izračunavanje neto troškova pružanja osnovnih usluga i mehanizam financiranja.

Što se tiče **natjecanja** na tržištima mreža i usluga elektroničkih komunikacija, Hrvatska je izjavila da je usvojila načela koja su sadržana u Direktivi Komisije o tržišnom natjecanju te da je ovlastila regulatora da ih provede. U prijašnjim ugovorima o privatizaciji postojale su restriktivne odredbe, koje su tada bile u suprotnosti s obvezama države prema EU-u. Većina njih više nije na snazi. Sve preostale restriktivne odredbe uklonit će se u trećoj fazi privatizacije vodećeg nacionalnog operatora, u vezi s čim su pripremljene aktivnosti već u tijeku. Vlada je počela savjetovanje s vodećim nacionalnim operatorom kako bi preostale restriktivne odredbe što je prije moguće stavila izvan snage.

U području obrade osobnih podataka i zaštite **privatnosti** u sektoru elektroničkih komunikacija Hrvatska tvrdi da je mjerodavna stečevina u potpunosti prenesena Poglavljem XII. Zakona o telekomunikacijama.

Zakonska osnova za upravljanje nadležnoga tijela za telekomunikacije **radio-frekvencijskim spektrom** predviđena je Zakonom o telekomunikacijama, trima posebnim pravilnicima i uredbom. Hrvatska tvrdi da je upravljanje u skladu s Odlukom o radijskom spektru. Ono je također u znatnoj mjeri usklađeno s dopunskim dokumentima pravne stečevine. Preostala odstupanja tehničke su naravi i njima će se baviti u kontekstu Svjetske radijske konferencije 2007. godine.

Penetracija **širokopojasnog pristupa** je oko 4,3 % (od studenoga 2006.). Kako bi se ubrzao razvoj, Vlada je donijela i objavila Strategiju širokopojasnog pristupa, zajedno s Akcijskim planom za provođenje Strategije u 2007. godine.

U području organizacije i upravljanja **internetom**, naziva internetskih domena i Europske agencije za sigurnost mreža i podataka, Hrvatska aktivno sudjeluje u globalnim savjetovanjima o upravljanju internetom i donijela je Nacionalni program informacijske sigurnosti. Hrvatska je izjavila da će donošenjem novoga Zakona o informacijskoj sigurnosti, a koji do kraja 2006. treba biti podnesen Saboru, uskladiti zakonodavstvo s najboljim praksama i iskustvima Europske komisije u području informacijske sigurnosti. Provedbena tijela bit će Vijeće za nacionalnu sigurnost, Zavod za sigurnost informacijskih sustava i Hrvatska akademska i istraživačka mreža. Hrvatska je naznačila da će ta tijela biti u potpunosti spremna za rad do 2007. godine.

II. b. Propisi o informacijskom društvu

Hrvatska je provela Direktivu o **e-potpisu** kroz Zakon o elektroničkom potpisu i podzakonske akte koje su donijeli Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva te Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. Kako bi se osiguralo provođenje Zakona o elektroničkom potpisu i podzakonskih akata, osnovana su tri tijela: Nacionalni CA za Republiku Hrvatsku (NCARH), Centar za upravljanje sigurnosnom politikom (PMA) i Izvršno tijelo Nacionalnog CA za Republiku Hrvatsku (OA NCARH). Kao što je to slučaj u EU-u, e-potpisi se u Hrvatskoj koriste u sektorima e-bankarstva i e-vlade. Do sada je u Hrvatskoj uspostavljen samo jedan kvalificiran pružatelj usluga certifikacije.

Što se tiče **elektroničke trgovine**, Hrvatska tvrdi da je u znatnoj mjeri prenijela pravnu stečevinu kroz donošenje Zakona o elektroničkoj trgovini 2003. godine. Daljnje se usklađivanje planira donošenjem izmjena i dopuna Zakona u 2007. godini. Glavnu obvezu za provođenje zakonodavstva o elektroničkoj trgovini ima Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. Nadzor provodi Državni inspektorat, a mogu ga provoditi i inspektori ministarstava u skladu s ovlaštenjima utvrđenim Zakonom.

Hrvatska također smatra da je postigla dobar stupanj usklađenosti zakonodavstva u području usluga **uvjetovanog pristupa**. Zaštićene usluge, zabranjene aktivnosti bez prethodne suglasnosti te sankcije i regulatorne mjere uređene su Zakonom o elektroničkim medijima. Daljnje relevantne odredbe sadržane su u Zakonu o telekomunikacijama i Kaznenom zakonu. Ministarstvo kulture nadležno je za provođenje zakonodavstva o uslugama uvjetovanog pristupa. Ono je iniciralo postupak za potpisivanje Europske konvencije o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu i usluga koje pružaju uvjetovan pristup.

