

## Проект: Соработка за дигиталните права кај земјите од Западен Балкан

### **Документ за политика – Закон за дигитални услуги; Закон за дигитални пазари; Закон за вештачка интелигенција**

#### **Заднина**

Усвојувањето на ЕУ-регулативите кои се однесуваат на Законот за дигитални услуги (Digital Services Act – **DSA**), на Законот за дигитални пазари (Digital Markets Act – **DMA**) и на Законот за вештачка интелигенција (**AIA**) и кои ја следат мошне важната Општа регулатива за заштита на податоци (General Data Protection Regulation – **GDPR**) претставува значајна пресвртница во напорите кои ги вложува ЕУ за регулирање на дигиталната сфера. Овие регулативи, произлезени од загриженоста во однос на штетите што можат да настанат онлајн, од доминацијата на пазарот и од етичката димензија во вештачка интелигенција, имаат за цел да воспостават побезбедна, поправедна и потранспарентна дигитална средина за граѓаните на ЕУ.

Потребата од овие регулативи произлезе од брзиот напредок на дигиталниот пејзаж, каде што традиционалните закони „се мачеа“ да одржат чекор со новите предизвици, како што се дезинформациите, говорот на омраза и нелојалната конкуренција. Законот за дигитални услуги се занимава со прашања поврзани со модерирањето на содржината на интернет, одговорноста на конкретна платформа и корисничките права, и има за цел да се воспостават јасни правила за давателите на дигитални услуги, задржувајќи ја притоа слободата на изразувањето.

Во меѓувреме, Законот за дигитални пазари ги таргетира големите технолошки компании кои доминираат на пазарот, со цел да спречи нефер практики што ги задушнуваат конкуренцијата и иновациите. Со наметнување обврски на соодветните платформи во однос на споделувањето податоци, интероперабилноста и сопственото претпочитање, Законот за дигитални пазари се обидува да воспостави еднакви правила за игра и да поттикне постоење поконкурентен дигитален пазар.

Дополнително на ова, Законот за вештачка интелигенција воспоставува сеопфатни правила за развој, користење и употреба на системи за вештачка интелигенција во ЕУ, додека посебен акцент и понатаму се става врз употребата на системи за биометриска идентификација и за масовен надзор.

Севкупно земено, усвојувањето на овие регулативи претставува проактивен пристап од страна на ЕУ со цел справување со предизвиците и со можностите што со себе ги носи дигиталната револуција, а со цел да се постигне рамнотежа помеѓу заштитата на основните права и слободи, додека во исто време ги штити и граѓаните и бизнисите на единствениот дигитален пазар. Притоа, нивната имплементација и понатаму ќе претставува проблем, особено во однос на големите платформи, како и на надзорот на ограничената употреба на BMS технологијата во современата ера.

### **Нова правна рамка на ЕУ за дигитално опкружување: Закон за дигитални услуги; Закон за дигитални пазари; Закон за AI**

#### **Закон за дигитални услуги (DSA)**

Суштинската причина за донесување на правилата содржани во Законот за дигитални услуги е да се воспостават нови и соодветни правни правила кои ќе овозможат спречување опасни и/или незаконски активности на интернет или ширење лажни информации. Новите предизвици во оваа смисла се препознаваат во моќта што ја имаат онлајн посредниците и платформите, кои се, инаку, субјектите што подлежат на правилата на Законот за дигитални услуги. Нив можеме да ги класифицираме во вкупно четири групи, и тоа врз основа на ризиците и обврските што ги носат: многу големи онлајн-платформи и пребарувачи, онлајн-платформи (пазари, продавници за апликации, колаборативна економија или платформи за социјални медиуми), услуги за хостирање и посреднички услуги кои нудат мрежна инфраструктура. Од друга страна, корисници на овие правила се оние кои користат онлајн-содржини, било да се тоа потрошувачи или помали платформи, или 'стартап' компании. Ветувањето на Законот за дигитални услуги е дека ќе овозможи правични правила за сите во опкружувањето, каде што онлајн платформите играат клучна улога, но исто така и да се овозможи безбедност на интернет и да се поддржат основните права во дигиталното опкружување. Од друга страна, тоа отвора сериозна загриженост во врска со цензурата и селективното потиснување на одредени информации кои можат да бидат информации од јавен интерес.

