



Funded by
the European Union

Pripremljenost regulatora digitalnog okruženja za zahteve **DSA**, **DMA** i **AIA**:

Analiza institucionalnih kapaciteta **BiH** i **Srbije**

Autori:

Prof. dr Đorđe Krivokapić
Doc. dr Nasir Muftić
Snežana Bajčeta
Maida Ćulahović
Milan Vujić

oktobar, 2025.

Sadržaj

Pojmovnik	6
Uvod	10
Kontekst: Digitalna transformacija i regulatorni zahtevi	10
Važnost institucionalnog dizajna i regulatornih kapaciteta u implementaciji na Zapadnom Balkanu	13
Zakon o digitalnim uslugama (DSA)	13
Zakon o digitalnim tržištima (DMA)	15
Zakon o veštačkoj inteligenciji (AIA)	17
Važnost propisa, njihove strukture i dizajna za Zapadni Balkan	18
Metodologija	20
Pravni i institucionalni zahtevi DSA, AIA i DMA	21
Zakon o digitalnim uslugama	23
Nadzorna ovlašćenja	25
Istražna ovlašćenja	26
Izvršna ovlašćenja	27
Ovlašćenja autorizacije	29
Normativna ovlašćenja	29
Kordinaciona ovlašćenja	31
Zakon o veštačkoj inteligenciji	31
Tela za nadzor tržišta	34
Nadzorna ovlašćenja	35
Istražna i inspekcijska ovlašćenja	40
Administrativna i koordinaciona ovlašćenja	42
Ovlašćenja specifične autorizacije	43
Izvršna ovlašćenja	44
Organi nadležni za notifikaciju	47
Ovlašćenja autorizacije	48
Nadzorna ovlašćenja	49
Istražna ovlašćenja i ukidanje statusa	50
Tela za zaštitu osnovnih prava	52
Nadzorna ovlašćenja	52

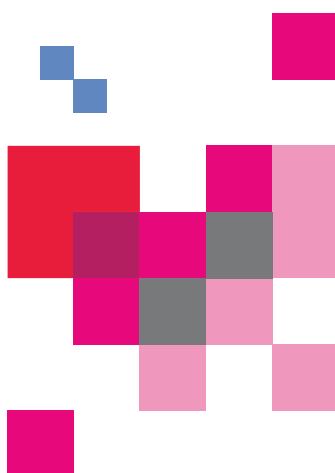
Zakon o digitalnim tržištima	53
Ovlašćenja Evropske komisije	54
Nadzorna ovlašćenja	54
Istražna ovlašćenja	56
Izvršna ovlašćenja	58
Normativna ovlašćenja	61
Ovlašćenja za saradnju i koordinaciju	63
Savetodavni komitet za digitalna tržišta	65
Uloga komiteta	65
Visoka grupa za DMA	66
Ograničenja i izazovi primene van Evropske unije	68

Procena kapaciteta nacionalnih regulatora 73

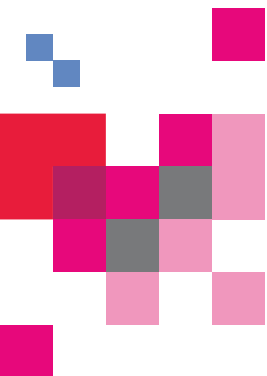
Metodološki okvir	73
Procena nezavisnosti organa	78
Procena ovlašćenja regulatora	81
Zahtevi u pogledu ljudskih kapaciteta	90
Zaključci	103

Preporuke 105

Strateški pravci razvoja institucionalnog okvira	105
Pravni i organizacioni koraci	107
Izgradnja kapaciteta	108



Sažetak



„Evropa spremna za digitalno doba“, politički prioritet Evropske komisije iz 2019. označio je početak regulatorne ambicije EU da se pozicionira kao globalni lider u oblikovanju digitalnih pravila. Agenda je obuhvatila jačanje digitalne ekonomije i infrastrukture, unapređenje zaštite podataka i tržišne konkurencije, te izgradnju digitalnog suvereniteta zasnovanog na osnovnim ljudskim pravima. Ključni stubovi tog procesa danas su Zakon o digitalnim uslugama (*Digital Services Act*, DSA), Zakon o digitalnim tržištima (*Digital Markets Act*, DMA) i Zakon o veštačkoj inteligenciji (*Artificial Intelligence Act*, AIA), koji postavljaju nove izazove i za države Zapadnog Balkana.

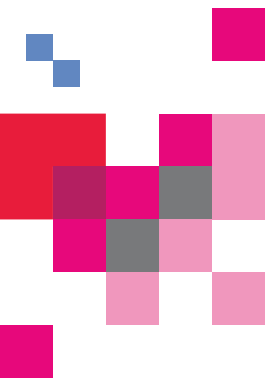
U fokusu studije nalazi se analiza spremnosti regulatornih i institucionalnih kapaciteta Republike Srbije i Bosne i Hercegovine za sprovođenje obaveza koje proizlaze iz DSA, DMA i AIA. Pored formalne obaveze usklađivanja zakonodavstva sa pravom EU, u skladu sa sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju dve zemlje Evropskoj uniji, implementacija ovih instrumenata donela bi i jasne ekonomske i društvene koristi: povećanje poverenja građana u aktere digitalnog okruženja, lakši pristup regionalnih kompanija jedinstvenom tržištu EU i stvaranje predvidljivijeg regulatornog okvira za privlačenje investicija.

Metodološki okvir studije obuhvata mapiranje institucionalnih uloga koje predviđaju DSA, DMA i AIA, te poređenje opisanih ovlašćenja sa nadležnostima domaćih institucija. Najpre su ispitani zahtevi svakog od tri propisa. DMA se oslanja na centralizovan nadzor u rukama Evropske komisije i stoga je najjednostavniji za transpoziciju, jer ne zahteva stvaranje novih nacionalnih struktura. Nasuprot tome, DSA i AIA predviđaju

nacionalne koordinate, nezavisna nadzorna tela i duboku integraciju u evropski institucionalni okvir, što predstavlja ozbiljan izazov za zemlje koje nisu članice Unije.