II. c. Audiovizualna politika

U pogledu općeg **okvira** Hrvatska tvrdi da njezino zakonodavstvo u području medija obuhvaća sve temeljne slobode, kao što su sloboda izražavanja, sloboda medija i sloboda prijema i prijenosa informacija. Zakonodavne osnove čine Zakon o medijima, Zakon o elektroničkim medijima, Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji i Zakon o Hrvatskoj izvještajnoj novinskoj agenciji. Prema posljednjim izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, zatvorska kazna više ne može biti izrečena za klevetu. Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji bit će izmijenjen i dopunjen potpuno u skladu s pravnom stečevinom Europske unije kako bi se uspostavio učinkovit zakonodavni okvir za aktivnosti Programskoga vijeća HRT-a.

Postupak izbora Vijeća za elektroničke medije izmijenit će se do kraja 2006. godine. Planirane izmjene i dopune Zakona o elektroničkim medijima referirat će se na Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Vijeće o elektroničkim medijima do pristupanja će objasniti i provesti uporabu hrvatskoga jezika i njegovih narječja.

Što se tiče pravne stečevine iz područja audiovizualnih medija, poglavito u području **televizije bez granica**, Zakon o elektroničkim medijima i Zakon o medijima su, prema tvrdnjama Hrvatske, u znatnoj mjeri usklađeni s pravnom stečevinom. Kako bi se postigla potpuna usklađenost s pravnom stečevinom, planirano je donošenje izmjena i dopuna s obzirom na europska djela (pravilo većine od 51 % u korist europskih djela i najmanje 10 % vremena emitiranja ili najmanje 10 % programskog proračuna namijenjenog za europska djela koja su načinili proizvođači neovisni o televizijskim kućama). Što se tiče oglašavanja, televizijske prodaje i zaštite maloljetnih osoba, Hrvatska priznaje da su potrebne izmjene i dopune kako bi se propisalo vrijeme trajanja emitiranja posvećenog televizijskoj prodaji i oglašavanju, reklamnim spotovima i drugim oblicima oglašavanja za

lokalne televizijske kuće, kao i u području zaštite maloljetnika. Također se planira uključivanje fizičkih osoba u definiciju pojma nakladnika elektroničkih medija te dodavanje odredbi o slobodi prijma i definiciji sudske nadležnosti. Štoviše, propisat će se obveza prijavljivanja popisa događaja od većeg društvenog značenja od strane Vijeća za elektroničke medije.

Hrvatska tvrdi da ima potreban zakonski okvir za provođenje mjera zaštite **filmske baštine**. Njega uglavnom čine Zakon o hrvatskoj kinematografiji iz 1976. i Zakon o arhivskom gradivu i arhivima iz 1997., a provodi ga Ministarstvo kulture i Hrvatska kinoteka.

III. OCJENA STUPNJA USKLAĐENOSTI I PROVEDBENIH KAPACITETA

Sveukupno gledano, Hrvatska je ostvarila dobru razinu usklađenosti s pravnom stečevinom u području informacijskog društva i medija. Međutim, usklađenost u kontekstu učinkovite liberalizacije tržišta elektroničkih komunikacija samo je djelomična. Pozitivan korak ka liberalizaciji je odluka hrvatske Vlade o raskidu koncesijskog ugovora s vodećim nacionalnim operatorom. Još je potrebno priopćiti dan stupanja na snagu raskida ugovora. Prema Vladi, raskid ugovora će stupiti na snagu najkasnije u prosincu 2006. godine. Također je potrebno raskinuti i sve ostale ugovore koji mogu ograničavati liberalizaciju tržišta i koji su u suprotnosti s obvezama prema EU-u. Osim toga, Agencija treba ojačati organizaciju i kapacitete te pokazati veći stupanj transparentnosti i predvidivosti u radu. U području audiovizualne politike potrebno je donošenje nekih izmjena i dopuna kako bi se dovršilo usklađivanje s preporukama OESS-a/Vijeća Europe/Komisije, kao i s Direktivom o televiziji bez granica. Potrebno je ojačati neovisnost javne medijske kuće HRT-a te riješiti niz pitanja koja se odnose na dobro funkcioniranje medijskoga sektora (pravila tržišnog natjecanja, Hrvatska izvještajna novinska agencija – HINA i razvoj samoregulacije u medijima).

