

ZAKON O DIGITALNIM USLUGAMA EU:
IZAZOVI I PERSPEKTIVE ZA BOSNU I HERCEGOVINU,
SRBIJU I ZAPADNI BALKAN

Sažetak

Zakon o digitalnim uslugama EU nastoji da uredi usluge koje se pružaju na internetu i suzbije zloupotrebu ličnih podataka i proliferaciju štetnih sadržaja poput govora mržnje i dezinformacija, odnosno da unapredi opštu bezbednost korisnika. S obzirom na njegovu složenu i slojevitou strukturu, implementacija ovog propisa predstavlja izazov za EU i države članice. Pored prikaza same strukture i pozicioniranja novog propisa u širem kontekstu politika EU u oblasti digitalnih tehnologija, centralno pitanje ovog rada jeste dejstvo Zakona o digitalnim uslugama na legislativu Zapadnog Balkana. Kroz analizu trenutnih prilika u pravnim okvirima u Bosni i Hercegovini i Srbiji, rad izdvaja ključne odredbe ove regulative iz perspektive potencijalnih rizika i interesa za ekonomije Zapadnog Balkana, ukazuje na moguća lokalna rešenja principa podele nadležnosti između institucija EU i država članica, te druga pitanja implementacije.

Ključne reči: Zakon o digitalnim uslugama, pružaoci usluga informacionog društva, onlajn posrednici, štetan sadržaj, usklađivanje sa zakonodavstvom EU.

* Vanredni profesor, Fakultet organizacionih nauka Univerziteta u Beogradu, Srbija.

E-mail: krivokapic.djordje@fon.bg.ac.rs

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0950-6820>

** Docent, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, BiH.

E-mail: n.muftic@pfsa.unsa.ba

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5688-3565>

THE EU DIGITAL SERVICES ACT: CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA, SERBIA, AND THE WESTERN BALKANS

Summary

The EU Digital Services Act aims to regulate online service provision and curb the misuse of personal data as well as the proliferation of harmful content such as hate speech and disinformation, thereby enhancing overall user safety. Given its complex and multilayered structure, the implementation of this regulation presents a challenge for the EU and its Member States. In addition to outlining the structure of the Act and situating it within the broader context of EU digital policy, the central question of this paper concerns the impact of the Digital Services Act on the legislation of the Western Balkans. Through an analysis of the current legal frameworks in Bosnia and Herzegovina and Serbia, the paper identifies key provisions of the regulation from the perspective of potential risks and interests for Western Balkan economies, examines possible local approaches to the division of competences between EU institutions and Member States, and discusses other implementation-related issues.

Keywords: Digital Services Act, Information Society Service Providers, Online Intermediaries, Harmful Content, Alignment With EU Legislation.

1. Uvod

Tokom poslednje decenije, Evropska unija (EU) je redefinisala svoj pristup regulacije digitalnog okruženja. To je pre svega rezultat izazova koje donose onlajn platforme u vlasništvu velikih multinacionalnih kompanija, porast zloupotrebe ličnih podataka, informacione bezbednosne pretnje, širenje govora mržnje i dezinformacija, kao i razvoj novih tehnologija poput veštačke inteligencije. Čak i pre toga, EU se pozicionirala kao lider pravnog regulisanja informacionih tehnologija, ali kompleksnost izazova i geopolitičke promene stvorile su potrebu za drugačijim pristupom. Kao odgovor, EU je razvila obiman pravni okvir za regulisanje digitalnog okruženja, uključujući Zakon o digitalnim uslugama (Digital Services Act, DSA) i Zakon o digitalnim tržištima (Digital Markets Act, DMA), te konačno Zakon o veštačkoj inteligenciji (Artificial Intelligence Act, AIA).

Među novim propisima, DSA ima centralnu ulogu za uređenje digitalnih usluga, što ga čini posebno zanimljivim u kontekstu moguće primene u zemljama Zapadnog Balkana. Stoga se u analizi sadržaja i značaja DSA ističu njegovi mehanizmi za povećanje transparentnosti, odgovornosti i zaštite korisnika na onlajn platformama, njegov potencijalno koristan uticaj na ekonomije zemalja u regionu koje su preuzele obavezu usklađivanja svog pravnog sistema sa zakonodavstvom EU, što podrazumeva i izbegavanje donošenja propisa koji su s njim u koliziji. Analiza postojećih pravnih okvira u Bosni i Hercegovini i Srbiji identifikuje pravne praznine i potencijalne prepreke u implementaciji DSA. Imajući u vidu rezultate postojećih istraživanja u ovoj oblasti, ističe se nedovoljna usklađenost i fragmentisanost pravnog okvira. To samo po sebi nije neobično budući da je DSA novi propis bez presedana u svetu koji na relativno sveobuhvatan način uređuje pitanje pružalaca digitalnih usluga. Naposletku, razmotrene su potencijalne obaveze, ali i interesi ekonomija Zapadnog Balkana da se usklade sa standardima EU, naglašavajući značaj DSA u kontekstu približavanja EU i izgradnje bezbednog digitalnog prostora za sve korisnike, ali i ukazujući na prepreke u implementaciji ovog propisa na nacionalnom nivou. Pre svega, primena DSA oslonjena je na koordinisane aktivnosti institucija EU i država članica, koje rešavaju sporna pitanja, dolaze do zajedničkog tumačenja pojedinih odredbi ovog instrumenta i zajednički nastupaju u njegovom sprovođenju. Pitanje je da li nacionalne institucije u zemljama Zapadnog Balkana imaju resurse da samostalno sprovedu kompleksne zadatke koje DSA predviđa, što dovodi u pitanje njegovu efektivnost. Konačno, rad problematizuje pitanje snage nacionalnih institucija da nametnu sprovođenje pravila na nacionalnom nivou, budući da njihovi adresati, među kojima se ističu velike tehnološke kompanije, mogu biti nezadovoljni novim obavezama i reagovati na njih na različite načine.

2. Osnovne informacije o DSA

Evropska unija je u prethodnoj dekadi baštinila proaktivan pristup regulisanju digitalnih prostora usled tehnoloških i poslovnih promena koje povećavaju rizike i zahtevaju odgovornije pružaoce usluga informacionog društva i onlajn platforme (Savin, 2023, p. 216). S tim u vezi je razvijen sveobuhvatan regulatorni okvir za digitalne usluge, koji je najpre značajno unapredio pravni okvir zaštite podataka o ličnosti donošenjem Opšte uredbe o zaštiti podataka 2016/679 (General Data Protection Regulation, GDPR) i osavremenio oblast elektronskih medija kroz Direktivu 2018/1808 o audio-vizuelnim medijskim uslugama (Audiovisual Media Services Directive, AVMSD), odnosno informacione bezbednosti Direktivom 2022/2555 (Direktiva NIS2). Potom je nastupila reforma pravnog okvira

elektronske trgovine (Direktiva 2000/31/EZ) kroz donošenje Zakona o digitalnim uslugama (DSA) i Zakona o digitalnim tržištima (DMA). Kako je u međuvremenu postalo jasno da na digitalnom tržištu podaci i veštačka inteligencija igraju ključnu ulogu, došlo je do daljeg regulisanja ovih oblasti kroz Zakon o veštačkoj inteligenciji (AI Act) i Zakon o podacima (Data Act).

DSA je usvojen u kontekstu ubrzane digitalizacije koja je promenila način poslovanja i interakcije na globalnom nivou, što je dovelo do potrebe za novim pravilima koja bi osigurala odgovornost i bezbednost na internetu. U vremenu kada se pristup internetu razmatra kao ljudsko pravo (Jelisavac Trošić & Gordanić, 2023, p. 375), glavna svrha ovog propisa je regulisanje odgovornosti onlajn platformi i pružalaca usluga informacionog društva, s posebnim naglaskom na zaštitu prava korisnika i suzbijanje nezakonitih sadržaja, dezinformacija i drugih pretnji koje digitalne platforme mogu predstavljati. Takođe, DSA kreira jedinstveni regulatorni okvir za sve pružaoce digitalnih usluga na tržištu EU, doprinoseći harmonizaciji ove oblasti.

Ključne odredbe DSA uključuju obavezu moderiranja sadržaja, povećanje transparentnosti algoritama, jačanje zaštite podataka korisnika i uvođenje novih mehanizama za suzbijanje ilegalnih aktivnosti. Osim toga, DSA postavlja specifične zahteve za vrlo velike platforme koje imaju značajno tržišno učešće, kao što su procena rizika, implementacija mera za odgovor na krizne situacije i uspostavljanje mehanizama za nadzor i usklađenost. Ovo uključuje i obavezu uspostavljanja transparentnih sistema za prijavljivanje i uklanjanje nezakonitih sadržaja i omogućavanje korisnicima da zahtevaju preispitivanje odluka o uklanjanju njihovih sadržaja.

