

prof. dr Dušan V. Popović
redovni profesor, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

UKLANJANJE NEZAKONITOG SADRŽAJA SA DIGITALNIH PLATFORMI: USKLAĐIVANJE SA UREDBOM EU O DIGITALNIM USLUGAMA*

Rezime: Usvajanjem Uredbe EU o digitalnim uslugama u značajnoj meri je izmenjen pravni okvir poslovanja na digitalnom tržištu Evropske unije, u cilju uvođenja veće transparentnosti u radu onlajn platformi i jačanja prava korisnika usluga na internetu. Uredbom EU o digitalnim uslugama uspostavljen je sistem asimetričnih obaveza postupanja s dužnom pažnjom, čiji adresati su različite kategorije pružalaca usluga onlajn posredovanja. Dodatne obaveze nameću se veoma velikim onlajn platformama i veoma velikim onlajn pretraživačima. U radu se analiziraju odredbe Uredbe EU o digitalnim uslugama, kojima je uređen postupak uklanjanja nezakonitog sadržaja sa digitalnih platformi: obaveza izveštavanja o moderiranju sadržaja, obaveza uspostavljanja mehanizma obaveštavanja o nezakonitom sadržaju, obaveza procene rizika i obaveza transparentnosti pri oglašavanju. Takođe, analizira se zabrana opšteg nadzora nad prenosom ili skladištenjem podataka, koja se upoređuje sa srodnim pravilima u pravu Sjedinjenih Američkih Država. Najзад, daje se ocena trenutnog stanja usklađenosti prava Republike Srbije sa pravom EU u ovoj oblasti i ukazuje na izazove u predstojećem procesu harmonizacije sa odredbama Uredbe EU o digitalnim uslugama. Identifikovani izazovi relevantni su i za druge države Zapadnog Balkana, pored Srbije.

Ključne reči: Digitalne platforme. – Moderiranje sadržaja. – Sloboda izražavanja. – Povreda prava. – Internet.

1. UVODNE NAPOMENE

Evropska komisija je početkom 2020. godine naznačila pravac u kom će se razvijati digitalni sektor u Evropskoj uniji u svom saopštenju „Oblikovanje evropske digitalne budućnosti“.¹ Ubrzo nakon toga, usvojena su dva ključ-

* Ovaj članak je rezultat rada na projektu Univerziteta u Beogradu – Pravnog fakulteta „Problemi stvaranja, tumačenja i primene prava (2025)“, u okviru istraživačke grupe „Pravni režim digitalnih usluga u pravu Srbije i pravu Evropske unije“.

1 Communication “Shaping Europe’s Digital Future”, 2020. Dostupno na adresi: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf (4.8.2025).

na propisa kojima je uređen rad digitalnih platformi na unutrašnjem digitalnom tržištu – Uredba EU o jedinstvenom tržištu za digitalne usluge (nadalje: Uredba EU o digitalnim uslugama)² i Uredba EU o kontestibilnim i pravičnim tržištima u digitalnom sektoru (nadalje: Uredba EU o digitalnim tržištima)³. Nova pravila usvojena su u obliku uredbe, kako bi se uspostavio jedinstveni pravni okvir za sve države članice Evropske unije.⁴ Pre toga su evropski propisi u ovoj oblasti uglavnom bili usvajani u obliku direktiva (npr. Direktiva EU o elektronskoj trgovini⁵ iz 2000. godine), što je podrazumevalo usaglašavanje nacionalnih propisa sa odredbama direktive i kao rezultat imalo dvadeset sedam sličnih ali u izvesnoj meri različitih pravnih režima. Pre usvajanja ovih akata, Evropska komisija je konstatovala postojanje dva problema. Prvi, koji smo već naznačili, ogleda se u raskoraku između anticipiranog zajedničkog digitalnog tržišta Evropske unije, s jedne strane, i odsustva jedinstvenih evropskih propisa koje ga uređuju, s druge strane. Drugi problem se ogleda u nedovoljnom prisustvu evropskih kompanija na svetском digitalnom tržištu i u njihovoj nedovoljnoj konkurentnosti u odnosu na američke i azijske kompanije. Usvajanjem Uredbe EU o digitalnim uslugama i Uredbe EU o digitalnim tržištima u značajnoj meri je izmenjen pravni okvir poslovanja na digitalnom tržištu Evropske unije, u cilju uvođenja više konkurencije⁶, veće transparentnosti u radu onlajn platformi i jačanja prava korisnika usluga na internetu.

Uredbom EU o digitalnim uslugama, koja će detaljnije biti analizirana u ovom radu, utvrđuju se pravila koja se primenjuju na onlajn usluge koje uključuju prenos i skladištenje informacija koje generišu korisnici tih usluga, kao što su platforme za deljenje video sadržaja, veb-stranice sa blogovima, društvene mreže ili usluge pristupa internetu. Odredbe Uredbe EU o digitalnim uslugama primenjuju se u svim sektorima, jer je reč o tzv. propisu horizontalne primene. Takođe, Uredba koegzistira sa sektorskim propisima (npr. u oblasti prava intelektualne svojine). Budući da je jedan od osnovnih ciljeva Uredbe EU o digitalnim uslugama postizanje bezbednog i transparentnog onlajn okruženja, njom se pružaocima usluga posredovanja na internetu

2 Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ L 277, 27.10.2022.

3 Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), OJ L 265, 12.10.2022.

4 Pomenute uredbe Evropska komisija je nazvala „zakonima“ (engl. *act*), čime je naglasila važnost materije koja je predmet uređivanja.

5 Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market, OJ L 178, 17.7.2000.

6 Pitanja u vezi sa slobodnom konkurencijom na digitalnim tržištima predmet su Uredbe EU o digitalnim tržištima. Za detaljniju analizu ovog propisa vid. Dušan V. Popović, „Prethodna regulacija digitalnih tržišta u EU: ograničavanje tržišne moći digitalnih platformi“, u: *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2022)* (ur. V. Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2022, 299-318.

propisuje niz obaveza postupanja s dužnom pažnjom. Tim obavezama bi trebalo da se zajamče ciljevi različitih javnih politika, kao što su zaštita ljudskih prava garantovanih Poveljom EU o osnovnim pravima, sigurnost korisnika onlajn usluga, uključujući potrošače, maloletna lica i korisnike koji su posebno izloženi riziku od govora mržnje, seksualnog zlostavljanja ili drugih oblika diskriminacije, te obezbeđivanje nadzora nad poštovanjem ovih obaveza od strane nadležnih tela. Uredba EU o digitalnim uslugama se primenjuje samo na pružaoce usluge posredovanja na internetu koji ostvaruju bitnu vezu sa teritorijom Evropske unije. Bitna veza postoji: (i) ako je pružalac usluge osnovan u skladu sa pravom Unije; ili (ii) ako je broj korisnika usluge u jednoj državi članici ili više njih znatan u odnosu na njihov broj stanovnika; ili (iii) ako pružalac usluge usmerava aktivnosti prema jednoj državi članici ili više njih (npr. pružanje korisničkih usluga na jeziku koji se uobičajeno upotrebljava u određenoj državi članici).⁷

Uredbom EU o digitalnim uslugama uspostavljen je sistem asimetričnih obaveza postupanja s dužnom pažnjom, čiji adresati su različite kategorije pružalaca usluga onlajn posredovanja. Uredba polazi od tradicionalne podele posrednika na „obične“ prenosioce elektronskih poruka (engl. *mere conduit*), pružaoce usluge privremenog skladištenja podataka (engl. *caching*) i pružaoce usluge trajnog skladištenja podataka (engl. *hosting*), preuzete iz Direktive EU o elektronskoj trgovini. Kao potkategorija pružalaca hosting usluga sada se izdvajaju pružaoci usluga onlajn platformi (engl. *online platforms*), kao što su društvene mreže. Oni se od klasičnog hostinga razlikuju po tome što, povrh toga što trajno skladište informacije, čine ih i dostupnim trećim licima na zahtev korisnika usluge. Uredbom se uvode i dve dodatne kategorije posrednika – veoma velike onlajn platforme (engl. *VLOP – very large online platforms*) i veoma veliki onlajn pretraživači (engl. *VLOSE – very large search engines*), čiji prosečni broj korisnika usluge u Evropskoj uniji mesečno iznosi 45 miliona.⁸ Evropska komisija je utvrdila da sledeći pružaoci usluga imaju status veoma velikih onlajn platformi: „Alibaba AliExpress“, „Amazon Store“, „Apple AppStore“, „Pornhub“, „Booking.com“, „Facebook“, „Google Play“, „Google Maps“, „Google Shopping“, „Instagram“, „LinkedIn“, „Pinterest“, „Snapchat“, „TikTok“, „Stripchat“, „X“, „Temu“, „XVideos“, „Wikipedia“, „YouTube“, „Shein“, „HNXX“ i „Zalando“. Kompanije „Bing“ i „Google Search“ kvalifikovane su kao veoma veliki onlajn pretraživači.⁹ Neke obaveze postupanja sa dužnom pažnjom određene su svim kategorijama posrednika, dok su druge propisane samo u odnosu na pojedine kategorije posrednika. Sprovođenje većine pravila iz Direktive EU o digitalnim uslugama povereno je telima koje su države članice odredile kao svog koordinatora za digitalne usluge (engl. *DSC – Digital Service Coordinator*), dok je za sprovođenje nekih pravila, kao što su obaveze postupanja sa dužnom pažnjom koje se odnose na