III. a. Elektroničke komunikacije

Zakon o telekomunikacijama prilično dobro prenosi europski regulatorni okvir iz 1998. i djelomično okvir iz 2002. godine. Najveća zakonska odstupanja primijećena su u sljedećim pitanjima:

- Postojeća odredba u IV. poglavlju Zakona o telekomunikacijama ne prenosi pojam općeg ovlaštenja za pružanje mreže i usluga elektroničke komunikacije kao što se to zahtijeva Direktivom o ovlaštenjima (Direktiva 2002/20/EZ). Uvjeti vezani uz opća ovlaštenja i prava korištenja moraju biti strogo ograničeni na one koji su navedeni u popisu u prilogima te Direktive. Sve ostale restriktivne odredbe potrebno je izbrisati ili izmijeniti i dopuniti. To se posebno odnosi na vodećeg nacionalnog operatora. Njegov ugovor o koncesiji prestaje vrijediti (kao što je navedeno u članku 119. Zakona o telekomunikacijama iz 2003.) i, ako postoje odredbe u drugim ugovorima koje hrvatskoj regulatornoj politici nameću ograničenja ili kojima se dodjeljuju posebna ili ekskluzivna prava bilo kojem operatoru, takve se odredbe moraju ukinuti ili poništiti. Taj dio zakonodavstva valja ponovno izraditi i uskladiti s regulatornim okvirom i člankom 98. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.
- Propisi koji se odnose na SMP spoj su elemenata pravne stečevine iz 1998. i iz 2002. godine. Regulator jednostavno mora utvrditi SMP na temelju testa o 25-postotnom tržišnom udjelu i nametnuti propisane regulatorne mjere, dok istodobno treba provesti

analizu tržišta (i slijediti regulatorni okvir EU-a iz 2002.). Kako stvari sada stoje, u Zakonu o telekomunikacijama postoje određene nedosljednosti u članku 51. i ostavlja se otvorenom mogućnost da okvir iz 1998. možda neće biti u potpunosti proveden u pogledu regulatornog računovodstva (odgovarajući model troškovnog računovodstvenog sustava koji se koristi) prije početka analize tržišta. Ukratko, čitav postupak definiranja tržišta i tržišne analize trebao bi se ponovno izraditi zajedno s izborom *ex ante* regulatornih obveza (regulatornih mjera) o operatorima SMP-a. Osim toga, potrebno je prenijeti mehanizam savjetovanja i transparentnosti (članci 6. i 7. Okvirne direktive). Konačno, prijelaznim je odredbama potrebno osigurati da regulatorne mjere iz 1998. ostanu na snazi sve dok Agencija ne odluči o novim regulatornim mjerama u skladu s okvirom iz 2002. godine.

- V. poglavlje Zakona o telekomunikacijama prilično dobro prenosi Direktivu o osnovnim uslugama, iako će biti potrebna dodatna objašnjenja u vezi s imenovanjem davatelja osnovnih usluga te troškovima i financiranjem osnovnih usluga. Osim toga, u postojećem primarnom zakonodavstvu nedostaju odredbe o obaveznom prijenosu određenih vrsta i sadržaja (*must-carry*).
- Odredbe o upravljanju frekvencijskim spektrom u skladu su s pravnom stečevinom, no potrebno je predvidjeti moguća rješenja za pojednostavnjenje odredaba o upravljanju frekvencijskim spektrom i uvođenje fleksibilnijih postupaka (uporaba općih dozvola).

Iako je prenošenje pravne stečevine u primarno zakonodavstvo postiglo dobru razinu, neke se regulatorne odluke teško provode i nailaze na teškoće kao što su odabir sustava za odabir i predodabir operatora, prenosivost broja, zasebno obračunavanje i sustavi troškovnog računovodstva, ponuda potpunog pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji, veleprodajna ponuda i određivanje cijene iznajmljenih vodova, pravo prolaza i zajedničko korištenje infrastrukture.

Hrvatskoj agenciji za telekomunikacije Zakonom su zajamčeni neovisnost, autonomija i ovlasti. Ima dovoljan broj osoblja i trenutačno raspolaže i odjelom za tehničku potporu (unutar projekta za 18 mjeseci potpore u okviru programa CARDS). Međutim, Agenciji je u praksi teško koristiti svoje pravo da traži informacije i provodi odluke. Iako je izmijenjenim i dopunjenim Zakonom Agencija obvezna djelovati s višim standardima transparentnosti, dionicima se njezini postupci i odluke još čine nedovoljno transparentnima i fokusiranima. Osim toga, potrebno je ojačati suradnju s nadležnim tijelom za tržišno natjecanje na način da će se na operatore SMP-a primjenjivati *ex ante* i *ex post* regulatorne mjere. Štoviše, članak 266. Zakona o telekomunikacijama o općim upravnim postupcima ovlašćuje Vladu da odbaci odluke bilo koje upravne vlasti, koja je usmjerena protiv načela neovisnosti, kako se traži u člancima 3. i 4. Okvirne direktive.