### **Закон за дигитални пазари (DMA)**

Правилата содржани во Законот за дигитални пазари се фокусираат врз прашањата на конкуренција на дигиталните пазари. Законот препознава дека одредени онлајн-платформи кои обезбедуваат основни услуги имаат потенцијал да го нарушат дигиталниот пазар и дека таквите ситуации не можат соодветно да се решат со традиционалните правила утврдени во законската рамка за конкуренција. Во текстот на Законот за дигитални пазари, ваквите платформи се нарекуваат „чувари на портите“ (gatekeepers). Законот пропишува мошне детално и конкретно какви практики овие платформи мора да следат кога им се обезбедуваат услуги во односите B2B (бизнис-со-бизнис), но и во однос на крајните корисници (потрошувачите). Овие практики вклучуваат разни обврски за чуварите на портите, со цел да се спречи тие да ја злоупотребат својата пазарна моќ на начини што се очигледни или помалку очигледни (на пример, обврска да обезбедат интероперабилност на нивните услуги, слобода на избор, обврски за известување и транспарентност, ограничување во однос на фаворизирањето на сопствени производи и услуги).

### **Закон за вештачка интелигенција (AIA)**

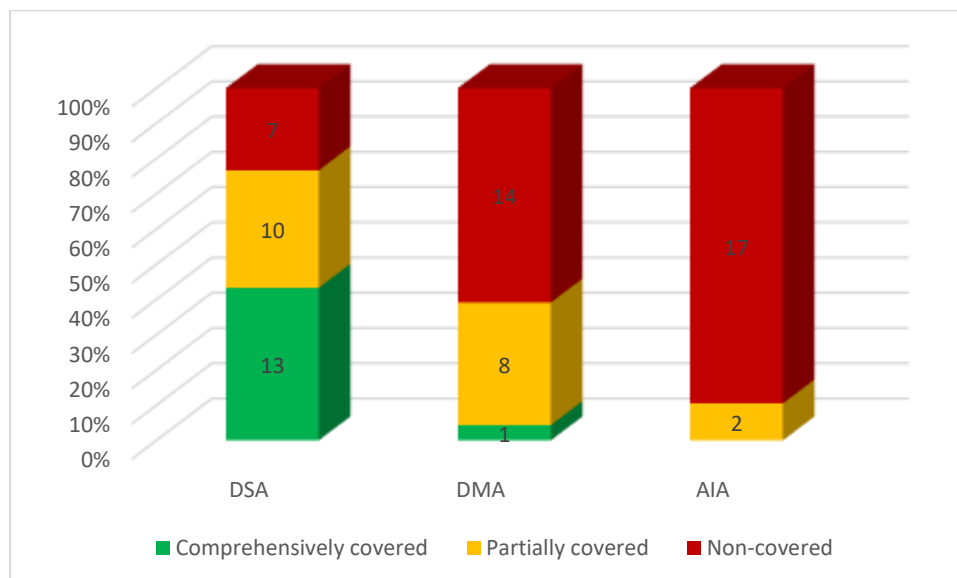
Законот за вештачка интелигенција претставува сеопфатна правна рамка на ЕУ во однос на вештачката интелигенција. Дефиницијата за системи за вештачка интелигенција е подготвена на начин да биде технолошки неутрална и униформна, иако сепак има некои системи (како што е далечинската биометриска идентификација) кои се специфично регулирани. Неговите прокламирани цели се да обезбеди фер и транспарентни услови за развој и употреба на системи за вештачка интелигенција, како и да обезбеди почитување на етичките стандарди, здравјето, безбедноста и основните права. Според формулациите во преамбулата на Законот за вештачка интелигенција, целта е да се искористи вештачка интелигенција која во својот центар ќе го има човекот и на која ќе може да ѝ се верува. Законот за вештачка интелигенција користи пристап заснован врз ризик, што значи дека системите за вештачка интелигенција што носат ризици неприфатливи за луѓето и за општеството се забранети, потоа оние што носат високи ризици се силно регулирани, додека оние со ограничени или минимални ризици мора да се усогласат со некои основни правила во однос на транспарентноста. Регулирање високоризични системи за вештачка интелигенција во еден комплексен сет од правила од правна и техничка природа кои се применуваат во текот на целиот животен циклус на системот, односно од неговиот првичен

развој, тестирање, ажурирање или промени, па сè до целосна имплементација и употреба во конкретни сценарија.

