

# U susret harmonizaciji pravnog okvira Republike Srbije sa Zakonom o digitalnim uslugama EU



Ovaj tekst predstavlja prevod dela Analize „Ka održivoj primeni Zakona o digitalnim uslugama na Zapadnom Balkanu“, i prikazuje rezultate istraživanja sprovedenog u toku marta i aprila 2024. godine, sa ciljem sagledavanja spremnosti javnog i civilnog sektora u Srbiji za usvajanje i primenu propisa po ugledu na Zakon o digitalnim uslugama EU (DSA).

Pored pregleda situacije koja se odnosi na Srbiju, Analiza prikazuje situaciju i u drugim zemljama Zapadnog Balkana, i pruža primere iz prakse nekoliko zemalja članica Evropske Unije. Tekst cele analize dostupan je na sajtu Partnera Srbija, na engleskom jeziku.

**Autorka nacionalnog pregleda za Srbiju:** Milica Tošić

**Urednice analize:** Ana Toskić Cvetinović  
Bojana Kostić

**Izdavač:** Partneri Srbija

**Prelom i dizajn:** Kliker dizajn

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku Fondacije za otvoreno društvo – Zapadni Balkan u okviru projekta Budućnost Zapadnog Balkana u Digitalnoj Evropi. Za sadržaj publikacije odgovorni su autori, i on ne mora nužno odražavati stavove Fondacije za otvoreno društvo – Zapadni Balkan.

\*

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni i muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koje se odnose.

# Zakonski i institucionalni okvir

---

Srbija je zvanični kandidat za članstvo u Evropskoj Uniji od 2012. godine. Tokom godina, zemlja je postigla izvestan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva i politika sa standardima i zahtevima EU. Sa 22 od 35 otvorenih pregovaračkih poglavlja do početka 2022. godine, Srbija kontinuirano vodi pregovore za pristupanje EU. Ova poglavlja obuhvataju različite aspekte zakonodavstva i politike EU, a napredak u svakom poglavlju zavisi od sposobnosti Srbije da ispuni potrebne kriterijume i merila, odnosno da adekvatno uskladi zakonodavstvo sa Evropskim propisima. U okviru Klastera konkurentnosti i inkluzivnog rasta, poglavlje 10 posvećeno je digitalnoj transformaciji i medijima. Izveštaj Evropske komisije za 2023. godinu o Srbiji<sup>[1]</sup> navodi da: „u oblasti e-trgovine, usklađivanje sa Zakonom o digitalnim uslugama i Zakonom o digitalnim tržištima mora biti ubrzano, kako bi se obezbedila predvidljivost za poslovnu zajednicu”.

S obzirom na širok spektar odredbi propisanih Zakonom o digitalnim uslugama, nekoliko srpskih zakona reguliše relevantna pitanja. **Zakon o elektronskim medijima**<sup>[2]</sup> reguliše organizaciju i rad Regulatornog tela za elektronske medije, uslove i način pružanja medijskih usluga, kao i osnovna pravila odgovornosti posrednika u skladu sa prethodnom Direktivom o elektronskoj trgovini. **Zakon o javnom informisanju i medijima**<sup>[3]</sup> propisuje principe javnog informisanja i javnog interesa u javnom informisanju. Ova dva zakona su usvojena u oktobru 2023. godine kako bi uključila neke od odredbi Direktive EU o audio-vizuelnim medijskim uslugama, čime su pružila novu definiciju političkog oglašavanja, uvela odredbe usmerene ka sprečavanju neprimerenog uticaja na medije, kao i jačanju nezavisnosti REM-a. **Zakon o elektronskim komunikacijama**<sup>[4]</sup> reguliše nadležnost i rad Regulatornog tela za elektronske komunikacije i poštanske usluge, kao i uslove i način obavljanja delatnosti u oblasti elektronskih komunikacija. **Zakon o elektronskoj trgovini**<sup>[5]</sup> reguliše uslove i način pružanja usluga informacionog društva, obaveze informisanja korisnika usluga, kao i pravila u vezi sa sklapanjem ugovora u elektronskom obliku. **Zakon o oglašavanju**<sup>[6]</sup> reguliše pravila oglašavanja, sadržaj oglasnih poruka i odgovarajuće restrikcije.