7 Uredba EU o digitalnim uslugama, § 8 preambule i čl. 2.

8 Prag od 45 miliona korisnika u Evropskoj uniji predstavlja oko deset posto stanovništva Evropske unije.

9 Stanje na dan 28. jula 2025. godine.

digitalne platforme koje imaju status veoma velikih onlajn platformi i veoma velikih onlajn pretraživača, nadležna Evropska komisija.¹⁰

U radu će biti analizirane odredbe Uredbe EU o digitalnim uslugama, kojima je uređen postupak uklanjanja nezakonitog sadržaja sa digitalnih platformi (vid. odeljak 2). Potom će biti analizirana zabrana opšteg nadzora nad prenosom ili skladištenjem podataka (vid. odeljak 3). Najзад, biće data ocena trenutnog stanja usklađenosti prava Srbije sa pomenutim pravilima i ukazano na izazove u predstojećem procesu harmonizacije sa odredbama Uredbe EU o digitalnim uslugama (vid. odeljak 4).

2. OBAVEZE ONLAJN POSREDNIKA U VEZI SA MODERIRANJEM SADRŽAJA

Uredbom EU o digitalnim uslugama propisana su opšta pravila o moderiranju sadržaja, na osnovu kojih, u izuzetnim okolnostima, može doći i do njegovog uklanjanja sa digitalne platforme. Međutim, u Uredbi se jasno navodi¹¹ da se time ne ograničava primena postojećih pravila propisanih Direktivom EU o autorskom pravu u informacionom društvu¹², Direktivom EU o sprovođenju prava intelektualne svojine¹³ i Direktivom EU o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu¹⁴. Zbog toga se može desiti da neke od najvećih digitalnih platformi, kao što je na primer „Youtube“, istovremeno zadovoljavaju kriterijume da budu kvalifikovane kao veoma velika onlajn platforma na osnovu Uredbe EU o digitalnim uslugama i kao pružalac usluge onlajn deljenja sadržaja u smislu Direktive EU o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu.¹⁵ Ukoliko bi do toga došlo, na takvu platformu

10 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 49, 50. i 56.

11 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, § 11 preambule.

12 Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the Harmonisation of Certain Aspects of Copyright and Related Rights in the Information Society (InfoSoc Directive), 2001 O.J. (L 167) 10-19.

13 Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2000 on the Enforcement of Intellectual Property Rights (Enforcement Directive), 2004 O.J. (L 195) 16.

14 Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC, 2019 OJ (L 130) 92.

15 Direktiva EU o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu kvalifikuje kao radnje saopštavanja javnosti autorskih dela, odnosno predmeta srođnopravne zaštite one radnje pružalaca usluge onlajn deljenja sadržaja kojima se omogućava pristup javnosti sadržaju koji postavljaju njihovi korisnici. Imajući u vidu činjenicu da je radnja saopštavanja javnosti obuhvaćena sadržinom subjektivnog autorskog/srođnog prava, pružaoci usluge moraju pribaviti saglasnost od nosilaca prava. Kada to učine, njenim dejstvom obuhvaćene su i radnje korisnika platformi za deljenje sadržaja ukoliko nisu preduzete u komercijalne svrhe ili ukoliko korisnici od svojih aktivnosti ne ostvaruju značajne prihode. U slučaju da pružaoci usluge ne pribave saglasnost nosilaca autorskog, odnosno srođnih prava, biće odgovorni za povredu osim: (1) ako su preduzeli sve što je u njihovoj moći da pribave saglasnost nosioca prava; (2) ako su, u skladu sa visokim standardi-

bi se primenila pravila Direktive EU o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu o moderiranju sadržaja ukoliko on uživa autorskopravnu ili srodnopravnu zaštitu, dok bi u slučaju drugog spornog sadržaja (npr. govor mržnje ili dela protiv dobrobiti dece) bile primenjene odredbe Uredbe EU o digitalnim uslugama.¹⁶

Pojam nezakonitog sadržaja trebalo bi ekstenzivno tumačiti, kako bi se njim obuhvatile informacije povezane s nezakonitim sadržajem, proizvodima, uslugama i aktivnostima. Taj pojam se odnosi na informacije koje su u skladu s merodavnim pravom same po sebi nezakonite, kao što su nezakoniti govor mržnje ili teroristički sadržaj, ili na informacije koje su u skladu s primenljivim pravilima nezakonite s obzirom na činjenicu da se odnose na nezakonite aktivnosti, kao što je deljenje slika koje prikazuju zlostavljanje dece, na primer. Nezakonitost može proizilaziti iz prava Unije ili nacionalnog prava države članice, koje je u skladu sa pravom Unije.¹⁷ Problem nije samo u tome što postoji više (nacionalnih) definicija nezakonitog sadržaja, već dodatno u tome što one međusobno nisu konzistentne.¹⁸

2.1. Obaveza izveštavanja o moderiranju sadržaja

Uredbom EU o digitalnim uslugama onlajn platforme se obavezuju da transparentno izveštavaju javnost o radnjama preduzetim u cilju moderiranja sadržaja.¹⁹ Tako su svi posrednici, osim onih koji se mogu kvalifikovati kao mikro i mala preduzeća u smislu propisa Unije²⁰, dužni da najmanje je-

ma profesionalne pažnje, preduzeli sve što je u njihovoj moći da autorska dela/predmeti srodnopravne zaštite u vezi sa kojima su nosioci prava dostavili relevantne i neophodne informacije budu nedostupni korisnicima; i (3) ako su, nakon dobijanja dovoljno obrazloženog obaveštenja od strane nosioca prava, hitno reagovali kako bi onemogućili pristup delu/predmetu zaštite ili uklonili ga sa sajta, kao i ako su preduzeli sve što je u njihovoj moći da spreče naknadno postavljanje primeraka istih dela/predmeta zaštite. Za detaljniju analizu relevantnih odredaba ove direktive, vid. Dušan V. Popović, "Direktiva EU o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu: (pre)ambiciozni odgovor na izazove interneta" u: *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije* (2019) (ur. V. Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2019, 227-232.

16 Vid. Direktiva EU o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu, čl. 17, st. 3, podst. 2. Na isti način ovu odredbu tumače i: Joao Pedro Quintais, Sebastian Felix Schwemer, „The interplay between the Digital Services Act and sector regulation: How special is copyright?“, *European Journal of Risk Regulation*, 2022, 13(2), 195-198.

17 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, § 12 preambule i čl. 3, pod h). Za detaljniju analizu vid. Sara Tommasi, *The risk of discrimination in the digital market: From the Digital Services Act to the future*, Springer, 2023, 18-19.

18 Za kritički osvrt na problem odsustva jedinstvene definicije nezakonitog sadržaja vid. Marcin Rojszczak, „The Digital Services Act and the problem of preventive blocking of (clearly) illegal content“, *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 3/2/2023, 47.

19 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 15.