## Усогласеност на DSA-DMA-AIA во правните рамки на земјите од Западен Балкан: Состојба на екосистемот во Северна Македонија<sup>1</sup>

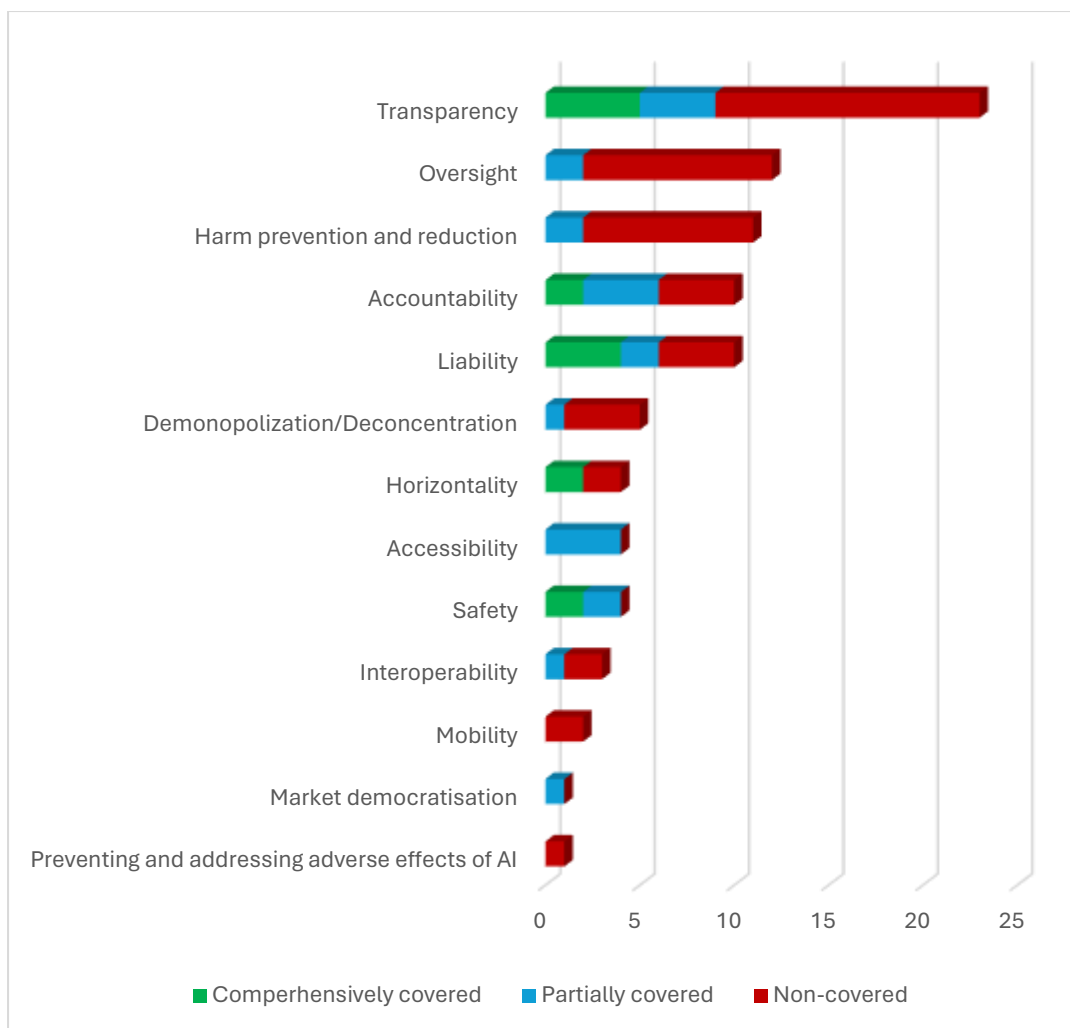
**Констатација 1:** Од 72-те правила од DSA-DMA-AIA кои беа анализирани со цел нивно инкорпорирање во регулаторната рамка на С. Македонија, 34 беа пронајдени во „тврдото“ право, што покажува одредено ниво на усогласеност, додека 2 беа идентификувани во „мекото“ право.