Obim primene je izuzetno širok i sveobuhvatan jer je obuhvaćena svaka digitalna usluga koja cilja tržište EU, bez obzira na to gde se pružalac usluge nalazi. Ovo znači da i kompanije koje nisu registrovane i ne posluju unutar granica EU moraju poštovati DSA ukoliko pružaju usluge korisnicima sa teritorije EU. Takva ekstrateritorijalna primena naglašava težnju EU da zaštiti svoje građane i digitalno tržište od potencijalnih zloupotreba i osigura bezbednost, bez obzira na geografske granice. Za pružaoce digitalnih usluga to znači obavezu primene uniformnog standarda širom jedinstvenog digitalnog tržišta EU.

Konačno, DSA se karakteriše kao *ex ante* regulativa, kao što su to i AI Act, DMA i NIS2, u smislu da ne zadire u materijalna pitanja o tome šta je protivzakonito ili štetno, već propisuje korake koje su pružaoce usluga informacionog društva dužni da preduzmu. Takođe, DSA primenjuje asimetrični regulatorni pristup u kojem su različite kategorije pružalaca usluga podložne progresivno većim obavezama u zavisnosti od značaja i moći platformi (Popović *et al.*, 2023). Usklađenost zasnovana na riziku takođe je karakteristika DSA, usmerena ka najmoćnijim akterima, koja čak i kada nije izričito propisana samim aktom (zbog visokog praga), kroz mehanizme identifikacije i ublažavanja rizika uspostavlja praktični model postupanja zasnovan

na riziku koji bi trebalo da primenjuju i manje kompanije (Savin & Bagley, 2023), slično modelima koji su uspostavljeni kroz NIS2, GDPR i AI Act.

3. Struktura DSA

DSA je zasnovan na principima Direktive o elektronskoj trgovini i kodifikuje određene samoregulatorne prakse koje su uvele onlajn platforme. Međutim, DSA uvodi i novine, poput višeslojnog sistema obaveza dužne pažnje za pružaoce usluga informacionog društva, pravila o moderaciji sadržaja, sistemskih procena rizika za platforme široke upotrebe i pristupa podacima za istraživače. On uspostavlja procesne garancije i institucionalizuje kontinuirano upravljanje rizikom od strane većih tržišnih igrača. Građanima EU time su priznata sprovodiva proceduralna prava koja im duguju privatni akteri koji upravljaju digitalnim ekosistemom, dok su regulatori dobili alate za pozivanje tih aktera na odgovornost (Husovec, 2022).

Centralni deo DSA čine obaveze koje materijalizuju princip dužne pažnje (engl. *due diligence*), uvodeći obaveze za pružaoce usluga da pažljivo i odgovorno dizajniraju i upravljaju svojim uslugama. Ove obaveze propisane su kao reakcija na niz prethodno identifikovanih situacija u kojima su pružaoци usluga imali ulogu u širenju štetnog sadržaja, poput dezinformacija (Vosouhig, Roy & Aral, 2018, p. 359), i naročito se odnose na moderaciju sadržaja, oglašavanje i transparentnost. DSA zahteva da pružaoци usluga preduzimaju aktivnosti sa ciljem „otkrivanja, identifikovanja i suzbijanja nezakonitog sadržaja ili informacija dobijenih od primaoca usluge koje nisu u skladu s njihovim uslovima poslovanja. To uključuje preduzete mere koje utiču na raspoloživost, vidljivost i dostupnost tog nezakonitog sadržaja ili tih informacija, kao što su degradacija, demonetizacija, onemogućavanje pristupa tom sadržaju ili njegovo uklanjanje, ili koje utiču na sposobnost primaoca usluge za davanje tih informacija, kao što su zatvaranje ili suspenzija naloga primaoca usluge” (čl. 3). Kada vrše moderaciju sadržaja, DSA propisuje obavezu pružaoциma usluga da korisnicima daju jasno i konkretno obrazloženje svoje odluke (čl. 17), te da u cilju transparentnosti dostave svoja obrazloženja Evropskoj komisiji, koja ih čini dostupnim za javnost i istraživače (Evropska komisija, 2024a). Komisija je na dan 18. marta 2025. godine evidentirala 9.989.183.332 takvih izjava. Naposljetku, korisnici imaju pravo na žalbu protiv odluka o uklanjanju sadržaja ili suspendovanju naloga koje DSA predviđa. Ovi mehanizmi uključuju interno preispitivanje odluka od strane pružalaca usluga, mogućnost eksternog rešavanja sporova putem sertifikovanih tela, kao i pravo na pravni lek pred nadležnim sudovima.

Primena i nadzor nad sprovođenjem DSA povereni su nacionalnim koordinatorima za digitalne usluge u svakoj državi članici EU, kao i Evropskoj komisiji. Evropska

komisija ima ključnu ulogu u nadzoru i sprovođenju njegovih odredbi, posebno u odnosu na vrlo velike onlajn platforme (Very Large Online Platforms, VLOPs) i vrlo velike onlajn pretraživače (Very Large Online Search Engines, VLOSEs). Komisija ima ovlašćenja da sprovodi istrage, nalaže korektivne mere, izriče kazne u slučaju nepoštovanja obaveza i zahteva redovne izveštaje o usklađenosti. U okviru svojih nadležnosti, Komisija može izreći značajne sankcije, uključujući novčane kazne u iznosu do 6% globalnog godišnjeg prometa prekršioca, kao i periodične penale za kontinuirano nepoštovanje obaveza. Takođe, Komisija saraduje s nacionalnim regulatornim telima, koordiniše sprovođenje DSA na nivou EU i može usvajati smernice za pravilnu primenu propisa. Cilj ovakvog pristupa je da omogući doslednu i efikasnu primenu pravila na čitavoj teritoriji EU, gde se nadležnosti nacionalnih regulatornih tela i institucija EU nadopunjuju. Tako se obezbeđuje ujednačenost u primeni zakona, smanjuje pravna nesigurnost i stvara čvrst regulatorni okvir koji će štititi korisnike i digitalnu ekonomiju EU na globalnom nivou. Ipak, ostaje bojazan da li će ovako kompleksna struktura biti u mogućnosti da efikasno ostvari uspostavljene ciljeve, naročito imajući u vidu brojne aktere koji na međunarodnom i evropskom nivou treba da učestvuju u sprovođenju DSA. Države članice EU uveliko variraju u pogledu načina na koji tretiraju pitanje postavljanja nacionalnog koordinatora. Pojedine države članice dodelile su postojećim regulatorima dodatne nadležnosti, a druge su uspostavile nove institucije za ispunjenje obaveza koje propisuje DSA (Nelson, 2024). Nekoliko država članica nije na vreme imenovalo regulatora s odgovarajućim ovlašćenjima, što je Komisija javno saopštila i pozvala ih da to učine (Evropska komisija, 2024b).

4. Regulatorni pristup zasnovan na rizicima

Poput drugih evropskih propisa koji regulišu digitalno okruženje, DSA je regulatorni instrument zasnovan na riziku (engl. *risk-based approach*). Ovakav pristup, kao pokušaj da se rizici ciljano adresiraju i da se na njih odgovori proporcionalno, sve češće se primenjuje u zakonodavnom radu, ali često nosi različita značenja u zavisnosti od konteksta. Najpre, pristup zasnovan na riziku predstavlja strategiju regulatornih tela da svoje napore usmere tamo gde je rizik od nepoštovanja pravila najveći i gde posledice mogu biti najozbiljnije. Uzimajući u obzir da se rizici u različitim regulisanim industrijama razlikuju, ovaj pristup podrazumeva da bi trebalo da napori budu usmereni na identifikaciju i ublažavanje najvažnijih rizika (Savin & Bagley, 2023). Stoga pravni instrumenti koji nastaju na ovaj način mogu sprovesti prethodnu procenu rizika, identifikovati aktere i ponašanja koji predstavljaju povišeni rizik i opravdavaju strožu regulativu. Samim tim, brojni zahtevi koje uspostavljaju ovi instrumenti primenjuju se samo na aktere, odnosno ponašanja koja su klasifikovana

kao visokorizična, dok se na niže rizike primenjuju manje stroga pravila. Tako akteri čije su aktivnosti manjeg obima i rizika ostaju izvan polja regulacije koja je visoko zahtevna, omogućavajući razvoj preduzetništva i podsticanje inovacija. Ovakav pristup je suprotan tradicionalnom pravnom regulisanju, ali i propisima o bezbednosti proizvoda, gde se generalni zahtevi primenjuju bez obzira na nivo rizika. S druge strane, neki propisi poput GDPR-a i Direktive NIS2 predviđaju da, iako se zahtevi ne razlikuju u zavisnosti od prethodne procene rizika, obim napora za osiguranje usklađenosti varira u skladu sa rizikom procenjenim od strane aktera koji je dužan da se uskladi. Tako se kompanijama ostavlja mogućnost, odnosno uspostavlja obaveza, da usklađivanje sprovedu u skladu sa internim procenama rizika. Time se postiže skalabilnost prilikom usklađivanja bez zadiranja u samu suštinu zahteva. Pristup zasnovan na riziku nije jedinstven koncept, već prilagodljiv okvir koji se koristi na različite načine u zavisnosti od specifične regulative. Izazovi usklađivanja zasnovanog na riziku obuhvataju zahtevnost primene u digitalnom sektoru, česte promene propisa, kao i strukturne prepreke poput pravne nesigurnosti, troškova usklađivanja, prekomerne regulacije i nedostatka koordinacije. Osim toga, rizici mogu biti i suštinski ako regulacija dovede do nepredviđenih negativnih posledica kao što su prekomerna moderacija sadržaja i gušenje slobode izražavanja (Gorwa, 2022).