20 U pogledu pojma mikro i malih preduzeća Uredba EU o digitalnim uslugama se poziva čl. 2 Preporuke Evropske komisije o definiciji mikro, malih i srednjih preduzeća (2003 S.J. (L124) 36-41). Malo preduzeće je definisano kao preduzeće koje zapošljava manje od 50 ljudi i čiji godišnji promet i/ili godišnji bilans stanja ne prelazi 10 miliona evra.

danput godišnje²¹ objave izveštaj, koji bi, između ostalog, sadržao podatke o zahtevima državnih organa koji su im upućeni (pre svega se misli na zahteve za uklanjanjem sadržaja), zatim o radnjama koje su preduzeli po sopstvenoj inicijativi, kao i o korišćenju automatizovanih alata pri moderiranju. Podaci o zahtevima državnih organa moraju biti klasifikovani prema vrsti sadržaja na koji su se odnosili (nezakonito oglašavanje; uznemiravanje; narušavanje bezbednosti deteta; difamacija; promocija ili prodaja droge i opojnih sredstava; lažni nalozi na platformi; finansijske prevare; trgovina oružjem i eksplozivom; hakovani nalozi; govor mržnje; samoubistvo ili ubistvo; trgovina ljudima; fizički napad; krivotvorenje; seksualno napastvovanje; teroristička aktivnost; pretnje nasiljem; i drugo). Izveštaji o moderiranju sadržaja moraju biti u mašinski čitljivom formatu. Dodatno, posrednici koji pripadaju kategorijama veoma velikih onlajn platformi i veoma velikih onlajn pretraživača dužni su da u svoj izveštaj o transparentnosti uključe i podatke o broju zaposlenih lica koja su zadužena za moderiranje sadržaja, prikazano po jeziku na kome rade, kao i podatke o njihovim stručnim kvalifikacijama i stručnom usavršavanju.²²

Budući da su adresati obaveze objavljivanja izveštaja o transparentnosti sve onlajn platforme, osim mikro i malih preduzeća, kompanija „Meta“, na primer, mora objaviti izveštaje o transparentnosti ne samo za „Facebook“ i „Instagram“ koji imaju status veoma velikih onlajn platformi, već i za one svoje usluge koje takav status nemaju, kao što su „Threads“, „Messenger“, „Instagram Direct“, „Messenger Notes“, „Instagram Notes“ i zbirno „ostale usluge koje pruža Meta“.²³ Ovi periodični izveštaji, pored zbirnih podataka za teritoriju čitavog unutrašnjeg tržišta Unije, sadrže i statističke podatke za svaku državu članicu Evropske unije, ali, logično, ne i za države kandidate za članstvo u Uniji. Jedna od država kandidata, Turska, usvojivši Zakon br. 5651, obavezala je velike onlajn platforme, kao što su „Facebook“ i „Instagram“, da u roku od 48 sati postupaju po zahtevima za uklanjanje sadržaja kojim se navodno vređa nečiju ličnost ili privatnost, kao i da dvaput godišnje objavljuju izveštaj o transparentnosti.²⁴ Gledano iz ugla adresata obaveze, ovaj propis je manje zahtevan od Uredbe EU o digitalnim uslugama, budući da se poda-

Mikro preduzeće je definisano kao preduzeće koje zapošljava manje od 10 ljudi i čiji godišnji promet i/ili godišnji bilans stanja ne prelazi 2 miliona evra. Obaveze izveštavanja o transparentnosti neće se primenjivati na mala i mikro preduzeća, osim u slučaju da ona, i pored malog broja zaposlenih i malog prometa, ipak zadovolje kriterijume za sticanje svojstva veoma velike onlajn platforme, odnosno veoma velikog onlajn pretraživača.

21 Posrednici koji spadaju u kategoriju veoma velikih onlajn platformi i veoma velikih onlajn pretraživača dužni su da takav izveštaj objavljuju dvaput godišnje. Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 42, st. 1.

22 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 42, st. 2.

23 Izveštaji o transparentnosti kompanije „Meta“, čije sačinjavanje i objavljivanje je naloženo čl. 15. Uredbe EU o digitalnim uslugama, dostupni su na adresi : <https://transparency.meta.com/reports/regulatory-transparency-reports/>

24 Izveštaj o transparentnosti kompanije „Meta“, čije sačinjavanje nalaže turski Zakon br. 5651, dostupan je na istoj adresi kao i izveštaji sačinjeni za potrebe usklađivanja poslovanja sa odredbama Uredbe EU o digitalnim uslugama.

ci moraju objaviti samo ukoliko su radnje moderiranja sadržaja preduzete u vezi sa zaštitom ličnosti ili privatnosti korisnika. Kompanija „Meta“ je uskladila svoje poslovanje sa nacionalnim propisima u ovoj državi sa 85 miliona stanovnika i redovno objavljuje izveštaj o transparentnosti. Međutim, postavlja se pitanje da li bi „Meta“ i drugi ključni digitalni akteri isto postupili u slučaju da Republika Srbija i druge države kandidati za članstvo u Evropskoj uniji, koje su neuporedivo manje tržište za ove kompanije, usvoje nacionalne propise nalik na Uredbu EU o digitalnim uslugama i nametnu im uporedive regulatorne obaveze. Na ovu dilemu vrat ćemo se u završnom delu rada. Sve dok Republika Srbija ne uskladi svoje propise sa odredbama Uredbe EU o digitalnim uslugama biće nam dostupni samo podaci o moderiranju sadržaja koje po sopstvenoj inicijativi prikupljaju i objavljuju onlajn platforme. Kompanija „Meta“, na primer, odvojeno prikazuje statistiku o preduzimanju radnji protiv sadržaja koji je protivan internim Standardima zajednice (engl. *Community standards*)²⁵ i podatke o radnjama preduzetim zbog toga što sadržaj, iako nije protivan Standardima zajednice, jeste suprotan nacionalnim propisima određene države (engl. *content restrictions*). Statistika o aktivnostima preduzetim zbog povrede Standarda zajednice nije prikazana zasebno za svaku državu.²⁶ Nasuprot tome, podaci o postupanju u odnosu na korisnički sadržaj koji je suprotan nacionalnim propisima pokazuje da u poslednja dva referentna perioda (januar-juni 2024. godine i juli-decembar 2024. godine) nije bilo nijedne takve radnje, a u ranijem periodu (juli-decembar 2023. godine) beleži se 38 radnji ograničavanja globalne dostupnosti sadržaja, koje su obuhvatile i „digitalnu teritoriju“ Srbije.²⁷ U pitanju su sudske odluke donete van Srbije, kojima se kompaniji „Meta“ nalaže da ograniči globalnu dostupnost spornog sadržaja, zbog čega se takve radnje pojavljuju među statističkim podacima za našu zemlju.

2.2. Obaveza uspostavljanja mehanizma obaveštavanja o nezakonitom sadržaju

Pružaoци usluge trajnog skladištenja podataka (pružaoци hosting usluga) dužni su da uspostave mehanizme obaveštavanja o nezakonitom sadržaju, u skladu sa kriterijumima propisanim Uredbom EU o digitalnim uslugama.²⁸ Adresati ove obaveze su i sve onlajn platforme, budući da su one podvrsta pružalaca hosting usluga. Uredbom su propisana detaljna pravila o postupanju u skladu sa pravilom „obavesti i deluj“ (engl. *notice and action*). Pružaoци usluga hostinga su dužni da omoguće svakom fizičkom i pravnom licu da ih obavesti o postojanju sadržaja na njihovoj platformi za koji veruju da je

25 Reč je o sadržaju koji je suprotan određenim internim politikama onlajn platformi, kao što su Politika protiv uznemiravanja, Politika protiv govora mržnje, Politika protiv ohrabrivanja na samoubistvo, samopovređivanje i poremećaje u ishrani, i slično.

26 Zbirni podaci su dostupni na adresi : <https://transparency.meta.com/reports/community-standards-enforcement> (pristup: 11.8.2025).

27 Podaci su dostupni na adresi : <https://transparency.meta.com/reports/content-restrictions/country/RS/> (pristup: 11.8.2025).