Pored regulisanja relevantnih oblasti, **Zakon o zaštiti podataka o ličnosti**<sup>[7]</sup> i **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**<sup>[8]</sup> takođe uređuju nadležnosti

---

[1] Izveštaj je dostupan na sledećem linku: [Serbia Report 2023 - European Commission \(europa.eu\)](https://european-commission.europa.eu/Serbia-Report-2023)

[2] “Službeni glasnik RS”, broj 92/2023

[3] “Službeni glasnik RS”, broj 92/2023

[4] “Službeni glasnik RS”, broj 44/2010, 60/2013, 62/2014, 95/2018, 35/2023

[5] “Službeni glasnik RS”, broj 41/2009, 95/2013, 52/2019

[6] “Službeni glasnik RS”, broj 6/2016, 52/2019

[7] “Službeni glasnik RS”, broj 87/2018

[8] “Službeni glasnik RS”, broj 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021

i rad Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. **Zakon o elektronskoj upravi**<sup>[9]</sup> reguliše obavljanje poslova državnih organa u vezi sa upotrebom informacionih i komunikacionih tehnologija. **Zakon o elektronskom potpisu, elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju**<sup>[10]</sup> propisuje pravila koja ove kategorije moraju ispuniti da bi bile zakonite. **Zakon o informacionoj bezbednosti**<sup>[11]</sup> reguliše mere zaštite od bezbednosnih rizika u informacionim i komunikacionim sistemima.

Ovi zakoni pokazuju sličnosti sa Zakonom o digitalnim uslugama na različitim nivoima. Zakonodavstvo koje se bavi regulacijom elektronskih medija, javnog informisanja i elektronske trgovine usklađeno je sa ciljevima DSA u pogledu promovisanja transparentnosti, odgovornosti i zaštite potrošača u digitalnoj sferi. Na primer, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnom informisanju i medijima osnažuju principe javnog informisanja i nezavisnosti medija, što je od suštinskog značaja za stvaranje informisanog i pluralističkog digitalnog okruženja, u skladu sa naglaskom koji DSA stavlja na slobodu i pluralizam medija. Slično tome, Zakon o elektronskoj trgovini, regulisanjem onlajn komercijalnih aktivnosti i elektronskih ugovora, doprinosi stvaranju pouzdanog i sigurnog onlajn tržišta, što je u skladu sa ciljevima DSA-a da obezbedi poštenu konkurenciju i poverenje potrošača u digitalnim transakcijama. Pored toga, zakonodavstvo koje uređuje oglašivačke prakse i ograničenja sadržaja, kao što je Zakon o oglašavanju, dopunjuje napore DSA u borbi protiv obmanjujućeg ili štetnog onlajn oglašavanja, štiteći interese potrošača i promovišući fer konkurenciju među privrednim subjektima.

Takođe, zakoni koji se bave inicijativama e-uprave i elektronskim potpisom naglašavaju posvećenost Srbije korišćenju tehnologije za efikasno pružanje javnih usluga i promovisanje digitalizacije transakcija, što je u skladu sa ciljevima DSA da podstiče digitalne inovacije i olakša prekogranične elektronske transakcije unutar EU. Takođe, propisi koji se odnose na bezbednost informacija i zaštitu ličnih podataka pojačavaju napore Srbije da unapredi mere informacione bezbednosti i zaštitu prava na privatnost pojedinaca, što je usklađeno sa odredbama DSA-a **o zaštiti podataka, bezbednosti i poverljivosti elektronskih komunikacija**.

Najvažniji strateški dokument za ovu temu je Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godine (Medijska strategija),<sup>[12]</sup> s obzirom na to da predviđa kontinuiranu harmonizaciju sa evropskim zakonodavstvom. Trenutno radna grupa izrađuje Akcioni plan za sprovođenje ove strategije. Dokument je još uvek u radnoj fazi, ali je izvesno da će predvideti i implementaciju zakona po uzoru na DSA.<sup>[13]</sup>

---

[9] "Službeni glasnik RS", broj 27/2018

[10] "Službeni glasnik RS", broj 94/2017, 52/2021

[11] "Službeni glasnik RS", broj 6/2016, 94/2017, 77/2019

[12] "Službeni glasnik RS", broj 11/2020

[13] Potvrđeno od strane intervjuisane predstavnice Ministarstva informisanja i telekomunikacija

# Državne institucije i harmonizacija sa Zakonom o digitalnim uslugama

**U trenutku pisanja ove analize, nisu javno dostupne zvanične informacije o tome koja ministarstva (ili druge institucije) će predvoditi ili biti uključena u proces harmonizacije sa DSA-om.** Međutim, s obzirom na trenutne nadležnosti i oblasti delovanja srpskih institucija, kao i primere iz uporedne prakse zemalja EU, može se pretpostaviti koje institucije će biti uključene u ovaj proces. Naše istraživanje je pokazalo da su neke institucije preuzele proaktivan pristup i pripremaju se za svoje potencijalne nove uloge.