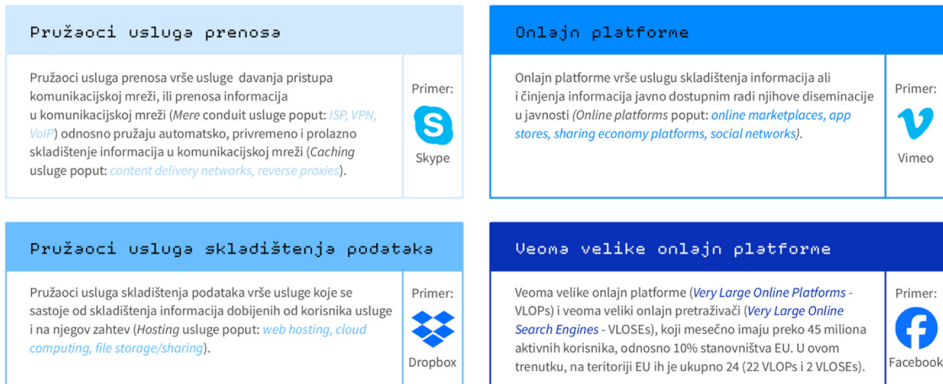
Primenjujući asimetrični model, DSA pravi razliku između pružalaca usluga informacionog društva u skladu sa ulogom, veličinom i uticajem na tržište, uspostavljajući dodatne obaveze u vezi sa vrstom i obimom rizika njihovog poslovanja. Tako DSA razlikuje četiri ključne kategorije aktera (recital 41), kojima se u okviru poglavlja III nameće različit obim obaveza:

1. **Pružaoци usluga prenosa** koje karakteriše najniži rizik i shodno tome najmanji obim obaveza a koje predstavljaju (čl. 4-5, kao i poglavlje III, sekcija 1):
 - a. Pružaoци usluga prenosa informacija (*Mere conduit*) koje se sastoje od davanja pristupa komunikacijskoj mreži, ili prenosa informacija u komunikacijskoj mreži (*ISP, internet exchange points, VPN, registri internet domena, VoIP* - primeri: *TunnelBear, Skype*, telekom operatori).
 - b. Pružaoци usluga prenosa informacija uz privremeno skladištenje (*Caching*) koje podrazumevaju automatsko, privremeno i prolazno skladištenje informacija u komunikacijskoj mreži, izvršeno isključivo u svrhu efikasnijeg daljeg prenosa informacija prema drugim korisnicima usluge na njihov zahtev (*content delivery networks, reverse proxies* – primeri: *Cloudflare, bitTorrent*).
2. **Pružaoци usluga skladištenja podataka** (*Hosting*) koji se sastoje od skladištenja informacija dobijenih od korisnika usluge i na njegov zahtev (*web hosting, cloud computing, file storage/sharing*) (čl. 6, kao i poglavlje III, sekcija 2).

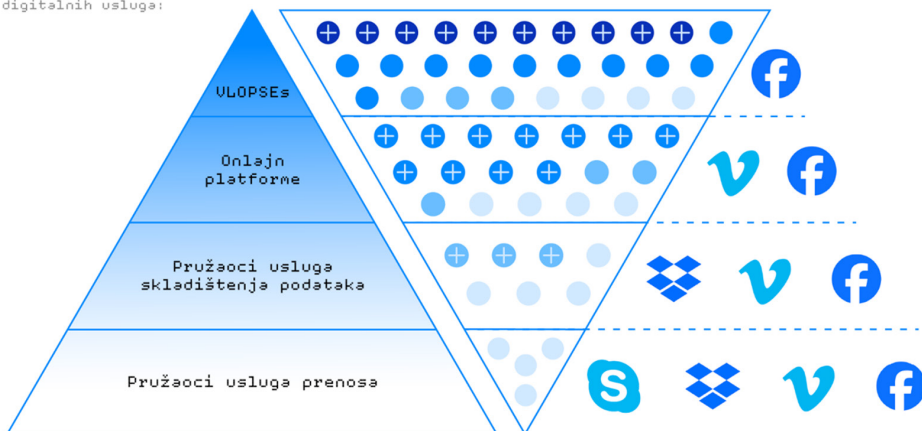
3. **Onlajn platforme** (*Online platforms*) koje vrše uslugu skladištenja informacija, ali i činjenja informacija javno dostupnim radi njihove diseminacije u javnosti (onlajn tržišta – *marketplaces*, trgovine aplikacijama – *app stores*, platforme kolaborativne ekonomije – *sharing/collaborative economy platforms*, društvene mreže – *social media*) (čl. 3, st. 1 (i) i (j), kao i poglavlje III, sekcije 3 i 4).
4. **Veoma velike onlajn platforme** (VLOPs) i **veoma veliki onlajn pretraživači** (VLOSEs), koji mesečno imaju preko 45 miliona aktivnih korisnika, odnosno 10% stanovništva EU (čl. 33, kao i poglavlje III, sekcija 5). U ovom trenutku, na teritoriji EU ima ih ukupno 20 (18 VLOPs i 2 VLOSEs) (Evropska komisija, 2025b).

DSA - Digital Services Act: Klasifikacija pružaoce digitalnih usluga

Pregled pružaoce digitalnih usluga:



Pregled obaveza pružaoce digitalnih usluga:



Slika 1: Vizualizacija klasifikacije aktera koje uspostavlja DSA (vizuelni prikaz je delo autora)