Podaci o ljudskim resursima postojećih institucija u Srbiji i BiH prikupljeni su kroz analizu internih akata i zahteve za slobodan pristup informacijama, dok su takođe razmotreni njihovi organizacioni modeli i kompetencije. Time je omogućena procena mere u kojoj postojeći kapaciteti odgovaraju zahtevima nove regulative i šta je potrebno za njihovo jačanje.

Ključni nalazi potvrđuju da potrebe za specijalizovanim tehničkim znanjima, dodatnim finansijskim i ljudskim resursima, kao i mehanizmima međuinstitucionalne saradnje, jasno prevazilaze trenutne kapacitete institucija u Srbiji i BiH, dok će uspešna implementacija DSA, DMA i AIA zahtevati daleko više od pukog prepisivanja zakonskih normi. Neophodno je strateško jačanje regulatorne infrastrukture, uključujući formiranje i/ili osnaživanje nezavisnih tela, obezbeđivanje održivih resursa i sistematsko ulaganje u specijalizovanu ekspertizu. Suštinski izazov ostaje kako institucionalno odgovoriti na zahteve postavljene novim pravilima i time osigurati da digitalna transformacija u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini bude vođena principima transparentnosti, odgovornosti i zaštite osnovnih ljudskih prava.



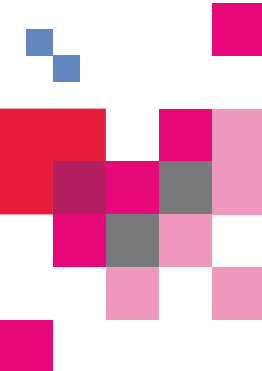
Pojmovnik

Zakon o digitalnim uslugama (*Digital Services Act, DSA*)

POJAM	OBJAŠNJENJE
Pružalac usluge	Internet posrednik koji pruža usluge prenosa ili skladištenja podataka, ili onlajn platforma koja pruža uslugu skladištenja podataka i njihovog daljeg širenja u javnost. U onlajn platforme spadaju društvene mreže, platforme za razmenu sadržaja, trgovine aplikacijama, platforme za prodaju, putovanja ili smeštaj.
Vrlo velike onlajn platforme i vrlo veliki onlajn pretraživači (<i>Very Large Online Platforms, VLOPs; Very Large Online Search Engines, VLOSEs</i>)	Onlajn platforme i onlajn pretraživači koji imaju prosečni mesečni broj aktivnih primalaca usluge u EU jednak ili veći od 45 miliona, odnosno oko 10% stanovništva Unije. Zbog svoje veličine i uticaja, VLOPs i VLOSEs imaju i brojnije i kompleksnije obaveze; na primer, sprovođenje procena rizika i primena mera za smanjenje rizika. Primeri VLOPs: Amazon Store, Apple AppStore, Booking, Facebook, TikTok, X, Instagram, LinkedIn, YouTube, Google Maps, Pornhub...
Koordinator za digitalne usluge	Nezavisno telo nadležno za primenu i sprovođenje DSA u svakoj državi članici.
Nadležna tela	Druga nacionalna tela odgovorna za nadzor pružalaca usluga, određene zadatke ili sektore koji su obuhvaćeni pravilima DSA.
Evropski odbor za digitalne usluge (<i>European Board for Digital Services</i>)	Nezavisna savetodavna grupa koja savetuje Komisiju i koordinate za digitalne usluge u cilju dosledne primene DSA i efikasne međusobne saradnje. Odbor se sastoji od predstavnika koordinatora za digitalne usluge svih država članica EU.
Pravni zastupnik	Pravno ili fizičko lice koje su pružaoci usluga bez poslovnog sedišta u EU, ali koji nude usluge na teritoriji Unije, dužni da odrede u jednoj od država članica u kojoj nude svoje usluge.
Službenik za praćenje usklađenosti	Lice odgovorno za praćenje usklađenosti sa DSA i saradnju sa koordinatorom za digitalne usluge i Komisijom. Imenuje ga pružalac usluge.

Pouzdaní prijavljivači (<i>trusted flaggers</i>)	Nezavisni subjekti kojima je koordinator za digitalne usluge dodelio poseban status za otkrivanje, identifikaciju i prijavljivanje nezakonitog sadržaja onlajn platformama.
Ovlašćeni istraživači	Pojedinci kojima je koordinator za digitalne usluge dodelio poseban status, te koji kao takvi mogu od onlajn platformi tražiti pristup podacima za potrebe specifičnih istraživanja.
Telo za vansudsko rešavanje sporova	Nezavisno telo koje akredituje koordinator za digitalne usluge, za vođenje vansudskih postupaka protiv odluka platformi koje se odnose na uklanjanje sadržaja, suspenziju naloga ili odbijanje prijava korisnika.
Sistemske rizici	Rizici koji proizlaze iz dizajna, funkcionisanja i korišćenja usluga, a odnose se na: a) širenje nezakonitog sadržaja, b) rizike po ostvarivanje fundamentalnih ljudskih prava, c) negativne uticaje na građanski diskurs, izborne procese i javnu bezbednost, te d) rizike od rodno zasnovanog nasilja, rizike po mentalnu i fizičku dobrobit dece i pojedinaca.

Zakon o digitalnim tržištima (*Digital Markets Act, DMA*)

POJAM	OBJAŠNJENJE
Čuvar pristupa tržištu (<i>Gatekeeper</i>)	Velika digitalna platforma koja ispunjava kriterijume iz člana 3 DMA (npr. broj aktivnih korisnika, visina prihoda, tržišna vrednost, prekogranično poslovanje) i koja ima stabilnu i trajnu poziciju moći na tržištu. Gatekeeperi su adresati posebnih obaveza i zabrana iz DMA.
 Savetodavni odbor za DMA (<i>Digital Markets Advisory Committee</i>)	Telo sastavljeno od predstavnika država članica koje Evropska komisija konsultuje prilikom donošenja izvršnih akata. Njegova uloga je da obezbedi reprezentativnost država članica u procesu sprovođenja DMA.
Visoka grupa za DMA (<i>High-Level Group</i>)	Savetodavno telo koje okuplja predstavnike evropskih regulatornih mreža (BEREC, EDPB/EDPS, ECN, CPC, Media Board), sa ciljem da pruži Komisiji stručnu ekspertizu, olakša koordinaciju između DMA i drugih regulatornih oblasti i obezbedi usklađenost politika na nivou EU.