**Ministarstvo informisanja i telekomunikacija** igra ključnu ulogu u implementaciji DSA-a zbog svoje nadležnosti i iskustva u sličnim zakonodavnim procesima. Dodatno, ovo ministarstvo trenutno vodi proces sprovođenja Akcionog plana za Medijsku strategiju, što dodatno naglašava njegov značaj u oblikovanju digitalnih regulativa. **Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine** odgovorno je za zadatke vezane za regulaciju tržišta, zaštitu potrošača i sprečavanje nepoštene konkurencije, što je povezano sa sprovođenjem odredbi DSA-a. S obzirom na to da DSA ima za cilj zaštitu osnovnih prava i principa, uključivanje **Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog** je od suštinske važnosti. Efikasna koordinacija u harmonizaciji EU regulativa i standarda, kao i obezbeđivanje adekvatnog informisanja kako EU tako i javnosti, zahteva aktivno učešće **Ministarstva za evropske integracije**. Svako od ovih ministarstava igra kritičnu ulogu u osiguravanju efikasne implementacije i sprovođenja DSA unutar regulatornog okvira Srbije.

**Regulatorno telo za elektronske medije i Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usluge** predstavljaju ključne institucije za razvoj i sprovođenje propisa u oblasti medija, internet provajdera i telekomunikacija, što ih čini bitnim akterima u procesu usklađivanja sa DSA-om. Ove dve institucije, koje su zakonom konstituisane kao nezavisne, kako funkcionalno tako i finansijski, imaju javna ovlašćenja u okviru svojih nadležnosti. S obzirom na obim njihovih mandata i ovlašćenja, kao i predsedan postavljen od strane evropskih zemalja u osnivanju Koordinatora digitalnih usluga<sup>[14]</sup>, verovatno je da će jedna od njih preuzeti tu ulogu u našoj zemlji, ukoliko Srbija odluči da izabere jedan organ za koordinatora, umesto formiranja višeinstitucionalnog tela.

Da bi se akcenat stavio na zaštitu osnovnih prava građana, neophodno je da više nezavisnih institucija aktivno učestvuje u procesu harmonizacije sa DSA-om. To podrazumeva **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**, koji nadgleda pitanja vezana za zaštitu podataka i pristup javnim informacijama. Dodatno,

[14] Na primer, Irska je ulogu Koordinatora dodelila Medijskoj komisiji, dok su se mnoge druge države opredelile za organe koji se bave elektronskim komunikacijama, kao što su Belgija, Francuska i Češka.

**Poverenik za zaštitu ravnopravnosti** igra ključnu ulogu u osiguravanju nediskriminacije i promovisanja jednakog tretmana u društvu. Takođe, **Zaštitnik građana** štiti prava i interese građana u različitim oblastima. Angažovanjem ovih institucija u skladu sa njihovim nadležnostima, može se postići sveobuhvatan pristup zaštiti ljudskih prava u digitalnoj sferi.

Prateći primere zemalja Evropske unije, drugi državni akteri koji bi mogli biti uključeni su **policija, Komisija za zaštitu konkurencije i telo za zaštitu potrošača**.<sup>[15]</sup>

## Privatni i civilni sektor i inicijative vezane za DSA

U Srbiji, ne-državni akteri pomno prate razvoj DSA i DMA na nivou Evropske unije, kao i njihove potencijalne implikacije još od faze nacрта ovih zakona. Iako ovo angažovanje još uvek nije formalno, ne-državni akteri — uključujući međunarodne organizacije, organizacije civilnog društva, medijske kuće i udruženja, faktčekerke, istraživače, akademiju i zainteresovane pojedince — igraju ključnu ulogu u ovom procesu. Oslanjajući se na svoje stručnosti u oblastima kao što su digitalna prava, privatnost, zaštita podataka, transparentnost, informaciona bezbednost i šira pitanja ljudskih prava, ovi akteri značajno doprinose diskursu. Civilni sektor efikasno reaguje svaki put kada država predloži nove zakone ili mere koje bi mogle biti u sukobu sa principima ljudskih prava i demokratskim standardima.<sup>[16]</sup> Njihovo učešće služi za zaštitu interesa građana i osigurava da princip humanosti ostane prioritet u zakonodavnim inicijativama.