28 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 16-18.

protivan zakonu. Takva obaveštenja moraju biti precizna i obrazložena. Moraju sadržavati sledeće elemente: (i) dovoljno obrazloženje zbog čega pojedinac ili organizacija navodi da su određene informacije nezakonit sadržaj; (ii) jasno naznačenje tačne elektronske lokacije te informacije, poput tačnog URL-a, te prema potrebi dodatne informacije koje omogućuju identifikaciju nezakonitog sadržaja prilagođene vrsti sadržaja i specifičnoj vrsti usluge trajnog skladištenja podataka; (iii) ime i elektronsku adresu pojedinca ili organizacije koje podnosi prijavu, osim u slučaju informacija za koje se smatra da uključuju jedno od krivičnih dela protiv polne slobode; (iv) izjavu kojom se potvrđuje da pojedinac ili organizacija koji podnosi prijavu to čini u dobroj veri da su informacije i navodi koje ona sadržava tačni i potpuni. Obaveštenje koje uputi pojedinac ili organizacija mora biti takve prirode da omogući pružaocu hosting usluge da utvrdi nezakonitost spornog sadržaja „bez sprovođenja podrobne pravne analize“.²⁹ Ovo pravilo u skladu sa stavom Suda pravde EU iznetog u presudi *Poland v European Parliament and Council*, donetoj nekoliko meseci pre usvajanja Uredbe EU o digitalnim uslugama: „(...) što se tiče takvog obaveštenja, Sud je utvrdio da ono mora sadržavati dovoljno elemenata kako bi se pružaocu usluge deljenja sadržaja putem interneta omogućilo da se uveri, bez detaljnog pravnog ispitivanja, u nezakonitost saopštavanja odnosnog sadržaja i usklađenost eventualnog povlačenja tog sadržaja sa slobodom izražavanja i informisanja (...)“.³⁰

Pružaoци usluge trajnog skladištenja podataka moraju da korisnike čiji sadržaj je predmet moderiranja obaveste o pravnom osnovu preduzetih radnji (uklanjanja sadržaja, umanjenja vidljivosti sadržaja, onemogućavanja pristupa sadržaju i sl.), kao i o razlozima za preduzimanje tih radnji. Te informacije moraju biti dovoljne da bi na osnovu njih korisnik mogao zaštititi svoja prava putem pokretanja internog postupka rešavanja sporova (postupka koji je uspostavio sam pružalac usluge hostinga), putem vansudskog načina rešavanja sporova ili pred sudom.³¹ Od pružalaca usluga hostinga takođe se traži da obaveste nadležne državne organe u slučaju da prilikom moderiranja saznaju za nezakonit sadržaj koji pruža osnov sumnje da postoji krivično delo ugrožavanja života ili bezbednosti lica.

Pružaoци usluga onlajn platformi, kao podvrsta pružalaca usluga hostinga, imaju dodatne obaveze u vezi sa uspostavljanjem mehanizma obaveštavanja o nezakonitom sadržaju. Naime, prilikom obrade prijave nezakonitog sadržaja onlajn platforme su dužne da prioritet daju obaveštenjima upućenim od strane „pouzdanih prijavilaca“ (engl. „trusted flaggers“). Ovaj status priznaje se organizacijama, ne i pojedincima, koji ispunjavaju sledeće uslove:

29 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 16, st. 3.

30 Sud pravde EU, predmet br. C-401/19, *Poland v European Parliament and Council*, 26.4.2022, § 91.

31 Ispunjenost ove obaveze ceni se s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja. Potrebno je da pružaoци usluga onlajn platformi dostave informacije koje su dovoljno jasne i precizne, s obzirom na okolnosti slučaja. Vid. Folkert Wilman, Saulius Lukas Kaleda, Paul-John Loewenthal, *The EU Digital Services Act: A Commentary*, Oxford University Press, 2024, 142.

(i) posjedovanje posebnog stručnog znanja i sposobnosti za potrebe otkrivanja, identifikovanja i prijavljivanja nezakonitog sadržaja; (ii) nezavisnost od bilo kog pružaoca usluga onlajn platformi; i (iii) obavljanje aktivnosti u svrhu podnošenja obaveštenja savesno, tačno i objektivno.³² Svojstvo „pouzdanog prijavioca“ priznaje se u postupku koji se vodi pred nacionalnim koordinatorom za digitalne usluge i mogu ga steći ne samo nevladine organizacije već i državni organi (npr. nacionalni biro EUROPOL-a mogao bi biti „pouzdan prijavioc“ nezakonitog sadržaja u vezi sa terorizmom).

Povrh toga, pružaoci usluga onlajn platformi moraju korisnicima svojih usluga, kao i licima koja su prijavila postojanje nezakonitog sadržaja, čak i kada to nisu korisnici njihovih usluga, omogućiti pristup internom mehanizmu rešavanja sporova. Takav mehanizam rešavanja sporova mora biti elektronski i njegovo korišćenje mora biti bez naknade. Svrha ovog mehanizma rešavanja sporova jeste osporavanje odluka pružaoca usluge u vezi sa prijavljenim sadržajem, pre svega odluka o uklanjanju sadržaja, onemogućavanja pristupa sadržaju ili smanjenju vidljivosti sadržaja.³³ Pružaoci usluga onlajn platformi takođe su dužni da obaveste korisnike svojih usluga o postojanju vanskudskog načina rešavanja sporova. Svakako, korisnici mogu osporavati odluku pružaoca usluge pred sudom.

Najzad, pružaoci usluga onlajn platformi imaju dodatne obaveze transparentnosti u vezi sa uspostavljanjem mehanizma obaveštavanja o nezakonitom sadržaju. Oni treba da redovno izveštavaju o sporovima u vezi sa prijavama nezakonitog sadržaja, koji su rešavani vanskudskim putem. Takođe treba da redovno izveštavaju o suspenzijama naloga licima koja su često podnose la neosnovane prijave navodno nezakonitog sadržaja. Povrh toga, pružaoci usluga treba da Evropskoj komisiji dostavljaju svoje odluke o korisničkom sadržaju, koje će potom biti uključene u javno dostupnu i mašinski čitljivu bazu takvih odluka.³⁴ Za svaku odluku o korisničkom sadržaju, baza sadrži sledeće podatke: (i) naziv onlajn platforme i datum prijema odluke; (ii) tip ograničenja (npr. ograničenje vidljivosti putem isključenja spornog sadržaja iz rezultata pretraživanja); (iii) činjenice i okolnosti na kojima se zasniva odluka (npr. odluka je doneta po sopstvenoj inicijativi pružaoca usluge); (iv) pravni osnov za donošenje odluke (npr. sadržaj je suprotan opštim uslovima korišćenja usluge); (v) kratko obrazloženje odluke (npr. citat odgovarajućeg dela opštih uslova korišćenja usluge); (vi) odgovor na pitanje da li je sadržaj nezakonit (npr. odgovor može biti negativan, jer je dovoljno da je sadržaj protivan Standardima zajednice); (vii) teritorijalni domašaj odluke (jedna ili više država); (viii) tip spornog sadržaja (npr. fotografija); (ix) datum postavljanja sadržaja od strane korisnika; (x) izvor informacija o spornom sadržaju (npr. prijem obaveštenja ili po sopstvenoj inicijativi pružaoca usluge); (xi) informacija o tome da li je sporni sadržaj otkriven korišćenjem automatizovanih alata; (xii) informacija o tome da li je odluka o spornom sadržaju doneta uz

32 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, § 61 preambule i čl. 22, st. 2.

33 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 20-21.

34 Baza odluka dostupna je na adresi : <https://transparency.dsa.ec.europa.eu/>

pomoć automatizovanih alata; (xiii) datum donošenja odluke o moderiranju spornog sadržaja.

2.3. Obaveza procene rizika

Uredbom EU o digitalnim uslugama veoma velikim onlajn platformama i veoma velikim onlajn pretraživačima nameće se obaveza da utvrđuju, analiziraju i procenjuju sve sistemske rizike u Evropskoj uniji koji proizlaze iz dizajna ili funkcionisanja njihove usluge i s njom povezanih sistema, uključujući algoritamske sisteme, i od korišćenja njihovih usluga. Takva procena rizika obavlja se najmanje jedanput godišnje i mora obuhvatiti sledeće sistemske rizike: (i) širenje nezakonitog sadržaja putem njihovih usluga; (ii) stvarna ili predvidiva negativna dejstva na ostvarivanje osnovnih prava, naročito prava na ljudsko dostojanstvo, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, prava na zaštitu podataka o ličnosti, prava na slobodu izražavanja i informisanja, uključujući slobodu i pluralizam medija, prava na zaštitu od diskriminacije, prava na poštovanje prava deteta i prava na visok nivo zaštite potrošača;³⁵ (iii) stvarna ili predvidiva negativna dejstva na građanski diskurs i izborne procese, kao i na javnu bezbednost; i (iv) stvarna ili predvidiva negativna dejstva povezana sa rodno zasnovanim nasiljem, zaštitom javnog zdravlja i maloletnika, kao i sa ozbiljnim negativnim posledicama za fizičku i mentalnu dobrobit lica.³⁶ Prilikom sprovođenja procene rizika, veoma velike onlajn platforme i veoma veliki onlajn pretraživači treba posebno da ispituju da li sledeći činioci utiču na gorenavedene sistemske rizike: (i) dizajn njihovog sistema za preporučivanje sadržaja i drugih algoritamskih sistema; (ii) njihovi sistemi za moderiranje sadržaja; (iii) opšti uslovi poslovanja i njihovo sprovođenje; (iv) sistemi za odabir i prikazivanje oglasa; (v) radnje pružaoca usluge povezane sa podacima o ličnosti.³⁷ Povrh redovnih izveštaja o proceni rizika, veoma velike onlajn platforme i veoma veliki onlajn pretraživači dužni su da izvrše *ad hoc* procenu rizika svake nove usluge koju nameravaju da ponude na tržištu Evropske unije, pre nego što ona postane dostupna korisnicima u Uniji.³⁸

Veoma velike onlajn platforme i veoma veliki onlajn pretraživači dužni su da preduzmu odgovarajuće mere da bi se rizici otklonili ili umanjili, koje bi tipično obuhvatile redizajn algoritamskih sistema koje koriste. Periodični izveštaji o proceni rizika moraju biti podneti nezavisnim revizorima, radi ocene usklađenosti sa obavezama postupanja sa dužnom pažnjom propisa-

35 Reč je o pravima zajemčenim Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima.

36 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 34, st. 1.