Zakon o veštačkoj inteligenciji (*Artificial Intelligence Act, AIA*)

POJAM	OBJAŠNJENJE
Sistem veštačke inteligencije (<i>AI system</i>)	Mašinski zasnovan sistem dizajniran da funkcioniše sa različitim nivoima autonomije, koji može pokazivati adaptivnost nakon puštanja u rad, a koji, za eksplicitne ili implicitne ciljeve, na osnovu primljenih ulaza donosi zaključke o tome kako da generiše izlaze kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke koje mogu uticati na fizička ili virtualna okruženja.
Rizik	Kombinacija verovatnoće nastanka štete i ozbiljnosti te štete. Visokorizični AI sistemi su oni čija upotreba može ozbiljno ugroziti zdravlje, bezbednost ili osnovna prava, kao što su AI u kritičnoj infrastrukturi, obrazovanju, medicini, zapošljavanju, pravosuđu, policiji ili migracionim procedurama. AI sistemi ograničenog rizika nose manji rizik, a prepoznaju se kao mašinski generisani sadržaj, poput vizuelnih artefakata (<i>deepfake</i>) ili tekstova. Minimalni ili niskorizični AI sistemi ne predstavljaju značajan rizik, poput AI u video-igrama, filtera za spam i slično.
Provajder	Fizičko ili pravno lice, javni organ, agencija ili drugi subjekt koji razvija AI sistem ili AI model opšte namene, ili koji ima razvijen AI sistem ili AI model opšte namene i stavlja ga na tržište ili pušta u upotrebu pod sopstvenim imenom ili žigom, bilo da je u pitanju plaćena ili besplatna usluga.
Ovlašćeni predstavnik	Fizičko ili pravno lice koje se nalazi ili je registrovano u Uniji i koje je dobilo i prihvatilo pisanu punomoć od provajdera AI sistema ili AI modela opšte namene da, u njegovo ime, izvršava obaveze i sprovodi propisane procedure.

Uvoznik	Fizičko ili pravno lice koje se nalazi ili je registrovano u Uniji, a koje stavlja na tržište AI sistem koji nosi ime ili žig fizičkog ili pravnog lica sa sedištem u trećoj zemlji.
Distributer	Fizičko ili pravno lice u lancu snabdevanja, osim provajdera ili uvoznika, koje stavlja AI sistem na raspolaganje na tržištu Unije.
Subjekt koji uvodi sistem	Fizičko ili pravno lice, javni organ, agencija ili drugo telo koje koristi AI sistem u okviru svoje nadležnosti, osim kada se AI sistem koristi u okviru lične neprofesionalne aktivnosti.
Biometrijska identifikacija	Automatsko prepoznavanje fizičkih, fizioloških, bihevioralnih ili psiholoških ljudskih osobina u svrhu utvrđivanja identiteta fizičkog lica, poređenjem biometrijskih podataka tog lica sa biometrijskim podacima pojedinaca pohranjenim u bazi podataka.
Izolovano okruženje (<i>sandbox</i>)	Konkretan i kontrolisan okvir koji uspostavlja nadležno telo, a koji provajderima ili potencijalnim provajderima AI sistema pruža mogućnost da razvijaju, obučavaju, validiraju i testiraju, gde je primenjivo u realnim uslovima, inovativni AI sistem, u skladu sa „sandbox planom“, za ograničeno vreme i pod regulatornim nadzorom.

Uvod



Kontekst: Digitalna transformacija i regulatorni zahtevi

Tokom poslednje decenije, Evropska unija (EU) značajno je redefinisala svoj pristup regulaciji digitalnog okruženja. Ovaj proces pokrenut je nizom izazova koje donose velike multinacionalne onlajn platforme, uključujući rast eksploatacije ličnih podataka, pretnje informacionoj bezbednosti, širenje govora mržnje i dezinformacija, kao i razvoj novih tehnologija poput veštačke inteligencije. EU je i ranije bila pozicionirana kao lider u oblasti regulacije informacionih tehnologija, ali kompleksnost navedenih problema i dinamika globalne regulatorne scene stvorili su potrebu za inovativnim i sveobuhvatnim pristupom. Kao odgovor, EU je razvila obiman pravni okvir, čiju okosnicu predstavljaju Zakon o digitalnim uslugama (*Digital Services Act*, DSA), Zakon o digitalnim tržištima (*Digital Markets Act*, DMA) i Zakon o veštačkoj inteligenciji (*Artificial Intelligence Act*, dalje u tekstu: AIA).

DSA se bavi uređenjem digitalnih usluga i jačanjem odgovornosti onlajn platformi; DMA ima za cilj stvaranje pravičnijeg i konkurentnijeg digitalnog tržišta, posebno u odnosu na tzv. *gatekeeper* kompanije; dok AIA uvodi prvi sveobuhvatni pravni okvir za regulaciju veštačke inteligencije, balansirajući između inovacija i zaštite temeljnih prava. Zajedno sa drugim propisima, ovi instrumenti predstavljaju temelj nove digitalne regulacije EU i oblikuju standarde koji prelaze granice Unije.

U kontekstu država Zapadnog Balkana, pitanje njihove implementacije posebno je značajno. Sve tri regulative postavljaju zahteve koji nadilaze puko usklađivanje formalnog zakonodavstva i otvaraju pitanja institucionalnih kapaciteta i praktične primene. Dizajn propisa, naročito DSA i DMA, pretpostavlja koordinisane aktivnosti institucija EU i država članica, zajedničko tumačenje odredbi i usklađeno sprovođenje, što u regionu otvara dilemu: imaju li nacionalne institucije dovoljno resursa da samostalno sprovedu kompleksne zadatke koje ovi propisi predviđaju, te da li i pod kojim uslovima mogu osigurati njihovu efektivnu primenu?