DSA - Digital Services Act: Obaveze pružaoća digitalnih usluga	
Pružaoći usluga prenosa	
11 ¹² 13	Uspostavljanje jedinstvene kontaktne tačke odnosno pravnog zastupnika unutar EU (one-stop shop).
14	Objavljivanje jasnih i preciznih uslova poslovanja (terms & conditions).
15	Priprema i objavljivanje godišnjeg izvještaja o transparentnosti u odnosu na moderaciju sadržaja.
-	Kontinuirana saradnja sa državnim organima.
Dodatne obaveze pružaoća usluga skladištenja podataka:	
16	Uspostavljanje mehanizama prijavlivanja nezakonitog sadržaja i djelovanje po prijavama (Notice-and-Action).
17	Pružanje obrazloženja na odluke (statement of reasons) o uklanjanju ili ograničavanju pristupa sadržaju zainteresovanim stranama.
18	Prijavljivanje sumnje na teška krivična djela koja uključuju prijetnju životu ili sigurnosti.
Dodatne obaveze onlajn platformi:	
20	Razvoj internog sistema za rešavanje žalbi po prijavama nezakonitog sadržaja, uz obavezu uključivanja kompetentnog ljudskog faktora, i obaveštenje o donesenim odlukama bez nepotrebnog odlaganja.
21	Informisanje korisnika o mehanizmima za vansudsko rešavanje sporova u vezi sa odlukama po prijavama nezakonitog sadržaja.
22	Saradnja i prioritizacija obrade prijava koje podnose ovlašćeni pouzdani partneri (Trusted Flaggers)
23	Preduzimanje mera, poput suspenzije usluga, u slučajevima kontinuirane zloupotrebe platformi
24	Uključivanje dodatnih informacija o sporovima i suspenzijama u izvještaje o transparentnosti u odnosu na moderaciju sadržaja, kao i objavljivanje šestomesečnih izveštaja o broju prosečnih mesečnih korisnika.
25	Jasno obeležavanje sadržaja koji je oglasnog karaktera, informisanje korisnika o karakteristikama oglasne poruke i uzdržavanje od plasiranja oglasnih poruka na osnovu profilisana zasnovanog na posebnim kategorijama podataka o ličnosti.
24.6	Dostavljanje obrazloženja odluka (statement of reasons) o uklanjanju ili ograničavanju pristupa sadržaju nadležnom organu radi uključivanja u javno dostupnu bazu (DSA Transparency Database).
27	Informisanje korisnika u okviru uslova poslovanja o karakteristikama sistema za preporuke i mogućnostima prilagodavanja u skladu sa svojim potrebama.
28	Preduzimanje posebnih mera zaštite maloletnika u pogledu obrade podataka o ličnosti i uzdržavanja od promovisanja oglasnih poruka maloletnicima.
29	Uzdržavanje od oblikovanja/dizajniranja digitalnog okruženja na način da može ugroziti preuzimanja slobodnih i informisanih odluka od strane korisnika.
31 ³²	Kreiranje pouzdanog onlajn tržišta kroz verifikaciju identiteta trgovaca koji nude usluge korisnicima putem platforme (Know Your Business Customer), omogućavanje trgovcima da ispune svoje pravne obaveze, naročito prema potrošačima, i informisanje korisnika u vezi sa nezakonitim proizvodima i uslugama koji su pribavljeni putem platforme.
Dodatne obaveze veoma velikih onlajn platformi i veoma velikih onlajn pretraživača:	
34	Uspostavljanje godišnje procene rizika radi identifikacije, procene i ublažavanja sistemskih rizika (širenje nezakonitih sadržaja, uticaj na osnovna prava korisnika; namerna manipulacija uslugom), kao i implementacija razumnih, srazmjernih i efikasnih mera kojima će se identifikovani sistemski rizici umanjiti ili eliminisati.
35	Razvoj i uspostavljanje mehanizama za upravljanje rizicima u kriznim situacijama, u slučajevima kada to zahteva nadležan organ.
37	Sprovođenje eksterne i nezavisne godišnje revizije usklađenosti sa DSA-om.
40	Omogućavanje nadležnim organima da po zahtevu pristupe podacima relevantnim za procenu usklađenosti sa DSA-om, i istraživačima.
38	Omogućavanje korisnicima da imaju barem jedan način da prilagode sisteme za preporuke u skladu sa svojim potrebama.
39	Kreiranje javno dostupne baze podataka o oglasnim porukama koje se upućuju putem platforme.
42	Priprema i objavljivanje šestomesečnih izvještaja o transparentnosti u odnosu na moderaciju sadržaja, koji sadrže informacije o ljudskim resursima uključenim u proces i njihovim jezičkim i drugim kompetencijama.
41	Uspostavljanje nezavisne poslovne funkcije koja vodi računa o usklađenosti u okviru organizacije, imenovanje rukovodioca i dostavljanje njegovih kontakata podataka nadležnim organima.
45	Učešće u kreiranju Kodeksa postupanja (Code of Conduct) po pozivu nadležnog organa.
43	Plaćanje godišnje naknade nadležnom organu.
Obaveza za države:	
50	Uspostavljanje sankcija za neizvršavanje prethodno definisanih obaveza pružaoća digitalnih usluga.
50	Uspostavljanje prava korisnika usluga da nadležnom organu podnesu pritužbu usled kršenja DSA i prava da zahtevaju naknadu štete.
00	Brojevi članova DSA-a kojima su uspostavljene predstavljene obaveze.

Slika 2: Pregled obaveza koje uspostavlja DSA (vizuelni prikaz je delo autora)

Obim obaveza je zasnovan na riziku, odnosno proporcionalan je veličini i društvenom značaju usluge koju pružaoci usluga informacionog društva pružaju. To znači da se veće onlajn platforme, koje imaju značajan uticaj na društvo i javni diskurs, suočavaju s većim odgovornostima i strožim standardima. Ova diferencijacija je od ključne važnosti, jer se priznaje da onlajn platforme s većim brojem korisnika i širim dosegom imaju potencijal da značajnije utiču na društvene procese, informisanje javnosti i širenje informacija. Na taj način DSA nastoji da uravnoteži regulisanje digitalnog prostora, osiguravajući da svi pružaoci usluga informacionog društva, bez obzira na veličinu, ispunjavaju svoje obaveze, dok se najvećim igračima nameću dodatni zahtevi s obzirom na njihov opseg uticaja. Pružaoci usluga prenosa i usluga skladištenja podataka imaju neznatan uticaj na distribuciju sadržaja, pa je kod njih isključena odgovornost posrednika, u skladu sa pravilima koja su uspostavljena Direktivom o elektronskoj trgovini.

5. Obaveza i interes ekonomija Zapadnog Balkana da implementiraju DSA

Ekonomije Zapadnog Balkana imaju međunarodnopravnu obavezu da usklade svoje pravne sisteme sa pravom EU. Ova obaveza proističe iz ratifikovanih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i međunarodnih ugovora namenjenih uspostavljanju bliskih i dugotrajnih odnosa pojedinih država sa EU u cilju pridruživanja. Usvajanje i implementacija pravnih tekovina EU deo je Kopenhaških kriterijuma, skupa uslova koje države moraju da ispune u procesu pristupa EU. Oni uključuju političku stabilnost, pridržavanje demokratskih principa i ljudskih prava, funkcionalnu tržišnu ekonomiju i kapacitet za implementaciju prava EU (Evropska unija, 1993). Jedna od najvažnijih obaveza koje predviđa SSP jeste postepeno prilagođavanje zakonodavstvu EU i uspostavljanje zone slobodne trgovine sa Evropskom unijom. Srbija i BiH su zaključile SSP 2008. godine (Evropska unija, 2019a i 2019b), a ekvivalentni sporazumi između EU i država članica su na snazi i sa drugim ekonomijama Zapadnog Balkana.

Takođe, započeti su procesi usaglašavanja u oblasti regulisanja digitalnih tehnologija i usvajanja politika koje imaju uticaj na dešavanja u digitalnim prostoru. GDPR, kao sveobuhvatan propis o zaštiti ličnih podataka u EU, usvojen je ili preslikan u nacionalne zakone u pojedinim ekonomijama Zapadnog Balkana poput Srbije, Bosna i Hercegovina i Crna Gora, koje ga još uvek nisu usvojile, nameravaju to da učine. Zakon o zaštiti ličnih podataka koji je na snazi u BiH oblikovan je prema ranije relevantnom instrumentu EU o zaštiti podataka o ličnosti – Direktivi 95/46/EC, međutim njegova usklađenost sa GDPR-om još uvek nije sprovedena. Nacionalni zakoni o konkurenciji u regionu pisani su po uzoru na evropske propise,

dok je praksa na nacionalnom nivou pod velikim uticajem prakse prava konkurencije EU. Tako Zakon o konkurenciji BiH u čl. 43 navodi da nacionalno telo za zaštitu konkurencije „u svrhu ocene datog slučaja, može koristiti sudsku praksu Evropskog suda pravde i odluke Evropske komisije”.

Osim formalne međunarodnopravne obaveze da postupaju na ovaj način, ekonomije Zapadnog Balkana imaju i druge razloge da implementiraju DSA. Evropska unija nudi niz podsticaja u procesu evropskih integracija, kao što je Reformska agenda (Evropska komisija, 2024c) i Instrument za pretpristupnu pomoć (Instrument for Pre-accession Assistance, IPA) (Evropska unija, 2021), koji obezbeđuju finansijsku i tehničku podršku Zapadnom Balkanu da razvije svoje institucionalne kapacitete, ojača vladavinu prava i unapredi svoje ekonomske sisteme. Ova sredstva su namenjena zemljama regiona kako bi sprovele političke, ekonomske i institucionalne reforme neophodne za usklađivanje s pravnim tekovinama EU. Ekonomski odnosi između Zapadnog Balkana i EU su izuzetno bliski. EU je najveći trgovinski partner regiona, što potvrđuju podaci da izvoz ekonomija Zapadnog Balkana u EU čini 72% ukupnog izvoza, dok uvoz iz EU predstavlja 58% ukupnog uvoza. Pored toga, EU učestvuje sa 70% u ukupnim stranim direktnim investicijama u regionu, što dodatno ukazuje na njen ključni ekonomski uticaj (Fruscione, 2020). Ako se razmena Zapadnog Balkana s EU uporedi sa razmenom s drugim zemljama, podaci pokazuju nesumnjivu dominaciju EU. U 2022. godini, EU je imala udeo od skoro 70% ukupne robne razmene u regionu, a vrednost te trgovine porasla je za 158% u poslednjih deset godina. Evropska unija je bila glavni trgovinski partner za šest ekonomija Zapadnog Balkana (WB6) sa 66% udela, dok su ostale zemlje imale znatno manji udeo: Kina sa 8%, Turska sa 6% i Ruska Federacija sa 4% (Savet Evropske unije, 2024). Ovi podaci jasno pokazuju koliko su ekonomije Zapadnog Balkana i EU međusobno isprepletene, te da bi neusklađivanje sa standardima koje postavlja EU bilo ekonomski štetno za region.