**Констатација 2:** Повеќе од 75 % од правилата од Законот за дигитални услуги се делумно или сеопфатно признати во регулативите на С. Македонија. Некои правила од Законот за дигитални пазари се широко прифатени, но на поопшт и индиректен начин. Притоа, опфатени се, во најмала рака, правилата од AIA. (Графикон 1)



**Констатација 3:** Нормативната анализа на овие три закони (DSA-DMA-AIA) идентификуваше 13 вредности како клучни столбови што ја поддржуваат новата европска регулатива. Графиконот илустрира дека регулативата на С. Македонија посеопфатно ги препознава правилата за транспарентност, одговорност, отчетност, хоризонталност и безбедност, додека другите вредности се делумно опфатени или воопшто не се опфатени со постоечките правила. (Графикон 2)

<sup>1</sup>Во натамошниот текст: С. Македонија, или едноставно, Македонија.



#### Референци за регулативата во С. Македонија

Устав

Закон за електронски комуникации

Закон за давање финансиски услуги од далечина

Закон за електронска трговија

Кривичен законик

Закон за прекршоци

Закон за трговија

Закон за следење на комуникациите

Закон за заштита на лични податоци

Подзаконски акти и сродни правни акти

Закон за медијација

Закон за безбедност на мрежи и информациски системи

Закон за заштита на потрошувачите

Како општа констатација, сегашното ниво на правна усогласеност помеѓу македонското право и трите акти на ЕУ (законите за DSA, DMA и AI) е во најдобар случај спорадично, почнувајќи од најсилно (прво) до најслабо (последно). Поголемиот дел од реалната усогласеност е резултат на активностите за усогласување на законите (кои биле направени во минатото) со претходните

регулативи на ЕУ (еден пример за ова е Директивата на ЕУ за електронска трговија). Другата усогласеност произлегува од донесувањето закони во согласност со останатите поопшти обврски кои Македонија ги има преземено во рамките на Обединетите нации, како и преку регионалните, мултилатералните и билатералните договори. На крајот, одредена усогласеност произлегува и од изворното матично македонско законодавство.

Како резултат, овој пристап претставува „крпеница“ од правни инструменти кои често се усогласени со некои од одредбите на овие три акти во својот дух, но не и од аспект на вистинска формулација или формалност. Истата оваа „крпеница“ постои и кај разни закони, подзаконски акти и други прописи, и честопати не постои структура или унифициран пристап. Ова е на иста линија со наодите што беа презентирани погоре.

### **Усогласеност со Законот за дигитални услуги**

Усогласеноста со Законот за дигитални услуги е делумна. Обезбедувањето дигитални и посреднички услуги е тангенцијално регулирано со повеќе акти, почнувајќи од Уставот и вклучувајќи ги Законот за електронски комуникации, Законот за давање финансиски услуги од далечина, Законот за електронска трговија, а потоа и Кривичниот законик, Законот за прекршоци, Законот за трговија, Законот за надзор на комуникациите, Законот за заштита на личните податоци, нивните соодветни подзаконски акти и сродни правни акти, како и некои други правни акти. Модерирањето на содржината првично е регулирано со Законот за електронски комуникации, којшто предвидува подзаконски акт што става акцент (меѓу другото) врз обврската за интернет-провајдерите да ги информираат потрошувачите за вообичаените методи во кои електронските комуникации се користат за незаконски акти или за активности поврзани со прекршување на ИП.

Сепак, настрана од тоа што во Кривичниот законик и во Законот за повреди се прецизирани одредени дела и прекршувања (како што се поттикнување национална, верска и етничка омраза или дискриминација, повици за геноцид или извршување на кривично дело и слично), и настрана од општите одредби во Уставот кои забрануваат цензура и го поддржуваат слободното изразување, модерирањето на содржината е само тангенцијално регулирана во посебен правен акт на ниво на закон. Најконкретна определба може да се најде во Законот за електронска трговија, каде што е регулирана одговорноста на интернет-провајдерите во однос на (незаконската) содржина која се наоѓа кај нив, односно не одговараат за евентуална нелегална содржина само доколку не се свесни дека е содржината нелегална, не го модифицирале барањето додека го пренесувале на барателот (краен корисник), а не биле иницијатори на барањето.