Obaveza država Zapadnog Balkana da usklađuju svoje zakonodavstvo s pravom EU proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), međunarodnih ugovora koji postavljaju osnovu za približavanje Uniji. Usvajanje pravnih tekovina EU, uključujući i regulaciju digitalnih tehnologija, sastavni je deo Kopenhaških kriterijuma.¹ Pored formalnih međunarodnopravnih obaveza, države regiona imaju i snažne političke i ekonomske interese da implementiraju evropske standarde. EU je najveći trgovinski partner Zapadnog Balkana, sa učešćem od gotovo 70% u ukupnoj robnoj razmeni regiona, te učestvuje sa oko 70% u ukupnim stranim direktnim investicijama.² Ovi podaci jasno pokazuju međuzavisnost ekonomija i potencijalnu štetu od neusklađivanja sa evropskim pravilima. Primeri usklađivanja nacionalnih zakona već postoje u oblasti digitalne regulacije. Opšta uredba o zaštiti ličnih podataka (GDPR) je usvojena ili preslikana u nacionalne zakone u Srbiji i BiH. Nacionalni zakoni o konkurenciji u regionu, modelirani prema evropskim

¹ Evropska unija, [Kriterijumi za pristupanje \(Kriterijumi iz Kopenhagena\)](#), EUR-Lex, pristupljeno 30. septembra 2025.

² Evropska unija, [Western Balkans EU trade relations with the Western Balkans Facts, figures and latest developments](#), pristupljeno 30. septembra 2025.

propisima, takođe potvrđuju snažan uticaj prava EU na domaće zakonodavstvo. U tom smislu, implementacija DSA, DMA i AI Akta u nacionalne pravne sisteme predstavlja logičan nastavak procesa usklađivanja. To je već eksplicitno navedeno kao obaveza u izveštajima o napretku Republike Srbije i Bosne i Hercegovine za 2024. godinu,³ dok slična očekivanja postoje i prema drugim državama regiona.

Osim obaveza, usvajanje ovih propisa donosi i jasne koristi državama Zapadnog Balkana. Prvo, oni uspostavljaju pravila koja povećavaju transparentnost, bezbednost i odgovornost u digitalnom prostoru, čime se jača zaštita korisnika i poverenje građana. Drugo, omogućavaju regionalnim kompanijama lakši pristup jedinstvenom digitalnom tržištu EU, smanjujući administrativne barijere i troškove poslovanja. Treće, stvaraju stabilnije regulatorno okruženje, što je posebno značajno za privlačenje stranih investicija i razvoj inovacija, uključujući i one u oblasti veštačke inteligencije. U suprotnom, države regiona ostaju bez alata koji mogu proizvesti slične efekte, a samostalna regulacija ovako složenih oblasti teško je izvodiva.

Iz tih razloga, DSA, DMA i AIA predstavljaju ključne tačke spajanja pravnih obaveza, političkih interesa i ekonomskih potreba država Zapadnog Balkana u digitalnom prostoru. Oni se mogu posmatrati istovremeno kao izazov i kao prilika: s jedne strane, zahtevaju značajno jačanje institucionalnih kapaciteta; s druge, nude okvir koji vodi ka bezbednijem, konkurentnijem i integrisanijem digitalnom tržištu.

³ Evropska komisija, [Izveštaj o Bosni i Hercegovini 2024](#), Radni dokument Komisije, objavljeno 30. oktobra 2024, pristupljeno 30. septembra 2025.; Evropska komisija, [Izveštaj o Srbiji 2024](#), Proširenje i istočno susedstvo, objavljeno 30. oktobra 2024, pristupljeno 30. septembra 2025.

Važnost institucionalnog dizajna i regulatornih kapaciteta u implementaciji na Zapadnom Balkanu

DSA, DMA i AIA ne slede istu strukturu. Zasnovani su na različitim modelima i predviđaju učešće različitih aktera u drugačijim kapacitetima. Zbog toga nije moguće zauzeti uniformni pristup. Raznovrsnost modela prikazaćemo u kratkom pregledu svakog od tri propisa.

Zakon o digitalnim uslugama (DSA)

DSA ima za cilj da stvori bezbednije i transparentnije digitalno okruženje, u ravnoteži između zaštite osnovnih prava korisnika i očuvanja slobodnog toka informacija. Za razliku od DMA, koji se usmerava na fer konkurenciju i sprečavanje zloupotrebe moći od strane tzv. *gatekeeper* platformi, DSA se fokusira na širi spektar posredničkih digitalnih usluga i posebno na rizike koje stvaraju vrlo velike onlajn platforme (VLOPs) i vrlo veliki onlajn pretraživači (VLOSEs).

U svojoj strukturi, DSA se oslanja na nekoliko osnovnih principa. Propis zadržava režim ograničene odgovornosti za pružaoce digitalnih usluga. Posrednici, poput društvenih mreža ili platformi za razmenu datoteka, nisu automatski odgovorni za nezakonit sadržaj koji se pojavljuje na njihovim servisima, osim kada dobiju konkretno saznanje o tom sadržaju. Princip ograničene odgovornosti posrednika osigurava da internet može funkcionisati kao prostor slobodne komunikacije, dok

istovremeno daje korisnicima mogućnost da prijave nezakonit sadržaj i zatraže njegovo uklanjanje. Dalje, DSA uvodi sloj novih obaveza dužne pažnje (*due diligence rules*), koje se postepeno povećavaju zavisno od veličine i uticaja pružaoca usluge. Manji posrednici podležu osnovnim pravilima, dok se za velike i naročito za vrlo velike platforme i pretraživače uvode detaljne i strože procedure. Na ovaj način napušta se pristup „jedno pravilo za sve“ i uvodi se sistem proporcionalne regulacije koji uzima u obzir stvarne rizike i moć određenog aktera.

Takođe, DSA uspostavlja čitav niz novih procesnih garancija za korisnike. Građani sada dobijaju pravo na internu žalbu u okviru platforme, ali i na vanparnični žalbeni postupak pred nezavisnim telima. Pored toga, povećava se transparentnost u vezi s oglašavanjem, algoritmima za preporuke i praksama moderiranja sadržaja. Time se korisnicima omogućava veći uvid u to kako platforme oblikuju njihove informacione tokove i kakve posledice to može imati na njihova prava i slobode. DSA takođe uvodi i obaveze upravljanja rizicima. Dok manje kompanije moraju da vode računa o zaštiti maloletnika i da izbegavaju manipulativne prakse (*dark patterns*), najveće platforme imaju dodatnu dužnost da procenjuju i ublažavaju sistemske rizike koji proističu iz njihovih servisa. To uključuje rizike vezane za širenje dezinformacija, narušavanje izbornog procesa, ugrožavanje javne bezbednosti ili podsticanje diskriminacije.