U tom kontekstu, implementacija DSA u nacionalno zakonodavstvo ekonomija Zapadnog Balkana jedan je od koraka izričito naveden kao zahtev u okviru Izveštaja o napretku Republike Srbije za 2024. godinu (Evropska komisija, 2024d, p. 76). Međutim, postoje i drugi razlozi zbog kojih ekonomije Zapadnog Balkana imaju interes da to učine. Prvo, DSA uvodi jasna pravila za digitalne platforme i internetske usluge, što doprinosi većoj transparentnosti, bezbednosti i odgovornosti u onlajn prostoru. S obzirom na sve veću digitalizaciju ekonomija i društava Zapadnog Balkana, usklađivanje s evropskim standardima u ovom polju pomoći će ekonomijama regiona da unaprede svoje kapacitete da efikasnije regulišu digitalno tržište, štiteći korisnike od ilegalnih sadržaja, dezinformacija i zloupotrebe podataka. U odsustvu implementacije DSA, ekonomije Zapadnog Balkana nemaju propise koji mogu proizvesti sličan efekat, a verovatno ni kapacitete da samostalno regulišu tako složenu oblast. Drugo, usvajanje DSA olakšalo bi regionalnim

kompanijama pristup jedinstvenom digitalnom tržištu EU, omogućavajući im da posluju u skladu sa istim pravilima kao i njihovi evropski partneri, uz smanjenje administrativnih barijera i troškova poslovanja koji proističu iz različitih obaveza prema više pravnih režima.

6. Pregled pravnih sistema Bosne i Hercegovine i Srbije

Nacionalni pravni sistemi BiH i Srbije nisu usklađeni sa DSA. To ne iznenađuje, s obzirom na to da verovatno nijedan drugi pravni sistem u Evropi nema nacionalni zakon koji bi sadržajno odgovarao ovom propisu. Pre usvajanja DSA, pojedine države članice su imale nacionalne propise koji delimično regulišu ova pitanja. Tako je u Nemačkoj na snazi bio nacionalni propis o sprovođenju zakona na internetu (Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG), koji je društvenim medijima sa preko dva miliona korisnika nalagao da brzo uklone nezakonit sadržaj, posebno govor mržnje i klevetu, te utvrdio sankcije (Knight, 2018). Francuska je donela Loi Avia, zakon koji je zahtevao da digitalne platforme uklone sadržaj mržnje u roku od 24 sata (Le Monde, 2020; Lenoir, 2020). Međutim, francuski Ustavni sud je kasnije odbacio delove ovog zakona kao previše restriktivne po pitanju slobode govora (Schulz, 2020).

Kada je reč o BiH, važeći Zakon o komunikacijama u Bosni i Hercegovini je nepotpun jer ne omogućava nadležnost bilo koje državne regulatorne institucije nad pružaocima usluga koje uređuje DSA. Čini se da bi u prvom redu Regulatorna agencija za komunikacije, kao telo nadležno za elektronske medije i elektronske komunikacije, trebalo da dobije ovlašćenja nad ovim pitanjima. Međutim, ona deluje na osnovu Zakona o komunikacijama koji je usvojen 2002. godine i nekoliko puta izmenjen. Čini se da se ovde ne radi o svesnoj odluci države da dereguliše internet, već o nedostatku konsenzusa o tome kako bi trebalo da institucije na nivou države funkcionišu, što se odražava i na delovanje Regulatorne agencije za komunikacije. Dodatno, kako primećuje Evropska komisija, Agenciji „još uvek nedostaje potpuna politička i finansijska nezavisnost“ (Evropska komisija, 2022).

Većina odredbi DSA nema ekvivalent u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine (Danilovska-Bajdevska *et al.*, 2024). Naime, nacionalni zakon ne pominje većinu pravila koje postavlja DSA, dok one odredbe koje bi se mogle smatrati ekvivalentima uglavnom ne uspevaju da postignu željene efekte koje predviđa DSA, odnosno stvaranje bezbednih onlajn prostora i fer praksi pružalaca usluga.

Organizacija SHARE Fondacija je 2024. godine objavila istraživanje o usklađenosti nacionalnih pravnih sistema Zapadnog Balkana sa ključnim novim propisima EU o digitalnim tehnologijama – DSA, DMA i AIA.¹ Metodologija na kojoj studija

¹ Autori članka su učestvovali u timu koji je sproveo ovo istraživanje (vid. Adamović *et al.*, 2024).

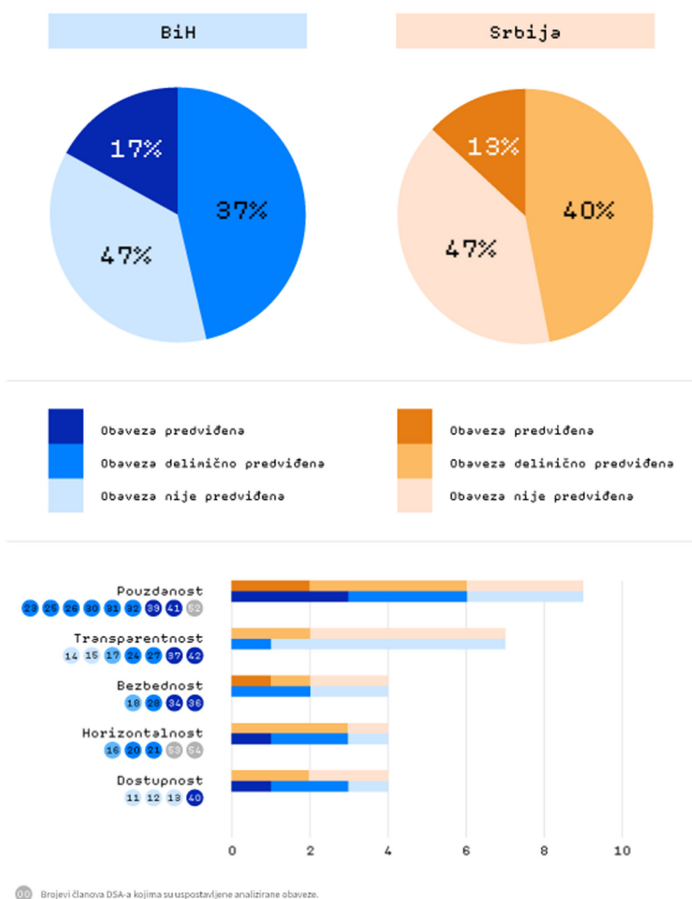
počiva je normativna i komparativna, što podrazumeva analizu sadržaja evropskih i propisa koji su na snazi u regionu, uz njihovo međusobno poređenje. Normativna analiza je identifikovala osnovne vrednosti ugrađene u DSA, DMA i AIA, dok je svako pravilo ispitano iz perspektive doprinosa ključnim principima kao što su transparentnost, odgovornost i pravičnost u digitalnom ekosistemu. Povezujući pojedinačne odredbe svakog zakona sa specifičnim vrednostima koje nastoje da promovišu, studija je ispitala različite regulatorne instrumente u zemljama Zapadnog Balkana, uključujući zakone, podzakonske akte, nacрте propisa i druge dokumente, poredeći ta rešenja sa regulatornim ciljevima DSA, DMA i AIA.

Postojeći propisi u ekonomijama Zapadnog Balkana nisu usklađeni sa relevantnom regulativom EU. Iako su u nacionalnim zakonima u regionu prisutne određene odredbe o digitalnim uslugama i digitalnim tržištima, one po pravilu nisu u skladu sa najnovijim standardima EU, već eventualno sa ranijim pravom EU, koje nije adekvatno za rešavanje savremenih digitalnih izazova. Drugi zajednički nedostatak regulative regiona odnosi se na odsustvo sistematizovanosti postojećih pravila, koja se obično nalaze u nizu različitih zakona i drugih regulatornih instrumenata, te im nedostaju koherentnost i sistemski pristup novih propisa EU (Adamović *et al.*, 2024, p. 5).