Општо земено, модерирањето на содржината сè уште, генерално, не е регулирано. Забележителни исклучоци се модерирањето на содржината во однос на законскиот надзор на комуникациите за целите на кривична истрага, управување со безбедносни инциденти и ризици, како и за прашања од техничка природа.

Во однос на обврските кои ги имаат интернет провајдерите да назначат единствени точки за контакт или претставници, постојат законски правила кои се во вид на општо барање (и тоа обично за решавање спорови и соработка со властите), а не во врска со модерирањето на содржината. Од интернет провајдерите се бара да бидат транспарентни во однос на ограничувањата на содржината и модераторските практики, така што ги објавуваат условите за користење.

Од интернет-провајдерите и онлајн-платформите се бара да ги чуваат податоците што ги обработуваат и ги креираат на одреден период и да ги достават до надлежните органи врз основа на претходно барање. Сепак, не е јасно дали ваквата обврска може да вклучува и редовност и проактивност од страна на интернет-провајдерите кога станува збор за известување во однос на податоците.

Интернет-провајдерите и онлајн-платформите се исто така должни да го оневозможат давањето услуги под одредени услови (член 23 од Законот за дигитални услуги), да обезбедуваат основни информации за рекламите што ги прикажуваат, да бидат транспарентни во врска со онлајн-огласите, имаат општа обврска за верификација и за следливост на трговците кои работат на нивните платформи, да вршат задолжителна проценка на ризикот, да спроведуваат задолжителни мерки за постапување со идентификуваните и регулирани ризици (особено во однос на стабилноста и безбедноста на мрежите) и да ја следат усогласеноста со задолжителните правила (но не е поврзано со големите онлајн-платформи или, *особено*, со пребарувачите). Дополнително, примателите на услуги имаат правни средства да поднесат жалба против интернет-провајдерите со соодветно овластување и можат да бараат компензација за штета или загуба, било преку посредување за решавање на спорот, било преку судска постапка.

Сепак, има голем број на клучни одредби од Законот за дигитални услуги што не се спроведуваат. Оние што се идентификувани се однесуваат на тоа дека не постојат обврски за следново:

- воспоставување механизми кои им овозможуваат на корисниците да пријават постоење на специфични информации (на пр. нелегална содржина) на платформите;
- воспоставување внатрешни системи за постапување по жалби;
- создавање интерфејси со давателите на услуги на онлајн-платформата или на други интернет-провајдери;
- регулирање на системите за давање препораки;
- задолжителен дизајн на интерфејсот за онлајн-продавниците;
- информирање на потрошувачите во случај на продажба на нелегални производи или услуги преку нивната платформа, и
- воспоставување независна функција за усогласеност.

Сето горенаведено ни дава една сложена слика за тоа каква е состојбата на усогласеност со Законот за дигитални услуги и дека ќе бидат потребни дополнителни активности да се донесат закони со кои ќе се подобри сегашната ваква „крпеница“, преку преземање структуриран и фокусиран пристап во донесувањето закони кои ќе значат усогласеност во Македонија.

Веројатно најдобриот пристап би бил да се донесе нов закон којшто ќе ги следи насловот, структурата и духот на Законот за дигитални услуги и што ќе ги обедини одредбите во еден текст заедно со сите негови придружни подзаконски акти. Овој закон треба, се разбира, да биде усогласен со сите македонски и меѓународни акти, како што се Уставот, меѓународните конвенции, документите и договорите и како и со другите *leges generales* – на пр. во однос на забраната за цензура и поддршка на слободното изразување.

### **Усогласеност со Законот за дигитални пазари**

Кога станува збор за Законот за дигитални пазари, и тука усогласеноста е спорадична. Обезбедувањето услуги на информатичко општество (ISS) е регулирано со Законот за електронска трговија. Сепак, во него не се спомнуваат *основните услуги на платформите*. Релациите бизнис-со-бизнис (B2B), исто така, спорадично се споменуваат и се регулираат, и тоа

не во смисла на усогласеност со Законот за дигитални пазари. Заштитата на личните податоци е опфатена со општиот Закон за заштита на личните податоци и со Законот за електронска трговија.