37 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 34, st. 2.

38 Kompanija "TikTok" nije sprovela takvu procenu rizika pre otpočinjanja pružanja nove usluge "TikTok Lite Rewards" u Evropskoj uniji. Zbog toga je Evropska komisija pokrenula postupak protiv "TikToka", a pružanje sporne usluge je moralo biti prekinuto u Evropskoj uniji. Vid. Saopštenje Evropske komisije povodom otvaranja postupka protiv "TikToka", 22.4.2024, dostupno na adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2227 (pristup: 14.8.2025).

nim Uredbom EU o digitalnim uslugama. Na osnovu periodičnih izveštaja o proceni rizika koje su sačinili veoma velike onlajn platforme i veoma veliki onlajn pretraživači, kao i na osnovu drugih informacija koje su onlajn posrednici dužni da dostavljaju nacionalnim koordinatorima za digitalne usluge i/ili Evropskoj komisiji, Evropski odbor za digitalne usluge³⁹ u saradnji sa Evropskom komisijom jedanput godišnje objavljuje zbirni izveštaj koji sadrži: (i) procenu najvažnijih i najčešćih sistemskih rizika; i (ii) primere dobre prakse smanjenja utvrđenih sistemskih rizika za pružaoce usluga veoma velikih onlajn platformi i veoma velikih onlajn pretraživača.⁴⁰

U izveštajima o proceni rizika, veoma velike onlajn platforme i veoma veliki onlajn pretraživači, po pravilu, ističu pravovremenost i ispravnost algoritamskih odluka o moderiranju sadržaja. Tako, na primer platforma „X“ u svom izveštaju za period od oktobra 2023. do marta 2024. godine navodi da je primila 238 000 obaveštenja o navodno nezakonitom sadržaju, od čega je u 115 000 slučajeva utvrđena povreda pravila. Samo 0.58 % odluka je osporeno u žalbenom postupku, od čega je u samo 0.17 % slučajeva odluka preinačena. U svom izveštaju, platforma „X“ pojašnjava da se po prijemu obaveštenja o navodno nezakonitom korisničkom sadržaju najpre proverava da li je sporni sadržaj protivan pravilima korišćenja platforme u meri da se zbog toga mora ukloniti. Ukoliko se prema pravilima korišćenja platforme takav sadržaj ne mora ukloniti, njegova dopuštenost se ceni u odnosu na nacionalne propise koji su navedeni u obaveštenju o nezakonitosti sadržaja.⁴¹ Procena rizika od širenja nezakonitog sadržaja izvršena je po oblastima: (i) terorizam; (ii) govor mržnje; (iii) seksualna zlostreba dece; i (iv) povreda autorskog prava i drugih prava intelektualne svojine. Iako su precizni podaci uglavnom izostavljeni iz javne verzije ovog izveštaja, iz njega se ipak može saznati da se najveći broj obaveštenja o nezakonitom sadržaju u posmatranom periodu odnosio na prijavu govora mržnje, zbog čega je stepen rizika od širenja ovog oblika nezakonitog sadržaja procenjen kao „veoma visok“.⁴² Kao mere koje primenjuje protiv govora mržnje, platforma „X“ navodi korišćenje algoritama koji prepoznaju sporne reči, pri čemu se redovno dodaju nove reči, na svim jezicima Evropske unije. Takođe, angažuju se moderatori-ljudi, sa poznavanjem različitih jezika Unije, kako bi u spornim situacijama razumeli kontekst određene poruke ili vizuelnog sadržaja.

Nakon što su objavljeni prvi izveštaji o proceni rizika, mnogi su u akademskoj zajednici i nevladinom sektoru izneli rezerve u pogledu delotvornosti ove mere. Jedna od zamerki tiče se neblagovremenog objavljivanja izvešta-

39 Evropski odbor za digitalne usluge (engl. *European Board for Digital Services*) čine predstavnici 27 nacionalnih koordinatora za digitalne usluge. Odborom predsedava predstavnik Evropske komisije.

40 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 35, st. 2.

41 Izveštaj o proceni rizika platforme „X“ sačinjen u skladu sa čl. 34 Uredbe EU o digitalnim uslugama, avgust 2024. god., 27. Dostupno na adresi : <https://transparency.x.com/content/dam/transparency-twitter/dsa/dsa-sra/dsa-sra-2024/TIUC-DSA-SRA-Report-2024.pdf> (pristup: 13.8.2025).

42 *Ibid*, 31.

ja o proceni rizika, budući da u većini slučajeva između referentnog perioda koji se analizira u izveštaju i datuma objavljivanja izveštaja prođe i do godinu dana.⁴³ Na ovaj vremenski zaostatak nevladin sektor je upozoravao još tokom konsultacija o tekstu Predloga uredbe. Takođe, iz samih izveštaja teško je razumeti na osnovu kojih tačno podataka i putem kojih metoda je izvršena procena rizika i predložene mere za njihovo umanjeње. Delotvornost obaveze procene sistemskih rizika osporava se i zbog prirode adresata obaveze. Opravdano se zamera da veoma velike onlajn platforme nisu najadekvatniji subjekt koji treba da proceni sistemski rizik i predloži mere za njegovo umanjeње. Reč je o velikim kompanijama koje se rukovode interesom maksimizacije profita, pa njihove procene rizičnosti sopstvenih usluga u najmanju ruku nisu kredibilne. Uloga nezavisnih revizora se takođe kritikuje, budući da društva za reviziju nemaju gotovo nikakvu ekspertizu u proceni rizika pri moderiranju sadržaja na platformama. Takođe, od revizorskih kuća se teško može očekivati da im prioritet bude odbrana javnog interesa.⁴⁴ Prilikom sprovođenja revizije je naročito važno da se primeni kvalitativni a ne kvantitativni pristup, tj. da se revizor usredsredi na stvarne rizike, a ne na statističke podatke (npr. o broju korisničkih prijava, sprovedenih vanskudskih postupaka rešavanja sporova). To je jedini način da se izvršenje ove obaveze ne pretvori u simuliranje revizije (engl. *audit washing*).⁴⁵ Na ove kritike Evropska komisija je odgovorila usvajanjem nove uredbe kojom je donekle pojasnila kriterijume za odabir nezavisnih revizora i za sprovođenje same revizije.⁴⁶

2.4. Obaveza transparentnosti pri oglašavanju

Iako na prvi pogled deluje da transparentnost pri oglašavanju nije direktno povezana sa pitanjima moderiranja sadržaja, čuvanje podataka o oglasu, oglašivaču i adresatu oglasa važno je u slučaju da se naknadno postavi pitanje zakonitosti određenog oglasa ili njegove usklađenosti sa opštim uslovima korišćenja usluga posrednika.⁴⁷ Uredbom EU o digitalnim uslugama je pro-

43 John Albert, "DSA risk assessment reports: A guide to the first rollout and what's next", *DSA Observatory*, dostupno na adresi: <https://dsa-observatory.eu/2024/12/09/> (pristup: 14.8.2025).

44 Tako i: Niklas Eder, "Making systemic risk assessments work: how the DSA creates a virtuous loop to address the societal harms of content moderation", *German Law Journal*, 2024/25, 1209.

45 Dušan V. Popović, "Doprinos Uredbe EU o digitalnim uslugama transparentnijem radu onlajn posrednika" u: *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije* (2023) (ur. V. Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2024, 276.

46 Delegirana uredba Evropske komisije o dopuni Uredbe br. EU 2022/2065 Evropskog parlamenta i Saveta, kojom se propisuju pravila sprovođenja revizije postupanja veoma velikih onlajn platformi i veoma velikih onlajn pretraživača, C(2023) 6807 final, 20.10.2023.