Nekoliko propisa u BiH sadržajno se odnose na predmet regulacije DSA. Tako je na snazi Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu koji implementira Direktivu 2000/31/EC o elektronskoj trgovini, koja se široko primenjuje na usluge informacionog društva, i Zakon o komunikacijama, koji utvrđuje mehanizme za prigovore korisnika. S druge strane, postoji niz propisa koji ciljaju na specifične vrste posredničkih pružalaca usluga u okviru elektronskih komunikacija, kao što su Pravilo 60/2012 o obavljanju delatnosti davaoca pristupa internetu, Pravilo 96/2023 o uslugama platformi za razmenu video-zapisa i Zakon o zaštiti potrošača u BiH. Zajedno, ova pravila obezbeđuju određeni stepen horizontalnosti, pouzdanost, sigurnost, transparentnost i dostupnost digitalnih usluga, ali ne u meri u kojoj to čini DSA.

U Srbiji takođe postoji nekoliko propisa koji se sadržajno odnose na predmet regulacije DSA. Zakon o elektronskoj trgovini je usklađen sa Direktivom 2000/31/EC o elektronskoj trgovini, a Zakon o elektronskim medijima i Pravilnik o obavezanim merama pružalaca usluga platformi za razmenu video-sadržaja sadrže pojedina pravila koja su usklađena sa DSA, kao što su pravila o platformama za deljenje video-sadržaja. Slično kao u BiH, pravo *de lege lata* Srbije obezbeđuje stepen horizontalnosti, pouzdanost, sigurnost, transparentnost i dostupnost digitalnih usluga i poseduje pojedine odredbe koje sadržajno odgovaraju ovom instrumentu, međutim ne preslikavaju njegov sadržaj i nedostaje im čitav niz odredbi do pune usklađenosti.

Usklađenost BiH i Srbije sa DSA-om:
Predviđenost obaveza aktera postojećim pravnim okvirom



Slika 3: Usklađenost BiH i Srbije sa DSA (vizuelni prikaz je delo autora zasnovan na podacima prikupljenim u okviru istraživanja Adamović *et al.*, 2024)

7. Delovi DSA koji se ne mogu implementirati na nacionalnom nivou

Pojedine odredbe DSA osmišljene su tako da ih sprovodi Komisija, dok druge implementiraju nacionalne institucije država članica. Na primer, Komisija ima isključivu nadležnost za nadzor i praćenje poštovanja obaveza dužne pažnje koje DSA nameće za VLOPs i VLOSEs kako bi se rešili sistemski rizici. Nadalje, svaka država članica EU mora imenovati koordinatorka za digitalne usluge, nadležno telo na nacionalnom nivou odgovorno za sva pitanja u vezi s nadzorom i sprovođenjem

DSA. Država članica može imenovati više tela kao nadležna, ali ima samo jednog koordinatora za digitalne usluge čija uloga uključuje koordinaciju na nacionalnom nivou. Koordinator ima ovlašćenja da sertifikuje institucije za vansudsko rešavanje sporova i „pouzdana prijavljivače“, nezavisne organizacije stručne za otkrivanje, identifikaciju i uklanjanje nezakonitog sadržaja. Konačno, koordinatori su ovlašćeni da traže pristup podacima, sprovedu inspekcije i izreknu kazne pružaocima usluga informacionog društva na svojoj teritoriji.

DSA takođe predviđa osnivanje evropskog odbora za digitalne usluge (Odbor), nezavisne savetodavne grupe koja je zadužena za „proces sprovođenja DSA, kao što su procene rizika za vrlo velike onlajn platforme ili zahtevi za pristup podacima koje podnose istraživači“ (Jaurisch, 2024). Odbor se sastoji od svih koordinatora za digitalne usluge i Komisije, koja učestvuje bez prava glasa. Ova institucija je značajna jer pomaže u zajedničkim istragama, analizi izveštaja o primeni DSA, razvoju standarda, izdavanju mišljenja i preporuka koordinatorima za digitalne usluge te pružanju saveta Komisiji.

Sprovođenje DSA pravila koja spadaju u nadležnost Komisije može biti teško ostvarivo bez pomoći EU. Koordinacija na nivou EU, koja je obezbeđena kroz uključivanje nadnacionalnih tela predviđenih ovim instrumentom, trebalo bi da garantuje doslednost u tumačenju i primeni često nejasnih standarda. U slučaju implementacije na nacionalnom nivou u zemljama Zapadnog Balkana, to ne bi bilo nužno osigurano, što posledično može dovesti do toga da svrha DSA ne bude ostvarena. Upravo je to jedan od načina na koji pravo EU obezbeđuje koherentnost tumačenja i implementacije propisa.

Pravila DSA koja zahtevaju saradnju nacionalnih institucija (pravila o koordinatorima za digitalne usluge i Odboru) takođe je teško direktno primeniti. Jasno je da pravila o Odboru zahtevaju nadnacionalnu saradnju i pomoć EU. S druge strane, potrebno je imenovati koordinatora za digitalne usluge kao jedinstveno telo zaduženo za sprovođenje prenesenih odredbi DSA. Čini se da su države članice ovaj zadatak poverile postojećim institucijama, umesto da uspostave nove (Evropska komisija, 2025a). Tipično su to tela zadužena za komunikacije, zaštitu potrošača, medije ili politiku konkurencije. U slučaju BiH, to bi trebalo da bude telo koje ima nadležnost nad teritorijom BiH, što bi moglo da bude neko postojeće telo, kao što je Regulatorna agencija za komunikacije. Alternativno, organizacija koja bi takođe mogla da igra ulogu koordinatora za digitalne usluge je Vijeće za konkurenciju BiH. Obe ove organizacije trebalo bi da budu nadležna tela, bez obzira na to koja je od njih imenovana kao koordinator za digitalne usluge. Konačno, postoji predlog koji uzima u obzir prirodu DSA, prema kojem su sistemska regulacija i koregulacija poželjne: umesto da jedna postojeća institucija deluje kao koordinator za digitalne usluge, ova uloga se može ostvariti kroz saradnju nekoliko institucija na zajedničkoj

platformi (Deirdre & Rokša-Zubčević, 2022, p. 43). U slučaju BiH to bi pored Regulatorne agencije za komunikacije zahtevalo uključivanje drugih relevantnih aktera, kao što su Centralna izborna komisija, Agencija za zaštitu ličnih podataka, Vijeće za konkurenciju, Vijeće za štampu i onlajn medije, uz podršku relevantnih organizacija civilnog društva, medija, odnosno organizacija za proveru činjenica, akademske zajednice itd. Međutim, postavlja se pitanje da li bi takav institucionalni okvir bio adekvatan budući da je polje primene DSA u nadležnosti više institucija, ali i s obzirom na to da je kapacitet nacionalnih institucija u svakom slučaju ograničen objektivnim mogućnostima. Zbog toga vredi razmotriti da li bi za implementaciju DSA, kao i drugih propisa koji uređuju digitalno tržište, bilo adekvatno sprovesti reformu kako bi se osnažila institucija kojoj bi bio poveren ovaj zadatak.

Dakle, problem sa sprovođenjem DSA na nacionalnom nivou leži u nedostatku nadnacionalnih mehanizama. BiH i Srbija nemaju ovlašćenja da obavežu institucije EU i njene države članice svojim nacionalnim zakonodavstvom. Kako bi se koristili mehanizmi predviđeni DSA i angažovala njegova tela i institucije, poput Odbora ili Komisije, potreban je pristanak EU i njenih država članica. Da bi se obezbedilo da koordinator za digitalne usluge u BiH i Srbiji poštuje glavne odluke Odbora i Komisije, nacionalno zakonodavstvo bi trebalo da propiše takvu obavezu. Međutim, ono ne može da utiče na njihove odluke niti da obezbedi da će uzeti u obzir potrebe koordinatora za digitalne usluge u BiH ili Srbiji prilikom donošenja svojih odluka. Indikativni su primeri iz zemalja Zapadnog Balkana u vezi sa transponovanjem GDPR-a. Nacionalni zakoni mogu predviđati primenu nekih odluka institucija EU pa tako, na primer, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Srbije u čl. 45 propisuje da nacionalno telo za zaštitu podataka može izraditi standardne ugovorne klauzule uzimajući u obzir „evropsku praksu u izradi standardnih ugovornih klauzula”. Međutim, budući da nacionalni zakoni zemalja regiona ne obavezuju institucije EU ili druge države, ne može se računati na pomoć nadnacionalnih tela uspostavljenih GDPR-om u sprovođenju zakona. Konkretno, nacionalna tela zemalja u regionu mogu odlučiti da slede odluke tela EU (uglavnom Evropskog odbora za zaštitu podataka, Evropskog supervizora za zaštitu podataka i Suda pravde EU), ali ne mogu od njih tražiti rešavanje slučajeva.