Nadležnosti u sprovođenju DSA podeljene su između nacionalnih tela – koordinatora za digitalne usluge – i Evropske komisije, koja ima isključivu nadležnost nad vrlo velikim onlajn platformama i pretraživačima, s obzirom na njihov prekogranični značaj i potencijalne sistemske posledice njihovog delovanja. 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, ona sarađuje s nacionalnim koordinatorima, koordinira primenu DSA na nivou EU i može usvajati smernice za pravilnu primenu propisa. Pored njih, deluje i Evropski odbor za digitalne usluge (*European Board for Digital Services*), kao telo za saradnju i harmonizaciju. Odbor se sastoji od svih koordinatora za digitalne usluge i Komisije, koja učestvuje bez prava glasa.

Zakon o digitalnim tržištima (DMA)

Fokus DMA usmeren je na tržišnu moć i prakse velikih digitalnih kompanija. Središnji koncept ovog propisa vezan je za pojam *gatekeepera* – izuzetno velikih platformi koje imaju značajan uticaj na unutrašnje tržište EU, te pružaju osnovne platformske usluge preko kojih veliki broj poslovnih korisnika dolazi do krajnjih korisnika. Takvi akteri, zbog svoje ukorenjene i dugotrajne tržišne pozicije, uživaju moć koja može dovesti do narušavanja konkurencije i ograničavanja izbora potrošača. Kriterijumi za utvrđivanje da li određeno preduzeće ima status *gatekeepera* obuhvataju tri elementa: (a) značajan uticaj na unutrašnje tržište, (b) pružanje osnovne platformske usluge koja predstavlja ključan kanal za poslovne korisnike da dosegnu krajnje korisnike, i (c) ukorenjenu i stabilnu tržišnu poziciju – ili realnu mogućnost da će je steći u bliskoj budućnosti. Akteri koji ispunjavaju ove uslove dužni su da o tome obaveste Evropsku komisiju. Komisija takođe može i samoinicijativno doneti odluku o njihovom proglašavanju *gatekeeperima*. Jednom kada dobiju takav status, kompanijama se nameće set posebnih obaveza koje su asimetrične prirode – dakle, usmerene isključivo na najveće tržišne aktere. Njihova svrha je da se zaštite poslovni korisnici

i potrošači od antikonkurentskog ponašanja i praksi koje bi mogle ograničiti inovacije ili narušiti fer tržišne odnose.

Obaveze *gatekeepera* sistematizovane su u članovima 5, 6 i 7 DMA. Član 5 predviđa tzv. „samosprovodive“ obaveze, koje *gatekeeper* mora da poštuje bez dodatnog razjašnjavanja ili postupaka od strane Komisije. Član 6 propisuje obaveze koje se mogu dalje specificirati u saradnji s Komisijom, dok član 7 uređuje pitanje interoperabilnosti usluga međusobne komunikacije koje nisu vezane za telefonske brojeve (npr. aplikacije za razmenu poruka). Na ovaj način DMA kombinuje stroga pravila sa fleksibilnim okvirima koji omogućavaju prilagođavanje specifičnostima tržišta i tehnološkim inovacijama. Značajno je da DMA ne ograničava Komisiju u primeni tradicionalnih instrumenata konkurencijskog prava, poput člana 102 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije o zloupotrebi dominantnog položaja.⁴ Naprotiv, Komisiji pruža dodatni regulatorni alat. U praksi to znači da za postupanje po DMA više nije potrebno dokazivati postojanje dominantne pozicije niti dokazivati zašto određeno ponašanje predstavlja zloupotrebu. Sama kvalifikacija platforme kao *gatekeepera* i njene obaveze u okviru DMA dovoljne su da Komisija interveniše. Nadzor i sprovođenje DMA nalazi se isključivo u nadležnosti Evropske komisije, što odražava njegov prekogranični karakter i uticaj *gatekeepera* na celokupno unutrašnje tržište EU. Time se izbegava fragmentacija regulacije i osigurava jedinstvena primena pravila u svim državama članicama.

⁴ [Ugovor o funkcionisanju Evropske unije](#) (pročišćena verzija), EUR-Lex, objavljeno 7. juna 2016, pristupljeno 30. septembra 2025.

Zakon o veštačkoj inteligenciji (AIA)

U središtu AIA nalazi se ideja da regulacija AI sistema mora biti zasnovana na stepenu rizika koji oni nose za društvo. Evropski zakonodavac je, dakle, usvojio model koji klasifikuje sisteme veštačke inteligencije prema riziku – od neprihvatljivog, preko visokog, do ograničenog i minimalnog rizika. Zabranjeni su sistemi neprihvatljivog rizika, poput onih koji uključuju manipulativne tehnike za iskorišćavanje ranjivosti pojedinaca ili za masovni društveni nadzor. Najstroži režim pravila odnosi se na visokorizične sisteme, među kojima su oni korišćeni u oblastima zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja, sprovođenja zakona i upravljanja kritičnom infrastrukturom. Njihovi pružaoci moraju ispuniti detaljne zahteve u pogledu bezbednosti, transparentnosti, kvaliteta podataka, ljudskog nadzora i odgovornosti. Sistemi ograničenog rizika, poput generativnih alata ili *chatbotova*, podležu obavezama transparentnosti kako bi korisnici znali da komuniciraju s AI sistemom ili da je određeni sadržaj kreirao algoritam. Sistemi minimalnog rizika, poput filtera za *spam* ili algoritama za preporuku muzike, ostaju slobodni od posebnih obaveza, čime se podstiče inovacija i nesmetan razvoj tržišta.

Za sprovođenje AIA uspostavljen je višeslojni institucionalni okvir. Na EU nivou centralnu ulogu imaju Evropski odbor za veštačku inteligenciju i Evropska komisija. Evropski odbor za veštačku inteligenciju je telo koje koordinira implementaciju i promoviše doslednost u primeni pravila među državama članicama. Evropska komisija ima ključna ovlašćenja kada je reč o nadzoru nad modelima opšte namene (*general purpose AI*), kao i o donošenju akata o sprovođenju. Na nacionalnom nivou, svaka država članica obavezna je da imenuje jedno ili više nacionalnih nadzornih tela (*national supervisory authorities*) čiji je zadatak da sprovode nadzor nad tržištem, prate usklađenost pružalaca

i korisnika AI sistema, te sarađuju sa Komisijom i Odborom. U mnogim slučajevima očekuje se da tu ulogu preuzmu postojeći regulatori iz oblasti zaštite podataka i potrošača, bezbednosti proizvoda ili digitalnih tehnologija, ali uz dodatne tehničke kapacitete i specijalizaciju.