47 I pre usvajanja Uredbe EU o digitalnim uslugama, pitanje transparentnosti onlajn oglašavanja bilo je predmet uređivanja, pre svega propisa iz oblasti prava zaštite podataka o ličnosti. Za detaljniju analizu vid. Elena Izyumenko, Martin Senfleben, Nynke Schutte, Edith G. Smit, Guda van Noort, Lieselotte van Velzen, "Online behavioural advertising, consumer empowerment and fair competition: are the DSA transparency obligations the right answer?", *Journal of European Consumer and Market Law*, 2/2025, 52 et seq.

pisana obaveza pružalaca usluga onlajn platformi da omoguće korisnicima usluge da na jasan, nedvosmislen i jednostavan način saznaju sledeće: (i) da je saopštena informacija oglas; (ii) naziv fizičkog ili pravnog lica u čije ime se oglas saopštava; (iii) naziv fizičkog ili pravnog lica koje je platilo za objavljivanje oglasa; (iv) osnovne parametre koji su korišćeni da bi se odredio adresat oglasa, kao i informacije o tome kako se ti parametri mogu promeniti.⁴⁸ Povrh toga, veoma velike onlajn platforme i veoma veliki onlajn pretraživači su dužni da uspostave repozitorijum oglasa koji su saopšteni putem njihovih platformi, koji bi sadržao sledeće informacije: (i) sadržaj oglasa, uključujući naziv proizvoda, usluge ili brenda, kao i predmet oglasa; (ii) ime fizičkog ili naziv pravnog lica u čije ime je oglas objavljen; (iii) ime fizičkog ili naziv pravnog lica koje je platilo za objavljivanje oglasa; (iv) period tokom kog je oglas saopštavan; (v) podatak o tome da li je oglas bio namenjen posebnoj grupi ili posebnim grupama korisnika usluge, kao i koji parametri su korišćeni u tu svrhu, ukoliko je to bio slučaj; (vi) druga saopštenja komercijalne prirode; (vii) ukupan broj korisnika usluge kojima je oglas prikazan i, ako je to primenljivo, agregatni broj raščlanjen po državama članicama za grupe korisnika kojima je oglas bio posebno namenjen.⁴⁹ Podaci se moraju čuvati sve dok je oglas objavljen na platformi i godinu dana nakon toga. Pružaoci usluga se moraju starati da repozitorijum ne sadrži podatke o ličnosti korisnika kojima je oglas prikazan ili je mogao biti prikazan. Takođe, moraju se starati da su podaci pohranjeni u repozitorijumu tačni i potpuni.⁵⁰

U slučaju da je oglas uklonjen sa platforme zbog nezakonitog sadržaja ili sadržaja protivnog opštim uslovima korišćenja usluge, repozitorijum neće prikazivati sadržinu oglasa, već će umesto toga prikazati informaciju o razlozima uklanjanja, odnosno pravnom osnovu uklanjanja ukoliko je ono preduzeto po nalogu državnog organa.⁵¹ Pridružujemo se onim autorima⁵² koji smatraju da je zakonodavac trebalo da razdvoji tretman nezakonitih oglasa i oglasa protivnih opštim uslovima korišćenja usluge. Razlozi neprikazivanja oglasa sa nezakonitim sadržajem (npr. terorizam, seksualna eksploatacija dece) u repozitorijumu su opravdani: zadržavanjem takvih oglasa u repozitorijumu omogućilo bi se njihovo sekundarno širenje. Međutim, oglasi čiji sadržaj je protivan opštim uslovima korišćenja usluge (npr. oglasi koji sadrže lažne vesti), trebalo bi da budu dostupni u repozitorijumu, jer bi na taj način bila olakšana naučna analiza metoda širenja lažnih vesti.

Zakon o oglašavanju Republike Srbije⁵³ već propisuje određene obaveze oglašivača u vezi sa čuvanjem oglasne poruke i podataka o oglasnoj poruci,

48 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 26.

49 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 39.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

52 Vid. npr. Pieter Wolters, Frederik Zuiderveen Borgesius, "The EU Digital Services Act: what does it mean for online advertising and adtech?", *International Journal of Law and Information Technology*, 33/2025, 18.

53 *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 52/2019 - dr. zakon.

ali su one manje obuhvatne od obaveza propisanih Uredbom EU o digitalnim uslugama. Tako je Zakonom o oglašavanju propisana obaveza oglašivača da čuva oglasnu poruku 30 dana od dana poslednjeg objavljivanja, u obliku koji dozvoljava mogućnost uvida u oglasnu poruku, podatke o mestu, vremenu i učestalosti oglašavanja. Oglašivač je dužan da na zahtev zainteresovanog lica, najkasnije u roku od pet dana od dana prijema zahteva, omogući uvid u oglasnu poruku, odnosno podatke o mestu, vremenu i učestalosti oglašavanja. Zainteresovano lice je zakonom definisano kao lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen oglasnom porukom. Oglašivač je dužan da na zahtev nadležnog organa (to su, pre svega, ministarstvo nadležno za poslove trgovine, Regulatorno telo za elektronske medije, tržišna inspekcija), najkasnije u roku od pet dana od dana prijema zahteva, omogući uvid u oglasnu poruku, odnosno podatke o mestu, vremenu i učestalosti oglašavanja.⁵⁴

Razlike u propisima Evropske unije i Srbije reflektuju se i na sadržinski i vremenski obim dostupnosti informacija o oglašavanju u repozitorijumima velikih onlajn platformi. Na primer, repozitorijum oglasa kompanije „Gugl“ (engl. *Google Ads Transparency Center*) omogućava pretraživanje oglasa saopštenih korisnicima u Srbiji počev od 31. maja 2018. godine, što je duže i od roka propisanog srpskim zakonom (30 dana) i od roka propisanog pravom EU (godinu dana). U rezultatima pretrage, oglas se prikazuje u formi u kojoj je svojevremeno bio prikazan korisnicima usluge. Od podataka se saopštava samo naziv oglašivača i datum poslednjeg prikazivanja, što je u skladu sa obavezama propisanim Zakonom o oglašavanju. U poređenju sa obavezama koje proizilaze iz Uredbe EU o digitalnim uslugama, nedostaju podaci o imenu fizičkog ili nazivu pravnog lica u čije ime je oglas objavljen i nazivu lica koje je platilo za objavljivanje oglasa, podaci o tome da li je oglas bio namenjen posebnoj grupi korisnika usluge, kao i podatak o ukupnom broju korisnika usluge kojima je oglas prikazan.

3. ZABRANA OPŠTEG NADZORA NAD PRENOSOM ILI SKLADIŠTENJEM PODATAKA

Po uzoru na Direktivu EU o elektronskoj trgovini⁵⁵, Uredba EU o digitalnim uslugama pružaocima usluga onlajn posredovanja ne uvodi nikakvu obavezu praćenja informacija koje se prenose ili pohranjuju, kao ni obavezu aktivnog traženja činjenica ili okolnosti koje bi ukazivale na nezakonite aktivnosti.⁵⁶ U pokušaju da izbegne uvođenje opšte obaveze nadzora nad internet saobraćajem, zakonodavac je pribegao nekim „kreativnim rešenjima“, propisujući obavezu nasumične provere korisnika. Na primer, pružaocima usluge onlajn platformi nalaže se da, nakon što trgovcu dopuste da nudi proizvode ili

54 Vid. Zakon o oglašavanju, čl. 70.

55 Vid. Direktiva EU o elektronskoj trgovini, čl. 15. Napomena: Direktiva je izmenjena zbog usvajanja Uredbe EU o digitalnim uslugama.