8. Drugi problemi sa primenom DSA na nacionalnom nivou

Čak ako je i moguće izbeći probleme koji proizlaze iz činjenice da se DSA sprovodi u koordinaciji institucija EU i institucija država članica, trenutne pravne prilike u ekonomijama Zapadnog Balkana potencijalno mogu postaviti i druge prepreke primeni.

Prvo, postoji opravdana sumnja u kapacitete nacionalnih tela da adekvatno izvršavaju svoje dužnosti, pa je moguće i da će samo one države članice EU koje imaju jake nacionalne institucije biti u stanju da adekvatno primene DSA, dok će za druge to biti regulativa bez tako značajnog efekta. Postoji i niz drugih izazova u implementaciji (Zeybek & van Hoboken, 2022, p. 35). Međutim, države članice EU imaju na raspolaganju mehanizme koordinacije (Odbor) i podrške (Komisija), što državama našeg regiona još uvek nije dostupno.

Drugo, sprovođenje i primena DSA se oslanjaju na rad Odbora i Komisije. Nacionalno zakonodavstvo bilo koje ekonomije Zapadnog Balkana ne obavezuje koordinatora za digitalne usluge drugih zemalja, Komisiju ili bilo koju instituciju EU. Ukoliko ne bude podrške EU u primeni DSA ili ako nacionalno zakonodavstvo odstupa od DSA, postoji rizik da kompanije neće želeći da usklade svoje aktivnosti sa takvim nacionalnim zakonodavstvom. Za razliku od EU, tržište Zapadnog Balkana je relativno malo i fragmentisano, pa bi pružaoci usluga informacionog društva mogli pre odlučiti da ga napuste nego da snose troškove usklađivanja sa pravilima koja smatraju da previše opterećuju, ili da ih jednostavno ignorišu. Ni u državama članicama EU ova pitanja nisu zanemarljiva; tako je Gugl 2014. napustio Španiju zbog nacionalnog zakona koji je zahtevao da *Google News* plaća nadoknadu španskom udruženju novinskih izdavača za korišćenje malih odlomaka sadržaja. Gugl je ovu uslugu vratio na špansko tržište tek osam godina kasnije (Foo Yun, 2022). Slični potezi pružalaca usluga nisu isključeni ako se DSA bude primenjivao na malim nacionalnim tržištima Zapadnog Balkana, i to isključivo od strane njihovih nacionalnih institucija.

Nadalje, DSA je pretežno procesni instrument jer reguliše kako pružaoci usluga informacionog društva, korisnici, nacionalna tela i institucije EU treba da deluju, ali ne i sadržaj njihovih radnji. Ovaj propis se na nekoliko mesta poziva na osnovna prava garantovana Poveljom EU o osnovnim pravima (Frosio & Geiger, 2023). Međutim, niz pitanja ostaje neadresiran. Na primer, DSA ne reguliše sadržaj uslova korišćenja koje pružaoci usluga treba da ponude svojim korisnicima. Takođe, on ne određuje direktno koji sadržaj je nezakonit. Relevantna pitanja uglavnom su regulisana drugim propisima u okviru prava EU i nacionalnog zakonodavstva država članica. Dakle, DSA u prvom redu pruža okvir za delovanje, ali takođe zahteva da zakonodavci, regulatori i drugi aktivno učestvuju kako bi se određeni mehanizmi koje omogućava mogli operacionalizovati. DSA je deo mozaika koji samostalno ne znači da će digitalno okruženje biti bezbednije ukoliko drugi sastavni delovi ne uspeju da obezbede materijalna pravila koja se mogu primeniti u procedurama uspostavljenim u DSA. Tu bi opet trebalo da se nađe nacionalna država da supstituiše druge instrumente predviđene pravnim tekovinama EU, kao što su propisi koji se odnose na zaštitu potrošača, zaštitu podataka o ličnosti i obezbeđenje njihove delotvorne primene.

9. Zaključak

DSA je pravni instrument usmeren na stvaranje pouzdanog digitalnog okruženja kroz utvrđivanje prava i obaveza pružalaca usluga informacionog društva i njihovih korisnika. Reč je o jedinstvenom propisu koji na sveobuhvatan način adresira pružanje usluga informacionog društva, te predviđa niz sveobuhvatnih pravila dosad nepoznatih u svetu. EU se shodno tome pozicionira kao pionir regulisanja u ovoj oblasti, uzimajući u obzir da je pored DSA usvojila i druge propise koji odgovaraju na potrebe prilagođavanja društva i ekonomije transformaciji koju donose digitalne tehnologije.

Ekonomije Zapadnog Balkana su preuzele obavezu da svoje nacionalne pravne okvire prilagode propisima EU. To bi značilo da treba staviti van snage one propise koji su suprotni pravu EU, a usvojiti one koji su s njim usklađeni. U ovom radu osvrnuli smo se na prilike u pogledu DSA, konkretno u BiH i Srbiji.

Trenutni nacionalni pravni okvir u ove dve zemlje nije usklađen sa sadržajem pravila DSA. To ne iznenađuje, s obzirom na pionirski karakter ovog propisa i praksu niza država u Evropi da ne uređuju detaljno pitanje odgovornosti pružalaca usluga informacionog društva, čekajući rešenja na supranacionalnom nivou. Iako je neusklađenost BiH i Srbije sa pravom EU na sličnom nivou, ona nije istovrsna, budući da su dve zemlje u ovoj oblasti razvijale pravne instrumente samostalno.

Usklađivanje sa ovako kompleksnim propisom ne može se sprovesti pukom promenom postojećih zakona koji donekle regulišu ovu materiju, već je potrebno usvojiti potpuno nov pravni instrument oblikovan po principima DSA. Razlozi za to leže u specifičnom *ex ante* regulatornom pristupu zasnovanom na asimetričnosti i proceni rizika, iz čega proizlazi niz obaveza za pružaoce digitalnih usluga, ali i specifičan institucionalni okvir koji treba da podrži primenu.

Konačno, postoji niz predvidivih problema u implementaciji DSA u nacionalno zakonodavstvo regiona. Pre svega, DSA predviđa kooperaciju država članica i institucija EU, koje u sinergiji tumače odredbe i obezbeđuju usklađenu primenu. Nacionalna tela tako imaju priliku da izraze svoje dileme i probleme s kojima se suočavaju, dok im je obezbeđena podrška za njihovo rešavanje. Osim toga, institucije EU imaju izvršne nadležnosti. Na primer kada je potrebno sprovesti istragu nad određenim nosiocima obaveza, to čini Komisija, kojoj kapacitete i podršku zauzvrat obezbeđuje blok od 27 država članica. O tome svedoči nedavna istraga koju je Komisija sprovela povodom poslovanja kompanije X (ranije Twitter) (Evropska komisija, 2024e). Jasno je da nijedna od nacionalnih država nema kapacitete da sprovodi aktivnosti Komisije. Naposljetku, Sud pravde EU je institucija koja podržava primenu propisa.

Čak i kada bi neka od ekonomija Zapadnog Balkana samostalno imala kapacitete da nametne poštovanje odredbi svoje regulative digitalnih usluga, pitanje je da li

bi velike tehnološke kompanije bile spremne da prihvate ograničenja. Nije isključeno da bi se odlučile da se povuku sa tržišta ili da preduzmu neke druge mere umesto da se usklade, o čemu svedoči istorijat prilično neuspešnih pokušaja pojedinih država da uvedu ograničenja za velike tehnološke kompanije na evropskom kontinentu, bez šireg (nacionalnog) konsenzusa o tome.

Literatura

- Adamović, J. Bajić, M., Bajčeta, S., Perkov, B. & Stevanović, T. 2024. DSA, DMA, AIA AND WESTERN BALKANS, Normative Foundation, Enforcement Mechanisms and Institutional Framework Study, Share Foundation. Dostupno na: https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/SHARE_DSA-DMA-AIA-STUDY.pdf, 17. 1. 2025.
- Danilovska-Bajdevska, D., Wright, E., Čulahović, M., Reçi, M., Tosić, M., Nikčević, S., & Sahatqija, T. 2024. Towards a Feasible Implementation of the Digital Services Act in the Western Balkans Study of the regulatory and institutional preparedness for harmonization with DSA in the Western Balkans, Partners for Democratic Change Serbia. Dostupno na: <https://www.partners-serbia.org/public/news/dsa-wb-new.pdf>, 11. 12. 2024.
- Deirdre, K. & Rokša- Zubčević, A. 2022. Towards coregulation of harmful content online in Bosnia and Herzegovina. A study of European standards and co-regulatory practices for combating harmful content online. Council of Europe. Dostupno na: <https://rm.coe.int/co-regulation-of-harmful-content-online-study-eng/1680adeef7>, 17. 12. 2024.
- Evropska komisija. 2024a. *Welcome to the DSA Transparency Database!*. Dostupno na: <https://transparency.dsa.ec.europa.eu/>, 18. 3. 2025.
- Evropska komisija. 2022. Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2022. uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Saopštenje o politici proširenja EU za 2022. Dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf, 17. 12. 2024.
- Evropska komisija. 2024d, Commission staff working document Serbia 2024 Report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2024. Communication on EU enlargement policy. Dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024, 17. 12. 2024.
- Frosio, G. & Geiger, C. 2023. Taking fundamental rights seriously in the Digital Services Act's platform liability regime. *European Law Journal*. 29(1-2): 31-77. <https://doi.org/10.1111/eulj.12475>
- Fruscione, G. 2020. *The Balkans: Old New Instabilities. A European Region Looking for its Place in the World*. Milano: Ledizioni Ledi Publishing.