Крајните корисници имаат пропишано право да поднесат жалба во врска со практиките кои ги применуваат давателите на ISS услуги. Транспарентноста кај огласувањето е тангенцијално опфатена во Законот за електронска трговија и во Законот за заштита на потрошувачите. Во однос на обврската за недискриминација на давателите на ISS услуги, Законот за заштита на потрошувачите предвидува обврска за обезбедување пристап до јавните услуги под еднакви и недискриминаторски услови.

Интероперабилноста на услугите исто така е тангенцијално опфатена во Законот за електронски комуникации, при што таква обврска се пропишува за операторите на електронски комуникации. Конечно, во врска со предметот на усогласеност и известување, постојат одредени одредби во Законот за електронска трговија, иако тие не се директно насочени кон CPSs. Со одредбите се предвидуваат обврски за ревизија и права, а дополнително се назначени и надлежни органи (Министерство за економски прашања, Министерство за електронски комуникации, Агенција за електронски комуникации) кои имаат право да вршат ревизија на усогласеноста. Неусогласеноста на ISS со горенаведените обврски за ревизија подлежи на казни.

Меѓутоа, како што веќе беше споменато претходно, македонското право сè уште не опфаќа голем број на конкретни случаи кои се предмет на Законот за дигитални пазари. Станува збор за следново:

- правила што го регулираат користењето или пристапот до деловните податоци кај B2B односите во дигиталниот сектор;
- правила или практики (на пр. пропишани од антимонополски или органи за заштита на конкуренцијата) за маркетиншки понуди кои се *особено* наменети за крајните корисници на кој било CPS, вклучувајќи договори и право на пристап до нивната онлајн содржина;
- здружување услуги на дигиталните платформи или ограничување за користење на услуги од трети лица – даватели на услуги;
- правата на корисниците да ги менуваат поставките или да инсталираат и отстрануваат функции на дигитални услуги или производи;
- рангирање на обврските за давателите на ISS услугите во контекст на обезбедувањето на CPS;
- правата на крајните корисници да користат друг провајдер на ISS услуги;
- интероперабилност на хардверот и софтверот при обезбедување на CPS (овие се тангенцијално опфатени, види погоре) како и услуги за пораки;
- права на преносливост на податоци за крајните корисници;
- достапност на резултатите од онлајн-пребарување;
- услови во B2B односите во врска со обезбедувањето на ISS-услуги;
- обврски за известување во врска со практиките за профилирање кои се направени од давателите на ISS услуги, и
- обврска за формирање тело за усогласеност или на тело со слична функција.

Од горенаведеното може да се види дека усогласеноста со Законот за дигитални услуги е помала во споредба со Законот за дигитални услуги, и дека исто така претставува „крпеница“ од одредби. Слично на Законот за дигитални услуги, усогласеноста во оваа област може значително да се подобри со донесување нов закон којшто ќе ги следи насловот, структурата и духот на Законот за дигитални пазари и ќе ги обедини сите одредби во еден инструмент, заедно со

неговите придружни подзаконски акти, внимавајќи притоа да биде во согласност со севкупните македонски и меѓународни акти.

## **Усогласеност со Законот за вештачка интелигенција**

На крајот, усогласеноста со Законот за вештачка интелигенција е на многу ниско ниво. И покрај тоа што пред неколку години постоеше иницијатива отпочната од страна на Националниот фонд за иновации и стартапи за креирање на првата македонска стратегија за вештачка интелигенција, таа не резултираше со ништо суштинско во однос на политиката. Така, усогласеноста во однос на етиката, одговорноста и отчетноста на вештачката интелигенција, како што е наведено во Законот за вештачка интелигенција, е нешто што сè уште не постои во македонското законодавство.