U Srbiji je do sada organizovano nekoliko značajnih aktivnosti vezanih za DSA. Tokom oktobra i novembra 2023. godine, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Institut za veštačku inteligenciju Srbije organizovali su Master-class<sup>[17]</sup> o veštačkoj inteligenciji, gde je jedna od sesija bila posvećena DSA-u i njegovom uticaju na Zapadni Balkan. U decembru 2023. godine, Partneri Srbija organizovali su okrugli sto na kojem su učestvovali organizacije civilnog društva i medijske kuće, s ciljem uspostavljanja zajedničkog stava i tačaka zagovaranja u vezi sa potencijalnom implementacijom zakonodavstva po ugledu na

[15] U Srbiji, Sektor za zaštitu potrošača je formiran kao organ uprave u sastavu Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

[16] Na primer, zajednička akcija organizacija civilnog društva dva puta je dovela do povlačenja Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima (septembar 2021. i decembar 2022. godine), koji je sadržao mnoge problematične odredbe i propisivao korišćenje neselektivnog biometrijskog video nadzora u realnom vremenu. Radna grupa koju je formiralo Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek radi na Nacrtu, a njegov sadržaj i vremenski okvir trenutno su nepoznati javnosti.

[17] Više informacija o ovoj dostupno je na linku u nastavku: [Regulisanje veštačke inteligencije: Pravni i etički izazovi \(ai-master-class.com\)](https://ai-master-class.com)

DSA u Srbiji, a ovo istraživanje je deo tih napora. Nakon toga, u januaru 2024. godine, Partneri Srbija su organizovali još jedan okrugli sto, ovog puta sa evropskim ne-državnim akterima, kako bi najavili formiranje WB6 mreže i započeli zajedničke napore na istraživanju i analizi u ovoj oblasti. Pored toga, srpske OCD i predstavnici međunarodnih organizacija aktivno učestvuju na raznim međunarodnim konferencijama koje se fokusiraju na DSA i DMA, uključujući Forum civilnog društva organizovan u okviru Berlinskog procesa.

## Spremnost i nezavisnost nadležnih institucija

---

REM učestvuje kao posmatrač u Evropskoj grupi regulatora za audiovizuelne medijske usluge (ERGA), koja pruža savetodavnu pomoć Evropskoj komisiji u vezi sa zakonima koji se odnose na audiovizuelni medijski sadržaj. Kroz svoje učešće u ERGA-i, REM je informisan o procesu donošenja Zakona o digitalnim uslugama od samog početka. Iako se Srbija još uvek zvanično nije upustila u projekte direktno povezane sa DSA-om, REM se ovim pitanjem bavi pre svega kroz saradnju sa Savetom Evrope i kontinuirani projekat PROFREX. U okviru ovog projekta, Deirdre Kevin je napisala studiju o Pravnom okviru Regulatornog tela Srbije i njegovoj usklađenosti sa evropskim standardima<sup>[18]</sup>, fokusirajući se pretežno na odredbe DSA. Dodatno, u okviru istog projekta, REM je održao sastanak sa kolegama iz Komunikacione regulatorne agencije Bosne i Hercegovine kako bi razmotrili odredbe DSA i potencijalne nove uloge regulatora u regionu.<sup>[19]</sup> REM trenutno pokušava da uspostavi formalne kanale komunikacije sa relevantnim ministarstvima kako bi osigurao sveobuhvatnu razmenu informacija i aktivno uključivanje u zakonodavni proces. Među najvećim izazovima identifikovanim od strane REM-a adresiranim u intervjuu sprovedenom u okviru ovog istraživanja, je finansijski aspekt, koji je ograničio njihove napore u izgradnji kapaciteta zaposlenih. Dodatno, ova finansijska ograničenja umanjuju mogućnost REM-a da angažuje nove kadrove koji poseduju tehničku ekspertizu potrebnu za temeljno razumevanje DSA i njegovih implikacija.