AIA se oslanja na postojeće evropske propise iz oblasti bezbednosti proizvoda i zaštite potrošača, ali uvodi poseban, horizontalni okvir za veštačku inteligenciju. Time EU nastoji da osigura poverenje građana u upotrebu AI tehnologija, podstakne inovacije i spreči zloupotrebe koje bi mogle ugroziti temeljna prava.

Važnost propisa, njihove strukture i dizajna za Zapadni Balkan

Odgovor Evropske unije na izazove digitalnog sveta ne ogleda se u donošenju jednog propisa, već u čitavom paketu regulative, čiji ključni stubovi obuhvataju DSA, DMA i AIA. Iako dele zajednički cilj – stvaranje bezbednijeg, konkurentnijeg i transparentnijeg digitalnog okruženja – ovi propisi se bitno razlikuju u institucionalnom dizajnu i zahtevima koje postavljaju pred regulatorne kapacitete. Upravo ta razlika je od suštinske važnosti za razumevanje mogućnosti njihove primene u državama Zapadnog Balkana.

Kada se posmatraju posledice koje primena ovih propisa može imati na države regiona, jasno se uočava da su DSA i AIA institucionalno izuzetno zahtevni. Oni predviđaju postojanje nacionalnih regulatora i duboku integraciju u evropski institucionalni okvir, što predstavlja ozbiljan izazov za zemlje koje nisu članice Unije i koje, samim tim, nemaju pravni temelj

za potpunu transpoziciju ovih instrumenata. Od sva tri propisa, DMA se pokazuje kao relativno najjednostavniji za usklađivanje. Njegova logika počiva na centralizovanom modelu nadzora u rukama Evropske komisije i ne zahteva stvaranje novih nacionalnih struktura, što ga čini pogodnijim za okruženje sa ograničenim kapacitetima. Ipak, čak i kada bi se formalna transpozicija pokazala teško ostvarivom, efekti evropske regulative na region WB6 ne mogu biti zanemareni. Kroz tzv. *briselski efekat*, globalne tehnološke kompanije već sada standardizuju svoje poslovne prakse u skladu s pravilima Evropske unije. To znači da korisnici u državama regiona, i bez potpunog prenosa u domaće zakonodavstvo, mogu imati koristi od obaveza koje DSA, DMA i AIA nameću globalnim akterima. Međutim, stvarni izazov ostaje na nacionalnom nivou. Nedostatak kapaciteta institucija, regulatornih tela i stručnog osoblja i dalje predstavlja ključnu prepreku za efektivnu primenu. Čak i u slučaju indirektnih koristi, bez značajnog jačanja regulatorne infrastrukture teško je zamisliti da bi se pravila EU mogla implementirati na način koji osigurava njihovu svrhu. Dizajn ovih propisa i sve kompleksnosti struktura koje oni predviđaju, ipak nisu primarno prilagođeni implementaciji u državama koje nisu članice EU. Štaviše, pojedina rešenja u arhitekturi ovih propisa, koja počivaju na saradnji nacionalnih i supranacionalnih institucija, te modifikovanju postojećih institucija i kreiranju novih, u fokusu su imala specifičnosti Evropske unije. Verovatno ne postoji ni jedna druga organizacija koja na takav način osigurava raspored nadležnosti između država članica, tela koje čine nacionalne institucije i EU tela. Zbog toga, transpozicija ovako kompleksno zamišljenih EU propisa nailazi na brojne izazove i nejasnoće.

U konačnici, institucionalni dizajn i regulatorni kapaciteti nisu sporedno ili tehničko pitanje, već središnji faktor koji određuje da li će digitalne propise EU uopšte biti moguće primeniti u praksi.

Dok DMA otvara mogućnost lakšeg usklađivanja jer predviđa prilično centralizovan mehanizam sprovođenja, DSA i AIA postavljaju znatno ozbiljnije zahteve, koji za države Zapadnog Balkana znače potrebu za izgradnjom novih regulatornih struktura, jačanjem međunarodne saradnje i pokretanjem dugoročnih institucionalnih reformi.

Metodologija

Metodologija ove studije razvijena je s ciljem da se ispita u kojoj meri države Zapadnog Balkana, pre svega Republika Srbija i Bosna i Hercegovina, mogu da sprovedu regulatorne obaveze koje postavljaju DSA, DMA i AIA. Poseban fokus stavljen je na ljudske resurse i organizacione potrebe institucija koje bi u budućnosti mogle imati ključnu ulogu u implementaciji ovih instrumenata.

Prvi korak bio je razvoj istraživačkog okvira koji omogućava sistematično mapiranje zahteva tri propisa. U ovoj fazi mapirani su akteri koje DSA, DMA i AIA predviđaju i nadležnosti koje imaju, a zatim su analizirane nadležnosti institucija u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini. Kako bi se dobila preciznija slika o kapacitetima postojećih organa, izvršeno je ispitivanje njihovih ljudskih resursa putem zahteva za slobodan pristup informacijama (FOI zahtevi), kao i kroz analizu internih akata, poput pravilnika o radu i drugih propisa koji uređuju strukturu i kompetencije zaposlenih.

Na osnovu prikupljenih podataka izrađen je koncept organizacionog modela i kompetencija pojedinih institucija. Ovaj koncept poslužio je kao instrument za procenu u kojoj meri su

aktuelni kapaciteti u skladu sa zahtevima koje nameću DSA, DMA i AIA. Na taj način dobijena je jasnija slika o neophodnim prilagođavanjima, kako na organizacionom, tako i na kadrovskom nivou. Takođe, sprovedena je komparativna analiza koja se fokusirala na procenu postojećih nadležnosti i ovlašćenja ključnih institucija. Cilj ove analize bio je da se identifikuju tačke sinergije, ali i divergencije, što može poslužiti kao osnova za buduće preporuke usmerene na bolju koordinaciju i efikasnije korišćenje raspoloživih kapaciteta.