III. b. Usluge informacijskog društva

Što se razvoja informacijskog društva tiče, hrvatske su vlasti aktivno radile na usklađivanju nacionalnih politika (Program e-Hrvatska 2007.) s onima Europske unije (e-Europa i i2010.)

Zakonom o elektroničkom potpisu, Zakonom o elektroničkoj trgovini i Zakonom o elektroničkim medijima provode se opća načela zahtjeva iz pravne stečevine EU-a koja se odnose na elektroničke potpise, elektroničku trgovinu, uvjetni pristup i e-Vladu. Međutim, neki članci hrvatskoga zakonodavstva nisu u potpunosti usklađeni s pravnom stečevinom. Hrvatsko zakonodavstvo nameće određene uvjete tijelima ovlaštenima za certifikaciju. Ono također nalaže licenciranje pružatelja usluga certifikacije koji izdaju ključne dozvole.

Te su odredbe u suprotnosti s nekim člancima Direktive o elektroničkom potpisu. Međunarodna klauzula hrvatskoga zakonodavstva također je restriktivnija od međunarodne klauzule Direktive jer sadržava obvezu registracije tijela ovlaštenih za certifikaciju treće države u Hrvatskoj.

III. c. Audiovizualna politika

Usklađenost zakona u području europskih audiovizualnih standarda i pravne stečevine EZ-a u istom području je znatna.

Što se tiče klevete, hrvatsko je zakonodavstvo u velikoj mjeri usklađeno s međunarodnim i europskim zakonskim standardima koji se odnose na slobodu izražavanja. Na temelju izmjena i dopuna koje je predložila Vlada, Sabor je u lipnju 2006. izglasovao da se ukine kazna zatvora kao kazna za klevetu. Kleveta će se općenito kažnjavati novčanom kaznom u iznosu koji je jednak plaći za maksimalno 150 dana. Kleveta koja se prenosi medijima kažnjavat će se novčanom kaznom. U Kaznenom zakonu taj iznos nije točno utvrđen.

U svibnju 2006. Hrvatska je ratificirala Konvenciju UNESCO-a o zaštiti i promicanju raznolikosti kulturnih izričaja.

Što se tiče usklađenosti zakonodavstva s preporukama OESS-a, Vijeća Europe i Europske komisije, potrebne su određene izmjene i dopune Zakona o elektroničkim medijima i Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, kako je planirano, kako bi se zajamčila neovisnost dvaju regulatornih tijela (Vijeća za elektroničke medije i Programskog vijeća Hrvatske radiotelevizije) i imenovanje njihovih članova bez upletanja politike. U tom bi kontekstu civilno društvo trebalo odigrati aktivniju ulogu u postupku imenovanja članova obaju Vijeća.

Slično tomu, što se tiče usklađivanja zakonodavstva s odredbama Direktive o televiziji bez granica, potrebno je, kako je planirano, izmijeniti i dopuniti Zakon o elektroničkim medijima u pogledu oglašavanja, pravila većine u pogledu europskih djela i neovisnih djela, slobode prijma i ulaganja sudskih žalbi.

Potrebne su daljnje izmjene i dopune Zakona o elektroničkim medijima, kao i izmjene i dopune Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji (HRT) kako bi se uskladili s pravnom stečevinom u području pristupa javnim informacijama i otkrivanja izvora novinara. Potrebno je riješiti tri pitanja: usklađivanje financiranja Hrvatske radiotelevizije s pravilima tržišnog natjecanja EU-a (uključujući državne potpore), neovisnost Hrvatske izvještajne novinske agencije – HINA-e i razvoj samoregulacije u medijima.

Hrvatska je postigla visok stupanj pripreme s provođenjem Zakona o elektroničkim medijima i Zakona o medijima. Vijeće za elektroničke medije donijelo je dva paketa detaljnih pravilnika: Pravilnik o detaljnim mjerilima za određivanje programskih sadržaja koji se smatraju vlastitom proizvodnjom i Pravila za ostvarivanje prava na ispravak u programima radija i televizije.

Međutim, još ima prostora za poboljšanje kako bi se ojačala neovisnost javne medijske kuće HRT-a. Krajem 2005. događaji su pokazali da se na HRT-u provodio politički pritisak. Bit će potrebno rješavati i postupak imenovanja.