RATEL je informisan o procesu usvajanja DSA pretežno putem formalnih komunikacionih kanala sa institucijama EU. Ovo uključuje aktivno učešće u Telu evropskih regulatora za elektronske komunikacije (BEREC) i Grupi nezavisnih regulatora (IRG). Glavni deo napora RATEL-a u izgradnji kapaciteta u vezi sa temama DSA-a olakšan je kroz njegovo angažovanje sa IRG-om, posebno kroz radionice poput "Ulazak u eru DSA: Kada je ključna regulatorna saradnja," "Koje su oblasti obuhvaćene DSA-om," "Dinamika saradnje sa drugim regulatorima i prekosektorska saradnja", "Tela digitalnih koordinatora - praćenje i implementacija obaveza

---

[18] Analiza je dostupna na linku u nastavku: [Studija pravnog okvira regulatornog tela Srbije\(1\).pdf \(rem.rs\)](#)

[19] Više informacija o ovome dopstpno je na linku u nastavku: [Размена знања запослених о Акту о дигиталним услугама | PEM \(rem.rs\)](#)

DSA,” i “DSA i potencijalne prepreke,” uz praktične studije slučaja. Međutim, do dana pisanja ove analize, RATEL nije uspostavio formalne komunikacione kanale sa relevantnim ministarstvima ili drugim državnim institucijama u vezi sa DSA, niti je adekvatno informisan o postojećim zakonodavnim aktivnostima koje se tiču ove teme.

## Izazovi u pogledu implementacije zakona po ugledu na DSA u Srbiji

---

Dosadašnja praksa harmonizacije zakona Srbije sa propisima Evropske unije daje nam brojne razloge za zabrinutost. Jedan od primera loše prakse je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine, koji u velikoj meri predstavlja prevod Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti Evropske Unije (GDPR), čime bi se moglo reći da je Srbija formalno uskladila svoje zakonodavstvo sa EU. S obzirom na to da su odredbe o zaštiti podataka o ličnosti prisutne u brojnim zakonima usvojenim pre Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Srbija se prilikom njegovog usvajanja obavezala da će uskladiti sve sektorske propise sa ovim Zakonom do kraja 2020. godine. Međutim, to do danas nije urađeno, što značajno komplikuje primenu ovih odredbi i stvara pravnu nesigurnost. Pored toga, kaznena politika propisana našim Zakonom je приметно blaža u poređenju sa GDPR-om. Neophodno je da se implementaciji Zakona o digitalnim uslugama pristupi na temeljniji i efikasniji način.

Delimična implementacija regulativa nije jedini faktor koji podriva efikasno sprovođenje pravnih mehanizama. Česta je situacija u kojoj Srbija ima kvalitetne zakone, ali oni ostaju neupotrebljivi zbog loše koordinacije i komunikacije među relevantnim institucijama, nedostatka ljudskih resursa, stručnosti ili političke volje. Sve su to uobičajeni razlozi za brigu, koji se u ovoj situaciji takođe odnose na DSA.

Veliki razlog za zabrinutost predstavljaju dugogodišnji dokumentovani problemima u funkcionisanju REM-a, kao potencijalog Koordinatora digitalnih usluga, čak i u oblastima koje su znatno jednostavnije od onih koje predviđa DSA. Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2023. godinu takođe naglašava da REM „ne uspeva dosledno da demonstrira svoju nezavisnost i da u potpunosti iskoristi svoj mandat u očuvanju medijskog pluralizma i profesionalnih standarda“ u procesu dodeljivanja TV licenci. Nadalje, izveštaj ističe hitnost ostvarivanja potpune nezavisnosti REM-a i RATEL-a, i „hitno podsticanje regulatora da rade proaktivno i u potpunosti izvršavaju svoje mandate“.

Nakon parlamentarnih i lokalnih izbora održanih u decembru 2023. godine u Srbiji, ODIHR je objavio Završni izveštaj<sup>[20]</sup> Misije za posmatranje izbora, u kom je više puta istaknuto da REM nije postupao u skladu sa svojim zakonskim obavezama, navodeći da je „REM zauzeo izrazito