- Gorwa, R. 2022. The Digital Services Act: Risk-based regulation of online platforms. *Internet Policy Review*. Dostupno na: <https://policyreview.info/articles/news/digital-services-act-risk-based-regulation-online-platforms/1606>, 10. 12. 2024.
- Jelisavac Trošić, S. I. & Gordanić, J. B. 2023. Priznanje prava na pristup internetu kao samostalnog ljudskog prava – potencijali i prepreke. *Strani pravni život*, 67(3), pp. 375-394. https://doi.org/10.56461/SPZ_23301KJ
- Nelson, G. 2024. Assessing the EU's Digital Services Coordinators on Resourcing and Readiness. Dostupno na: <https://www.techpolicy.press/assessing-the-eus-digital-services-coordinators-on-resourcing-and-readiness/>, 10. 12. 2024.
- Popović, D., Krivokapić, Đ., Ružić, N. & Stojković, M. 2023. *Pravno uređenje interneta u Srbiji*. Beograd: Clio.
- Savin, A. 2023. *Digitalna prav(d)a*. Beograd: Clio.
- Savin, A. & Bagley, C. 2023. On a Strategic Management Approach to the New EU Risk-Based Compliance Regulations *International In-house Counsel Journal*, 16(64), Summer 2023, pp. 1-13.
- Vosoughi, S., Roy, D. & Aral, S. 2018. The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146–1151. <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>

Internet izvori

- Le Monde, 2020. The law against hate on the Internet. Dostupno na: https://www.lemonde.fr/pixels/article/2020/05/13/la-loi-contre-la-haine-sur-internet-definitivement-adoptee-par-l-assemblee-nationale_6039578_4408996.html, 10. 12. 2024.
- Evropska komisija. 2024b. Commission calls on Cyprus, Czechia, Estonia, Poland, Portugal and Slovakia to designate and fully empower their Digital Services Coordinators under the Digital Services Act. Dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-calls-cyprus-czechia-estonia-poland-portugal-and-slovakia-designate-and-fully-empower>, 22. 11. 2024.
- Evropska komisija. 2024c. Commission approves Reform Agendas of Albania, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia, paving way for payments under the Reform and Growth Facility. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-approves-reform-agendas-albania-kosovo-montenegro-north-macedonia-and-serbia-paving-way-2024-10-23_en, 22. 11. 2024.
- Evropska komisija. 2024e. Commission sends preliminary findings to X for breach of the Digital Services Act. Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3761, 22. 11. 2024.
- Evropska komisija. 2025a. Digital Services Coordinators. Dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs>, 18. 3. 2025.
- Evropska komisija. 2025b. Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA. Dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>, 1. 4. 2025.

- Evropska unija. 1993. Accession criteria (Copenhagen criteria). Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen, 22. 11. 2024.
- Evropska unija. 2021. IPA III: Instrument prepristupne pomoći (2021–2027). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/ipa-iii-the-instrument-for-pre-accession-assistance-2021-2027.html>, 22. 11. 2024.
- Foo Yun, C. 2022. Google News re-opens in Spain after eight-year shutdown. Dostupno na: <https://www.reuters.com/technology/google-news-re-opens-spain-after-eight-year-shutdown-2022-06-22/>, 10. 12. 2024.
- Husovec, M. 2022. Will the DSA work?, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/dsa-money-effort/>
- Jaurisch, J. 2024. More than an advisory group: Why The European Board for Digital Services has key roles in DSA enforcement. Dostupno na: <https://dsa-observatory.eu/2024/02/23/more-than-an-advisory-group-why-the-european-board-for-digital-services-has-key-roles-in-dsa-enforcement/>, 10. 12. 2024.
- Knight, B. 2018. Germany implements new internet hate speech crackdown. Dostupno na: <https://www.dw.com/en/germany-implements-new-internet-hate-speech-crackdown/a-41991590>, 10. 12. 2024.
- Lenoir, L. 2020. Le Conseil constitutionnel censure la loi Avia contre la haine en ligne. Dostupno na: <https://www.lefigaro.fr/le-conseil-constitutionnel-censure-la-loi-avia-contre-la-haine-en-ligne-20200618>, 10. 12. 2024.
- Savet Evropske unije. 2024. The EU: Main investor, donor and trade partner for the Western Balkans. Dostupno na : <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/the-eu-main-trade-partner-and-investor-for-the-western-balkans/>, 4. 12. 2024.
- Schulz, J. 2020. What's Going on with France's Online Hate Speech Law? Dostupno na: <https://www.lawfaremedia.org/article/whats-going-frances-online-hate-speech-law>, 12. 12. 2024.
- Zeybek, B. & van Hoboken, J. 2022. The Enforcement Aspects of the DSA, and its Relation to Existing Regulatory Oversight in the EU. Dostupno na: <https://dsa-observatory.eu/2022/02/04/the-enforcement-aspects-of-the-dsa-and-its-relation-to-existing-regulatory-oversight-in-the-eu/>, 12. 12. 2024.

Pravni izvori

- Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Veća od 27. aprila 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju van snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka - GDPR) *SL EU* L119 4. 5. 2016.
- Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Veća od 14. novembra 2018. o izmeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) u pogledu promenljivog stanja na tržištu PE/33/2018/REV/1 *SL L* 303, 28. 11. 2018.

- Direktiva (EU) 2022/2555 Evropskog parlamenta i Veća od 14. prosinca 2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu sajbersigurnosti širom Unije, izmeni Uredbe (EU) br. 910/2014 i Direktive (EU) 2018/1972 i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2016/1148 (Direktiva NIS 2) (Tekst značajan za EGP) PE/32/2022/REV/2 SL L 333, 27. 12. 2022.
- Direktiva 2000/31/EZ Evropskog parlamenta i Veća od 8. juna 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutrašnjem tržištu, posebno elektronske trgovine (Direktiva o elektronskoj trgovini) SL L 178, 17. 7. 2000.
- Uredba (EU) 2022/2065 Evropskog parlamenta i Veća od 19. oktobra 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (Tekst značajan za EGP) PE/30/2022/REV/1 SL L 277, 27. 10. 2022.
- Direktiva 2000/31/EZ Evropskog parlamenta i Veća od 8. juna 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutrašnjem tržištu, posebno elektronske trgovine (Direktiva o elektronskoj trgovini) SL L 178, 17. 7. 2000, pp. 1–16 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV)
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018.
- Zakon o zaštiti ličnih podataka, *Službeni glasnik BiH*, br. 49/2006, 76/2011 i 89/2011.
- Zakon o komunikacijama, *Službeni glasnik BiH*, br. 31/2003, 75/2006, 32/2010 i 98/2012.
- Zakon o konkurenciji BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 48/2005, 76/2007 i 80/2009.
- Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu, *Službeni glasnik BiH*, br. 88/2007.
- Pravilo 60/2012 o obavljanju delatnosti davaoca pristupa Internetu, *Službeni glasnik BiH*, br. 36/2012.
- Pravilo 96/2023 o uslugama platformi za razmenu videozapisa, *Službeni glasnik BiH*, br. 41/2023.
- Zakon o zaštiti potrošača u BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 25/2006 i 88/2015.
- Zakon o elektronskoj trgovini, *Službeni glasnik RS*, br. 41/2009, 95/2013 i 52/2019.
- Zakon o elektronskim medijima, *Službeni glasnik RS*, br. 92/2023.
- Pravilnik o obaveznim merama pružalaca usluga platformi za razmenu video sadržaja. *Službeni glasnik RS*, br. 43/2024.
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Bosnom i Hercegovinom. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-bosnia-and-herzegovina.html>, 12. 12. 2024.
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-serbia.html>, 12. 12. 2024.