56 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 8.

usluge na njihovoj platformi kojom se potrošačima omogućuje zaključivanje ugovora na daljinu sa trgovcima, ulože razumni napor da nasumično provere u bilo kojoj zvaničnoj, slobodno dostupnoj i mašinski čitljivoj onlajn bazi podataka jesu li ponuđeni proizvodi ili usluge identifikovani kao nezakoniti.⁵⁷

Pored zabrane opšteg nadzora, Uredbom EU o digitalnim uslugama uvođi se tzv. „pravilo dobrog Samarićanina“ koje ranija Direktiva EU o elektronskoj trgovini nije poznavala. Na osnovu ovog pravila, dobrovoljne aktivnosti onlajn posrednika usmerene ka uklanjanju nezakonitog sadržaja ne mogu biti prepreka primeni pravila o isključenju odgovornosti posrednika. Još pre usvajanja Uredbe EU o digitalnim uslugama, Evropska komisija je počela da podstiče aktivnosti posrednika koje vode dobrovoljnom uklanjanju nezakonitog sadržaja. Na primer, 2018. godine „Facebook“, „Google“, „Twitter“ i „Mozilla“ su, uz podršku Evropske komisije, usvojili Kodeks ponašanja u vezi sa govorom mržnje. Kodeks su potom prihvatili „Microsoft“ i „TikTok“. Kodeks ponašanja u vezi sa govorom mržnje je potom izmenjen i dopunjen 2022. godine, da bi u februaru 2025. godine Evropska komisija i Evropski odbor koordinatora za digitalne usluge odlučili da ga priznaju kao jedan od (samo) regulatornih akata čije usvajanje propisuje Uredba EU o digitalnim uslugama.

„Pravilo dobrog Samarićanina“ iz Uredbe EU o digitalnim uslugama inspirisano je Odeljkom 230(c) Zakona o komunikacijama Sjedinjenih Američkih Država iz 1934. godine, koji je izmenjen i dopunjen Zakonom o telekomunikacijama 1996. godine. U pravu SAD, „pravilo dobrog Samarićanina“ štiti onlajn posrednike kada oni savesno preduzimaju mere ograničavanja pristupa sadržaju ili mere ograničavanja njegove dostupnosti. Povrh toga, posrednici potpadaju pod polje primene ovog pravila i kada nisu delovali u odnosu na sporni sadržaj, nezavisno od toga da li su za njega znali ili ne, pod uslovom da sadržaj nije zabranjen saveznim zakonom. Međutim, evropski zakonodavac nije preuzeo „pravilo dobrog Samarićanina“ u celini. Onlajn posrednici u Evropskoj uniji koji preduzimaju dobrovoljne mere uklanjanja nezakonitog sadržaja i dalje su obuhvaćeni poljem primene pravila o isključenju odgovornosti zbog „neutralnog držanja“, ali nisu obuhvaćeni tim pravilom ukoliko nisu preduzeli nikakve mere prema takvom sadržaju. Naime, Uredbom EU o digitalnim uslugama propisano je da sama činjenica da onlajn posrednici preduzimaju aktivnosti čiji je cilj otkrivanje, identifikovanje i delovanje protiv nezakonitog sadržaja ne čini izuzeća od odgovornosti utvrđena ovom Uredbom nedostupnima, pod uslovom da se te aktivnosti sprovode u dobroj veri i s dužnom pažnjom. Stoga, takve aktivnosti koje je onlajn posrednik preduzeo ne bi trebalo uzeti u obzir pri utvrđivanju može li se on osloniti na pravilo o isključenju odgovornosti, naročito u pogledu toga pruža li posrednik svoje usluge neutralno i može li zbog toga biti obuhvaćen područjem primene relevantne odredbe. Ipak, potrebno je ceniti okolnosti svakog slučaja, budući da dobrovoljna delovanja ne bi trebalo zloupotrebljavati za zaobilazanje obaveza koje onlajn posrednici imaju na osnovu ove Uredbe.⁵⁸

57 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, čl. 31, st. 3.

58 Vid. Uredba EU o digitalnim uslugama, § 26 preambule i čl. 7.

Ukoliko posmatramo širi kontekst ovih pravila, možemo uočiti da je pravilo „obavesti i ukloni“ (engl. *notice and takedown*) svakako najdelotvorniji način borbe protiv nezakonitog sadržaja i drugog sadržaja protivnog pravilima korišćenja usluga onlajn posrednika. Tako se, međutim, privatnim kompanijama prepušta da određuju granice slobode izražavanja.⁵⁹ Ubrzo su se pokazali nedostaci ovakvog pristupa, koji su se ogledali pre svega u nedovoljno transparentnom postupanju onlajn posrednika, pitanjima u vezi sa teretom dokazivanja nezakonitosti sadržaja, pitanjima odgovornosti za algoritamsko uvećanje vidljivosti nezakonitog sadržaja i dr.⁶⁰ Povrh toga, „pravilom dobrog Samarićanina“ se onlajn posrednicima garantuje da njihove dobrovoljno preduzete aktivnosti na uklanjanju korisničkog sadržaja neće biti sankcionisane. S druge strane, državama članicama EU je zabranjeno da onlajn posrednicima nametnu obavezu opšteg nadzora nad prenosom ili skladištenjem podataka. Svrha tog pravila je da štiti slobodu izražavanja i sprečava prekomerno blokiranje korisničkog sadržaja od strane onlajn posrednika. U ovakvom pristupu zakonodavca, neki autori vide odraz neoliberalne koncepcije društva, po kojoj prednost treba dati privatnim kompanijama u odnosu na državne organe, jer privatni akteri donose progres.⁶¹

4. ZAVRŠNE NAPOMENE: POGLED IZ SRBIJE

Kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Republika Srbija kontinuirano harmonizuje svoje propise sa pravom Unije. U narednom periodu biće potrebno uskladiti domaće propise i sa odredbama Uredbe EU o digitalnim uslugama. Imajući u vidu širok krug pitanja koje su predmet Uredbe, biće potrebno izmeniti i dopuniti brojne domaće zakone.⁶² Kada je reč o pitanjima u vezi sa moderiranjem sadržaja, biće prevashodno potrebno uskladiti odredbe sledećih zakona: Zakon o elektronskoj trgovini⁶³, Zakon o elektron-

59 Neki autori kritikuju mogućnost digitalnih platformi da ograničavaju ili ukidaju naloge korisnika, smatrajući da su digitalne platforme vrsta savremenog javnog foruma. Više o tome: Dušan V. Popović, „Freedom of expression on social networks: an international perspective“ in: *The impact of digital platforms and social media on the freedom of expression and pluralism: analysis on certain Central European countries* (ed. M. Wielec), Ferenc Madl Institute of comparative law, CEA Publishing, 2021, 282-283.

60 Luca Nannini, Eleonora Bonel, Davide Bassi, Michele Joshua Maggini, „Beyond phase-in: assessing impacts on disinformation of the EU Digital Services Act“, *AI and Ethics*, 2025/5, 1245.

61 Vid. npr. Marta Maroni, „Mediated transparency: The Digital Services Act and the legitimisation of platform power“ in: *(In)visible European government: Critical approaches to transparency as an ideal and a practice* (eds. M. Hillebrandt, P. Leino-Sandberg, I. Koivisto), Routledge, 2023, 310.

62 Neki autori zagovaraju odlaganje donošenja nacionalnih propisa po uzoru na Uredbu EU o digitalnim uslugama, kako bi se izvukle pouke iz iskustava Unije. Vid. npr. Daphne Keller, „The European Union's new DSA and the rest of the world“, in: *Putting the DSA into practice* (eds. J. van Hoboken, J. P. Quintais, N. Appelman, R. Fahy, I. Buri, M. Straub), Verfassungsbooks, 2023, 234.

63 *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009, 95/2013 i 52/2019.

skim medijima⁶⁴ i Zakon o javnom informisanju i medijima⁶⁵. U vezi sa pitanjima oglašavanja na digitalnim platformama, prioritetno će biti usaglašavanje odredaba Zakona o oglašavanju sa Uredbom EU o digitalnim uslugama. Međutim, zakonodavna intervencija moraće da obuhvati i propise iz oblasti zaštite podataka o ličnosti, propise koji regulišu bezbednost komunikacionih mreža, propise iz oblasti elektronskih komunikacija, propise kojima je uređen rad policije i dr.

Nove zakonske obaveze predstavljaju značajan regulatorni teret za poslovanje onlajn posrednika, naročito za posrednike koji pripadaju kategorijama veoma velikih onlajn platformi i veoma velikih onlajn pretraživača. Pritom, treba imati u vidu činjenicu da Srbija i druge države Zapadnog Balkana, gledano ponaosob, predstavljaju malo tržište za velike digitalne platforme. Iz toga proizilazi bojazan da bi neki adresati ovih obaveza mogli da prestanu sa pružanjem određenih usluga u ovom delu Evrope, ukoliko bi procenili da bi im to bilo isplativije od snošenja troškova usklađivanja sa regulatornim obavezama. U drugom pesimističnom scenariju, neke digitalne platforme bi mogle da pribegnu taktici ignorisanja ovih obaveza, počev od obaveze imenovanja svog predstavnika.⁶⁶ Imajući u vidu da su države Zapadnog Balkana, čak i zbirno posmatrano, malo tržište, kako u smislu broja korisnika, tako i u pogledu vrednosti tržišta, poželjno je da koordinišu svoje aktivnosti i zajedno istupe prema onlajn posrednicima. Da bi takav nastup bio uspešan, bila bi neophodna i podrška Evropske komisije, kao vid pritiska da adresati obaveza koje predstavljaju nacionalne pandane odredaba Uredbe EU o digitalnim uslugama prihvate da usklade svoje poslovanje i u ovom delu Evrope.