---

[20] Izveštaj je dostupan na linku u nastavku: [https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/563505\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/563505_0.pdf)



pasivan pristup u regulisanju ponašanja medija tokom kampanje“; „iako je primio 22 žalbe, REM nije izdao nijedan javni odgovor pre dana izbora, tvrdeći da se žalbe ne mogu rešavati na ubrzan način, što je nastavilo značajno da podriva njegovu efikasnost“, itd. Kao rezultat kontinuirane neaktivnosti REM-a, koja je dokumentovana i u prethodnim izveštajima, ODIHR je dodao prioritetnu preporuku broj 7: „Nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije treba da bude garantovana na efikasan način, u skladu sa novim zakonskim odredbama. REM treba proaktivno da koristi svoja zakonska ovlašćenja da po službenoj dužnosti deluje u slučajevima kršenja medijskih propisa, na osnovu monitoringa koji vrši“. Dodatno, 2022. godine, Media Freedom Rapid Response je utvrdio da dodeljivanje TV licenci od strane REM-a odražava nepostojanje medijskog pluralizma i medijske raznolikosti. Takođe su izjavili da „proces dodeljivanja TV licenci od strane REM-a nije ispunio zahteve koje je REM postavio sopstvenim smernicama o minimalnim uslovima za pružanje medijskih usluga“.<sup>[21]</sup>

Jedan od najvećih razloga za zabrinutost je mogućnost da država neće pokazati spremnost da efikasno uključi OCD i akademsku zajednicu u zakonodavni proces usvajanja zakona po ugledu na DSA. Izazov je kako efikasno podstaći državne organe da obezbede efikasnu saradnju i kooperaciju sa akterima civilnog i privatnog sektora. Nedovoljno učešće ovih zainteresovanih strana moglo bi dovesti do nedostatka različitih perspektiva i stručnosti, što bi na kraju podrilo efikasnost i legitimnost procesa.

Još jedna značajna briga je postojeća demokratska infrastruktura, koja možda nije dovoljno jaka da osigura efikasnu implementaciju zakona po uzoru na DSA. Ovo je posebno evidentno u kontekstu neuspeha u ispunjavanju standarda nezavisnosti od strane potencijalnog Koordinatora za digitalne usluge, što, između ostalog, može dovesti do imenovanja GONGO organizacija kao „pouzdanih prijavljivača“.<sup>[22]</sup> Ovo ne samo da bi stvorilo lažnu sliku da su ne-državni akteri uključeni, već bi i manipulisalo javnim diskursom i kompromitovalo integritet procesa regulacije sadržaja. Bez snažnog demokratskog okvira i institucionalnih mehanizama za očuvanje transparentnosti, odgovornosti i učešća građana, puni potencijal zakonodavstva inspirisanog DSA-om verovatno neće biti ostvaren, ostavljajući prostor za zloupotrebu i nedostatke u zaštiti digitalnih prava.

## Predlozi za adresiranje izazova

---

Uprkos navedenim zabrinutostima, Srbija je trenutno u povoljnoj poziciji koja joj omogućava da na vreme i kroz kolaborativni proces pristupi usvajanju i sprovođenju zakona po uzoru na DSA. Ovo je naročito moguće jer je implementacija ovih zakona već započeta u zemljama članicama EU, što omogućava našoj zemlji da posmatra šta se pokazalo kao najbolje

---

[21] Više o ovome dostupno je na linku u nastavku: [Serbia: REM's awarding of TV licences underscores media pluralism and media diversity failure - Media Freedom Rapid Response \(mfrr.eu\)](#)

[22] Eng: Trusted flaggers.

rešenje u praksi, naročito u pogledu modaliteta organizovanja Koordinatora za digitalne usluge. Ključno je da Srbija temeljno pristupi implementaciji ovih propisa i da vodi računa o usaglašavanju postojećeg pravnog okvira, umesto da samo replicira zakone iz susednih zemalja, koji možda nisu u potpunosti prilagođeni njenom kontekstu. Proaktivno i promišljeno angažovanje različitih zainteresovanih strana je od suštinskog značaja za prilagođavanje regulatornog okvira specifičnim potrebama Srbije i osiguranje njegove usklađenosti sa demokratskim principima i zaštitom digitalnih prava.

Neophodno je da proces implementacije zakona po uzoru na DSA bude karakterisan potpunom transparentnošću od samog početka. To podrazumeva obezbeđivanje transparentnosti u formiranju radnih grupa, kao i u procesima donošenja odluka tokom faze implementacije. Pored toga, smisleno i efikasno uključivanje OCD i akademske zajednice je ključno, jer oni igraju presudne uloge u pružanju specifičnih ekspertiza, podsticanju javnog angažmana i obezbeđivanju odgovornosti u regulatornom procesu.