Na kraju, u studiji se daje set preporuka za jačanje regulatornih kapaciteta. Cilj preporuka je da pruže smernice za uspostavljanje ili unapređenje nezavisnih regulatora koji bi bili u stanju da efikasno provode DSA, DMA i AIA u lokalnom kontekstu. Poseban naglasak stavljen je na dugoročno jačanje regulatornih okvira koji istovremeno mogu podržati digitalne inovacije i osigurati zaštitu prava potrošača.

Pravni i institucionalni zahtevi DSA, AIA i DMA

U ovom poglavlju analiziraju se ovlašćenja nadležnih nacionalnih tela u institucionalnim mehanizmima DSA, DMA i AIA. Analiza je sprovedena kroz dubinsku analizu sadržaja relevantnih odredbi sva tri zakona, pri čemu su mapirane i sistematizovane sve pojedinačne nadležnosti koje su dodeljene nacionalnim telima.

Identifikovana ovlašćenja grupisana su u kategorije, kako bi se omogućilo poređenje akata i utvrdilo koji su tipovi zajednički, a koji specifični za pojedine instrumente. Ova tipologija predstavlja osnov za razumevanje institucionalnog opterećenja i

resursnih potreba koje proizlaze iz implementacije svakog od tri EU zakona.

Identifikovanje ovlašćenja omogućava mapiranje neophodnih pravnih, tehničkih i operativnih kompetencija koje nacionalna tela moraju razviti kako bi obezbedila delotvornu primenu DSA, DMA i AIA. Time se ne analizira samo formalna arhitektura propisa, već i praktična spremnost administracije da preuzme nove obaveze u pravcu regulacije digitalnih usluga, digitalnog tržišta i veštačke inteligencije.

Identifikovano je šest vrsta ovlašćenja na kojima se temelji pravni i regulatorni okvir za digitalne usluge sadržan u DSA:

- **Nadzorna ovlašćenja.** Praćenje usklađenosti kroz prikupljanje podataka, izveštaja i obaveštenja od obveznika zakona, te obradu pritužbi korisnika. Obuhvataju traženje pristupa dokumentaciji i periodične kontrole usklađenosti i rizika.
- **Istražna ovlašćenja.** Zahtevanje informacija od svih relevantnih subjekata i sprovođenje inspekcija na licu mesta ili na daljinu. Uključuju uvid u sisteme i podatke, testiranja, uzorkovanje i veštačenja.
- **Izvršna ovlašćenja.** Izdavanje naloga da se prekine povreda i sprovođenje korektivnih i privremenih mera, uz mogućnost blokada ili ograničenja usluga. Uključuju novčane i periodične kazne, planove usklađenosti i druge prinudne instrumente.
- **Upravna i autorizaciona ovlašćenja.** Donošenje pojedinačnih akata: licenci, odobrenja, sertifikata, utvrđivanje statusa (npr. pouzdanog prijavljivača, ovlašćenog istraživača) i vođenje

registara. Obuhvataju i odlučivanje o pravima i obavezama subjekata u postupku.

- **Normativna ovlašćenja.** Donošenje podzakonskih akata, smernica, kodeksa i standarda, kao i tumačenja radi dosledne primene propisa. Učestvovanje u koregulaciji i transpoziciji EU pravila.
- **Koordinaciona ovlašćenja.** Saradnja sa domaćim i EU telima, uzajamna pomoć, zajedničke istrage i razmena informacija. Učešće u odborima i mrežama radi prekograničnog usklađivanja nadzora i izvršenja.

Zakon o digitalnim uslugama

Zakon o digitalnim uslugama (DSA) nalaže da svaka država članica EU mora imenovati koordinatora za digitalne usluge, telo odgovorno za sva pitanja u vezi s nadzorom i sprovođenjem DSA. Države mogu dodeliti posebne zadatke i drugim nadležnim telima, ali koordinator za digitalne usluge i dalje je odgovoran za osiguravanje koordinacije na nacionalnom nivou. U državama članicama EU, uloga koordinatora za digitalne usluge je dodeljena pretežno regulatorima za elektronske/digitalne komunikacije i/ili audiovizuelne medijske usluge, dok je manji broj zemalja ovu nadležnost dodelio drugim institucijama, nadležnim za zaštitu potrošača (npr. Estonija i Latvija) ili tržišnu konkurenciju (Holandija, Španija, Luksemburg).

Evropska komisija koordiniše sprovođenje DSA na nivou EU, a zadržala je i primarnu nadležnost nad vrlo velikim onlajn platformama i pretraživačima, što uključuje ovlašćenja da

sprovodi istrage, nalaže korektivne mere, izriče kazne u slučaju nepoštovanja obaveza i zahteva redovne izveštaje o usklađenosti. Podršku radu Komisije daje Evropski odbor za digitalne usluge (*European Board for Digital Services*), nezavisno savetodavno telo koje se sastoji od koordinatora za digitalne usluge država članica, a kojim predsedava Evropska komisija. Uloga Odbora je da daje savete, mišljenja i preporuke Komisiji i nacionalnim koordinatorima kako bi se osigurala dosledna primena DSA i efikasna međusobna saradnja, naročito kada je reč o zajedničkim istragama, te razvoju smernica i standarda.

Na nacionalnom nivou, DSA propisuje da koordinatori za digitalne usluge moraju raspolagati svim potrebnim sredstvima za obavljanje svojih zadataka, uključujući *adekvatne tehničke, finansijske i ljudske resurse* (član 50). U preambuli se dodatno naglašava da koordinator za digitalne usluge i ostala nadležna tela moraju imati dovoljan broj stručnog osoblja sa odgovarajućim specijalizovanim znanjima i naprednim tehničkim kapacitetima, kao i da nivo dostupnih resursa treba da odgovara veličini, složenosti i mogućem društvenom uticaju pružalaca usluga pod njihovom nadležnošću. Pored toga, DSA predviđa i značajnu ulogu koordinatora za digitalne usluge u prekograničnom kontekstu i učešće u mehanizmima saradnje. Zbog toga se određivanje potrebe za institucionalnim kapacitetima ne može ograničiti samo na nacionalnu jurisdikciju, već mora uzeti u obzir i širi, transnacionalni kontekst.