Drugo važno pitanje koje se postavlja pred Republiku Srbiju i ostale države kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji jeste odabir tela kome će biti poverena nadležnost nacionalnog koordinatora za digitalne usluge. Države članice Evropske unije su ovom pitanju pristupile različito. Neke države, kao na primer Austrija, za nacionalnog koordinatora za digitalne usluge odredile su regulatorno telo za elektronske medije. Druge su ovu nadležnost poverile telu za zaštitu konkurencije (na primer, Luksemburg). U nekim državama članicama EU, kao što je to slučaj u Švedskoj, za nacionalnog koordinatora za digitalne usluge određeno je regulatorno telo za elektronske komunikacije. Najzad, neke države, kao na primer Letonija, ovu nadležnost su poverile telu za zaštitu potrošača. Ipak, preovlađuje pristup po kome se za nacionalnog koordinatora za digitalne usluge određuje regulatorno telo za elektronske medije. Isti pristup srpskog zakonodavca bio bi poželjan samo u slučaju da prethodno dođe do značajnog jačanja institucionalnih kapaciteta Regulatornog tela za elektronske medije Republike Srbije (nadalje, REM). U Godišnjem izveštaju o napretku Srbije u

64 *Sl. glasnik RS*, br. 92/2023 i 51/2025.

65 *Sl. glasnik RS*, br. 92/2023 i 51/2025.

66 Indikativno je da se takav problem nedavno desio i u Brazilu, državi sa 212 miliona stanovnika, kada je kompanija "X" odbila da imenuje predstavnika u toj državi, u skladu sa nacionalnim propisima.

procesu evropskih integracija za 2024. godinu, Evropska komisija ocenjuje da „(...) uprkos novim zakonskim rešenjima čiji cilj je jačanje nezavisnosti i efikasnosti REM-a, regulatorno telo nije ostvarilo svoju funkciju u punom potencijalu, pri čemu je i dalje prisutna ozbiljna zabrinutost u pogledu nezavisnosti ovog tela.“⁶⁷

Iz napred iznetih razloga, jasno je da uspešne harmonizacije domaćih propisa sa odredbama Uredbe EU o digitalnim uslugama neće biti bez značajne podrške Evropske komisije ovom procesu, kako u Republici Srbiji, tako u drugim državama Zapadnog Balkana. Ogromna razlika u veličini i vrednosti tržišta država Zapadnog Balkana, s jedne strane, i ekonomskoj, a time i političkoj, moći velikih onlajn platformi, s druge strane, nedvosmisleno ukazuje na slab pregovarački položaj evropskih država izvan Evropske unije. Bez podrške Evropske komisije željenom ishodu da velike onlajn platforme tretiraju korisnike iz država kandidata na isti način na koji tretiraju građane Unije, prilično je izvesno da bi se nacionalna tela prilikom sprovođenja domaćih propisa, ma koliko oni bili harmonizovani sa odredbama Uredbe EU o digitalnim uslugama, suočila sa značajnim izazovima.

LITERATURA:

- Albert John, “DSA risk assessment reports: A guide to the first rollout and what’s next”, *DSA Observatory*, dostupno na adresi: <https://dsa-observatory.eu/2024/12/09/> (pristup: 14.8.2025).
- Eder Niklas, “Making systemic risk assessments work: how the DSA creates a virtuous loop to address the societal harms of content moderation”, *German Law Journal*, 2024/25, 1197-1218.
- Izyumenko Elena, Senftleben Martin, Schutte Nynke, Smit G. Edith, van Noort Guda, van Velzen Lieselotte, “Online behavioural advertising, consumer empowerment and fair competition: are the DSA transparency obligations the right answer?”, *Journal of European Consumer and Market Law*, 2/2025, 46-59.
- Keller Daphne, „The European Union’s new DSA and the rest of the world“, in: *Putting the DSA into practice* (eds. J. van Hoboken, J. P. Quintais, N. Appelman, R. Fahy, I. Buri, M. Straub), *Verfassungsbooks*, 2023, 227-241.
- Maroni Marta, “Mediated transparency: The Digital Services Act and the legitimisation of platform power” in: *(In)visible European government: Critical approaches to transparency as an ideal and a practice* (eds. M. Hillebrandt, P. Leino-Sandberg, I. Koivisto), *Routledge*, 2023, 305-326.
- Nannini Luca, Bonel Eleonora, Bassi Davide, Maggini Michele Joshua, “Beyond phase-in: assessing impacts on disinformation of the EU Digital Services Act”, *AI and Ethics*, 2025/5, 1241-1269.

67 Evropska komisija, *Godišnji izveštaj o napretku Srbije u procesu evropskih integracija*, 2024. god., SWD(2024) 695 final, 76.

- Quintais Joao Pedro, Schwemer Sebastian Felix, „The interplay between the Digital Services Act and sector regulation: How special is copyright?“, *European Journal of Risk Regulation*, 2022, 13(2), 191–217.
- Popović V. Dušan, „Direktiva EU o autorskom pravu na jedinstvenom digitalnom tržištu: (pre)ambiciozni odgovor na izazove interneta“ u: *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2019)* (ur. V. Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2019, 221-239.
- Popović V. Dušan, „Freedom of expression on social networks: an international perspective“ in: *The impact of digital platforms and social media on the freedom of expression and pluralism: analysis on certain Central European countries* (ed. M. Wielec), Ferenc Madl Institute of comparative law, CEA Publishing, 2021, 277-310.
- Popović V. Dušan, „Prethodna regulacija digitalnih tržišta u EU: ograničavanje tržišne moći digitalnih platformi“, u: *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2022)* (ur. V. Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2022, 299-318.
- Popović V. Dušan, „Doprinos Uredbe EU o digitalnim uslugama transparentnijem radu onlajn posrednika“ u: *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2023)* (ur. V. Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2024, 261-280.
- Rojszczak Marcin, „The Digital Services Act and the problem of preventive blocking of (clearly) illegal content“, *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 3/2/2023, 44-59.
- Tommasi Sara, *The risk of discrimination in the digital market: From the Digital Services Act to the future*, Springer, 2023.
- Wilman Folkert, Kaleda Saulius Lukas, Loewenthal Paul-John, *The EU Digital Services Act: A Commentary*, Oxford University Press, 2024.
- Wolters Pieter, Zuiderveen Borgesius Frederik, „The EU Digital Services Act: what does it mean for online advertising and adtech?“, *International Journal of Law and Information Technology*, 33/2025, 1-25.

Prof. Dr. Dušan V. Popović

Full Professor, University of Belgrade – Faculty of Law

REMOVAL OF ILLEGAL CONTENT FROM DIGITAL PLATFORMS: HARMONISATION WITH EU DIGITAL SERVICES ACT*

Abstract: *With the adoption of the EU Digital Services Act, the legal framework of operations on the digital market of the European Union has been significantly changed, with the aim of introducing greater transparency in the operation of online platforms and strengthening the rights of users of services on the Internet. The EU Digital Services Act established a system of asymmetric due diligence obligations, addressed to different categories of online intermediaries. Additional obligations are imposed on very large online platforms and very large online search engines. The paper analyzes the provisions of the EU Digital Services Act, which regulate the procedure for removing illegal content from digital platforms: the obligation to report on content moderation, the obligation to establish a notice-and-action mechanism, the obligation to assess risks and the obligation of transparent advertising. Also, the ban on general monitoring of data transmission or storage is analyzed, which is compared with related rules in the US law. Finally, the present level of harmonisation of the law of the Republic of Serbia with EU law in this area is assessed and pointed to the challenges in the upcoming process of approximation with the provisions of the EU Digital Services Act. The identified challenges are also relevant for other countries of the Western Balkans, further to Serbia.*

Key words: *Digital services. – Content moderation. – Freedom of expression. – Infringement of rights. – Internet.*

* This paper represents a contribution to the project of the University of Belgrade, Faculty of Law “Problems of creation, interpretation and enforcement of law (2025)”, within the research group “Legal regime of digital services in Serbian law and European Union law”.