Jednako je važno da organizacije civilnog društva ovim procesima pristupe proaktivno, da unaprede svoje kapacitete i stratešku poziciju kako bi efikasno zagovarale zaštitu prava građana tokom implementacije. OCD treba da ulažu u jačanje svojih ekspertiza, znanja i organizacionih kapaciteta kako bi se smisleno uključile u političke diskusije, pružale informisane doprinose i zagovarale interese građana. Takođe, podsticanje saradnje i umrežavanja među OCD može pojačati njihov kolektivni uticaj, omogućavajući im da efikasnije zagovaraju zaštitu digitalnih prava i smisleno sprovođenje DSA. Jačanjem svojih kapaciteta i stvaranjem strateških saveza, OCD mogu biti moćna zagovaračka snaga, obezbeđujući da implementacija zakona po ugledu na DSA prioritetizuje prava i interese građana. Pored toga, OCD igraju ključnu ulogu u praćenju procesa implementacije, podizanju svesti među javnošću i pozivanju relevantnih aktera na odgovornost, čime doprinose stvaranju transparentnijeg, odgovornijeg i sigurnijeg digitalnog okruženja.

Pri formiranju Koordinacionog tela za digitalne usluge, donosioci odluka treba da razmotre institucije koje su pokazale efikasnost u zaštiti prava građana, i koje su nezavisne od spoljnih uticaja. To uključuje institucije sa dokazanim integritetom, transparentnošću i odgovornošću u svom radu, što im omogućava da deluju nepristrasno i u javnom interesu. Tokom sprovedenog intervjua, Tanja Maksić, programska koordinatorka BIRN-a, razmatrala je ovo pitanje iz perspektive očuvanja standarda javnog informisanja i ljudskih prava građana: "Kada razmišljam o jednoj instituciji, verujem da bi to trebalo da bude RATEL. Mislim da su oni najkapacitiraniji i uživaju neophodan ugled i među širom i stručnom javnošću. Ako se Srbija odluči za koordinaciono telo, pored RATEL-a, vidim učešće Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i REM-a. Bilo bi ključno da predstavnici OCD budu uključeni u ovo telo, ali se bojim da ovakav tip institucionalnog dijaloga ne postoji u našoj zemlji."

Ideja da RATEL bude Koordinator digitalnih usluga, ili glavna institucija u Koordinacionom telu, rezonuje sa činjenicom da su zemlje EU uglavnom odlučivale da svojim telima za

elektronske komunikacije povere ovu ulogu. Za Srbiju, jedan od optimalnih pristupa bi uključivao uspostavljanje koordinacionog tela u kom bi RATEL bio kao primarna institucija, podržana od strane drugih relevantnih entiteta koji pokrivaju svoje oblasti nadležnosti. Ovo bi uključivalo REM, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana, tela za zaštitu potrošača i druge relevantne aktere. Dodatno, akademska zajednica, organizacije civilnog društva, predstavnici privatnog sektora i krajnji korisnici bi trebalo da budu uključeni u ovo telo kako bi se obezbedio pristup iz različitih perspektiva i potrebna stručnost. Proces donošenja odluka unutar ovog tela treba da bude dizajniran tako da svakom predstavniku sektora obezbedi jednak uticaj, poverenje i integritet, čime bi bile iskorišćene prednosti multi-stakeholder<sup>[23]</sup> (multistakeholderskog) pristupa.

## **Korak u budućnost: Budući operativni modeli Koordinacionog tela za digitalne usluge osnovanog po načelima *multi-stakeholder* pristupa**

---

U skladu sa svim što je prethodno navedeno, jasno je da donosioci odluka treba da razmotre multi-stakeholder pristup za formiranje Koordinacionog tela za digitalne usluge, zbog njegovih inherentnih prednosti u promociji inkluzivnosti, stručnosti, transparentnosti i legitimiteta. Uključivanjem širokog spektra aktera – državnih organa, predstavnika industrije, organizacija civilnog društva, akademske zajednicu, krajnjih korisnika i privatnoga sektora, Koordinaciono telo može da:

- › Obezbedi širok spektar perspektiva, iskustava i stručnosti u upravljanju digitalnim uslugama;
- › Osigura da regulatorne odluke budu informisane sveobuhvatnim razumevanjem složenih izazova i mogućnosti u digitalnoj sferi;
- › Uključivanje nedržavnih aktera bi takođe bilo logično rešenje zbog činjenice da državne institucije nemaju dovoljno stručnjaka sa raznovrsnim znanjem, kako u tehničkom smislu, tako i u oblasti ljudskih prava;

---

[23] Pristup koji podrazumeva učešće više zainteresovanih strana ili aktera. U ovom kontekstu, multi-stakeholder pristup bi značio uključivanje relevantnih državnih institucija, privatnog sektora, akademije, civilnog sektora i građana kao krajnjih korisnika.