Ова вклучува (не)усогласеност во однос на следново: диференцијација на системите за вештачка интелигенција врз основа на ризик, забрана на системи за вештачка интелигенција, усогласеност на системите со вештачка интелигенција со однапред утврден сет од барања, усогласеност со модели за вештачка интелигенција за општа намена, управување со ризик, техничка документација, водење логови, употреба на лични податоци за обука особено за системи за вештачка интелигенција, човечки надзор врз функционирањето на системите за вештачка интелигенција, проценки на сообразност или усогласеност на одредени системи за вештачка интелигенција, обврски за увозниците, дистрибутерите и распоредувачите на системи за вештачка интелигенција, транспарентност околу функционирањето на системите за вештачка интелигенција, регистрација во бази на податоци, обврски по фазата на пласирање на пазарот, известување за инциденти кај системи за вештачка интелигенција и казни за неусогласеност. Единствената тема која е опфатена, иако тоа е направено тангенцијално, е онаа која се однесува на фундаменталните права (проценка на влијанието). Законот за заштита на потрошувачите предвидува дека потрошувачите имаат право на задоволување на „основните потреби“, кои тангенцијално одговараат на голем број основни права. Сепак, не постои посебна обврска за *проценка на влијанието*.

Оптимизам во целава работа влева усогласеноста во однос на заштитата на податоците, заштитата на биометриските податоци и забраната за биометриска идентификација во реално време. Заштитата на личните податоци е опфатена со општиот Закон за заштита на личните податоци, којшто претставува правен документ што е усогласен со Општата регулатива за заштита на податоци. Во рамките на одредбите од истиот закон, биометриските податоци се третираат како „посебна категорија на лични податоци“ и има придобивки од поголемиот степен на заштита, вклучувајќи забрани и заштита во однос на биометриската идентификација во реално време (со исклучоци кога станува збор за кривична истрага) и собирањето лични податоци во бази на податоци.

Во однос на усогласеноста со Законот за вештачка интелигенција, патот понатаму треба да биде донесување конкретна и структурирана легислатива која ќе ги претвори одредбите од Законот за вештачка интелигенција во законодавство што е применливо во рамките на македонскиот правен систем, притоа водејќи сметка да се обезбеди усогласеност со сеопфатните македонски и меѓународни акти.

## **Патот понатаму**

Бидејќи проширувањето на ЕУ заглави во текот на последнава деценија, се појавија повеќе идеи за тоа како да се овозможат придобивките од членството во ЕУ пред да се случи вистинското пристапување во ЕУ. Така, развиени се концептите за постепена интеграција/фазно влегување



на Западен Балкан во ЕУ, што во суштина значи дека штом една земја ќе исполни одредени критериуми во дадена област, таа ќе може да пристапи до тие програми и фондови на ЕУ.

Од особена важност би било отворањето на политиките на Унијата кои се однесуваат на дигиталната област, бидејќи дигиталните екосистеми на Западен Балкан се суштински поврзани со оние на ЕУ, додека истовремено се изоставени од чадорот на дигитално законодавство на ЕУ и од регулативите што се однесуваат на платформите.

Основното прашање за членството во единствениот дигитален пазар на земјите од Западен Балкан е правната рамка. Правните инструменти за Западен Балкан (Договорите за стабилизација и асоцијација) се помалку детални од DCFTA за Украина или Молдавија и затоа тие не предвидуваат „отцепување“ од единствениот пазар на ЕУ бидејќи тие веднаш се стремее кон полноправно членство во ЕУ на земјите од Западен Балкан. Со оглед на тоа колку е сложено менувањето на Спогодбите за стабилизација и асоцијација ( бидејќи тоа би барало усвојување во сите парламенти на 27-те земји членки на ЕУ), ова би можело да се надмине со општ Анекс кон SAP кој би бил усвоен само од ЕУ и од шесте земји од Западен Балкан.

Придобивките од единствениот дигитален пазар на ЕУ за земјите од Западен Балкан би биле навистина заемни. ЕУ може да овозможи безбедно дигитално опкружување и да ја подобри економската конвергенција со отворање на својот пазар за подем на дигиталниот сектор во регионот, додека Западен Балкан може да ги обезбеди алатките и механизмите за заштита на ЕУ за сложени законодавни иницијативи (т.е. Законот за дигитални услуги, Законот за вештачка интелигенција, Кодексот на однесување за дезинформации).