- › Podsticanjem saradnje i dijaloga među zainteresovanim stranama, pristup sa više zainteresovanih strana promoviše transparentnost, odgovornost i poverenje javnosti u regulatorni proces;
- › Olakšava prilagodljivost i odgovor na promene izazova u digitalnom okruženju.

Ovaj pristup osigurava da se interesi svih relevantnih aktera uzimaju u obzir, čime se doprinosi stvaranju efikasnijeg i pravičnijeg regulatornog okvira za digitalne usluge. Stoga je važno da formiranje i rad ovog tela uključe nedržavni sektor od samog početka i da njegovi predstavnici uživaju poverenje i jednaku poziciju u poređenju sa predstavnicima institucija.

Iako se ovaj pristup pokazuje kao najnapredniji, pitanje je da li će javne institucije biti otvorene za ovu vrstu saradnje sa nedržavnim akterima. Predstavnik REM-a intervjuisan u istraživačkom procesu smatra da je uloga državnih tela, nezavisnih institucija i civilnog sektora vrlo jasno razgraničena, i iako bi OCD trebalo da budu uključene u proces implementacije DSA - barem u formi pouzdanih prijavljivača - donošenje odluka bi trebalo da ostane isključivo u domenu državnih aktera. Predstavnik RATEL-a, intervjuisan u istraživačkom procesu, vidi učešće organizacija civilnog društva u radu Koordinatora digitalnih usluga samo kao pouzdane prijavljivače. Predstavnica Ministarstva informacionih tehnologija i telekomunikacija je tokom intervjua navela da smatra da bi uključivanje OCD-a u Koordinaciono telo bilo korisno, jer su odredbe DSA uglavnom usmerene ka potrošaču kao krajnjem korisniku. Takođe navodi da, iako bi formalna komunikacija sa institucijama u okviru Evropske Unije u ovoj stvari trebalo da bude u domenu državnih organa, nema razloga zašto OCD ne bi bile uključene, jer se multi-stakeholder pristup pokazao veoma plodonosnim u iskustvu Ministarstva.

Uključivanje nedržavnih aktera, posebno akademske zajednice i OCD-a, sprečilo bi zloupotrebu ovlašćenja ovog tela, doprinelo bi efikasnijem radu, ali bi bilo korisno i za državne institucije, koje bi mogle da se oslone na postojeću ekspertizu ovih aktera, umesto da ulažu vreme i finansijske resurse u temeljnu obuku svih kadrova. Međutim, buduće usklađivanje sa DSA-om, struktura, uloge i odgovornosti relevantnih aktera, kao i efekti ovog okvira, značajno će zavisi od ukupne političke klime u zemlji koja će, kao posledica, uticati na strategije nedržavnih aktera u ovoj oblasti.

# Prilog A

---

## Lista skraćenica

---

Balkanska istraživačka mreža – **BIRN**

Telo evropskih regulatora za elektronske komunikacije - **BEREC**

Organizacije civilnog društva – **OCD**

Grupa evropskih regulatora za audiovizuelne medijske usluge - **ERGA**

Opšta uredba o zaštiti podataka – **GDPR**

Grupa nezavisnih regulatora - **IRG**

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju – **OEBS**

Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usluge – **RATEL**

Regulatorno telo za elektronske medije – **REM**

## Lista intervjuisanih lica:

---

1. Milan Todorović, generalni sekretar, Regulatorno telo za elektronske medije, intervju obavljen 19. marta 2024. godine;
2. Branko Mirković, šef Odeljenja za mreže, usluge i elektronsku opremu, Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usluge, dostavio pisane odgovore na pitanja iz intervjuja 19. marta 2024. godine;
3. Sanja Stanković, pravna savetnica, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, intervju obavljen 19. marta 2024. godine;
4. Tanja Maksić, koordinatorka programa, BIRN, intervju obavljen 19. marta 2024. godine;
5. Maja Zarić, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, intervju obavljen 2. aprila 2024. godine.