DSA ne navodi eksplicitno koja su to specifična ekspertska znanja koja koordinator za digitalne usluge treba da poseduje kako bi mogao da ispunjava svoje zadatke i ulogu. Ona se posredno mogu tumačiti iz ovlašćenja koje DSA dodeljuje koordinatorima za digitalne usluge.

Nadzorna ovlašćenja

Nacionalnim koordinatorima za digitalne usluge dodeljuju se ovlašćenja za primanje i prikupljanje informacija i obaveštenja koja su, prema Zakonu o digitalnim uslugama, pružaoci usluga dužni da dostave; traženje pristupa raznim podacima i dokumentaciji; primanje izveštaja o radu pružalaca usluga pod njihovom nadležnošću, kao i izveštaja trećih lica koje je sertifikovao koordinator za digitalne usluge u svrhu sprovođenja zakona.

Koordinatori za digitalne usluge su centralna tačka kojoj pružaoci usluga upućuju informacije. Pružaoci usluga koji nemaju poslovno sedište ali svoje usluge pružaju u Evropskoj uniji, dužni su da imenuju pravnog zastupnika u jednoj od država članica i da o tome obaveste koordinatora za digitalne usluge te države članice. Nadležnom koordinatoru za digitalne usluge se takođe dostavljaju informacije o službenicima za praćenje usklađenosti sa Zakonom o digitalnim uslugama, što je takođe obaveza svakog pružaoca usluge koji deluje na teritoriji Evropske unije.

U nadzorna ovlašćenja koordinatora za digitalne usluge spada i traženje raznih informacija koje su potrebne u svrhu praćenja usklađenosti sa DSA. Koordinatori za digitalne usluge mogu tražiti od pružalaca usluga pod njihovom nadležnošću da dostave ažurirane podatke o broju korisnika, kao i sva dodatna pojašnjenja u vezi sa računicom tog broja (član 24 (3)). Takođe mogu tražiti pojašnjenja u vezi sa funkcionisanjem i testiranjem algoritamskih sistema veoma velikih onlajn platformi ili pretraživača koji imaju poslovno sedište ili pravnog zastupnika u njihovoj državi, kako je predviđeno članom 40, st. (1) i (3) DSA.

Vrlo velike online platforme i pretraživači su dužni da svakih šest meseci sprovedu procenu sistemskih rizika (član 34(3)), te da se barem jednom godišnje podvrgnu nezavisnoj reviziji (član 42(2)). Izveštaje o proceni i reviziji – uključujući i mere koje su preduzeli kako bi ublažili identifikovane sistemske rizike – dostavljaju Evropskoj komisiji, ali i koordinatorima za digitalne usluge nadležne države članice. Ovim telima izveštaje dostavljaju i lica kojima je dodeljen status pouzdanih prijavljivača (član 22(3)), kao i tela za vansudsko rešavanje sporova (član 21(4)).

Takođe, nadzorna ovlašćenja koordinatora za digitalne usluge obuhvataju i primanje pritužbi korisnika usluga koji se nalaze na teritoriji države članice za koju je koordinator nadležan. U skladu sa članom 53 DSA, koordinator za digitalne usluge te pritužbe procenjuje i prema potrebi ih prosleđuje nadležnom koordinatoru za digitalne usluge, tj. koordinatoru u čijoj državi pružalac usluge ima poslovno sedište.

Ekspertiza i resursi koji su potrebni za izvršavanje nadzornih ovlašćenja će, dakle, morati da odgovore na obavezu koordinatora da prikuplja i traži pristup navedenim podacima, dokumentaciji i izveštajima, ali i da ih razmatra i obrađuje.

Istražna ovlašćenja

Koordinatori za digitalne usluge ovlašćeni su da zahtevaju od pružalaca digitalnih usluga da dostave sve informacije koje su potrebne za istragu mogućih kršenja odredbi DSA, a to mogu zahtevati i od svih drugih osoba za koje se može razumno pretpostaviti da su upoznate sa tim informacijama. Takođe su ovlašćeni da sprovedu inspekcije prostorija tih pružalaca ili osoba, ili da zatraže od drugih nadležnih tela da to učine (član 51(1)).

Istražna ovlašćenja se protežu i na sprovođenje istraga o radu pouzdanih prijavljivača (član 22(6)) te tela za vansudsko rešavanje sporova (član 21(7)).

Sprovođenje istraga u digitalnom okruženju, dakle, zahteva slojevit i kompleksna stručna znanja o ulozi i radu različitih aktera. Na primer, sprovođenje istrage o radu pouzdanih prijavljivača zahteva evaluaciju njihove sposobnosti i znanja za potrebe otkrivanja, identifikacije i prijavljivanja nezakonitog sadržaja, kao i evaluaciju toga da li svoj posao obavljaju tačno, profesionalno i objektivno služeći javnom interesu i bez nepotrebnih ograničenja slobode izražavanja.

Izvršna ovlašćenja

Član 51 Zakona o digitalnim uslugama propisuje niz izvršnih mera koje koordinator za digitalne usluge može preduzeti u pogledu postupanja pružaoca usluge pod nadležnošću njihove države članice:

- prihvatanje i davanje pravne snage merama koje ponude pružaoci usluga u cilju ispunjavanja svojih obaveza (član 51(2) a)),
- nalaganje prestanka povreda i uvođenja proporcionalnih korektivnih mera, ili upućivanje zahteva pravosudnom telu da to učini (član 51(2) b)),
- izricanje novčanih kazni, ili upućivanje zahteva pravosudnom telu da to učini (član 51(2) c)),
- izricanje periodičnog penala, ili upućivanje zahteva pravosudnom telu da to učini (član 51(2) d)),

- donošenje privremenih mera radi izbegavanja rizika od ozbiljne štete, ili upućivanje zahteva pravosudnom telu da to učini (član 51(2) e)),
- upućivanje zahteva menadžmentu pružaoca usluge da donese i podnese akcioni plan kojim se utvrđuju mere potrebne za okončanje povrede, kao i da obavesti o preduzetim merama (član 51(3) a)), te
- traženje od nadležnog pravosudnog tela da naloži privremeno ograničenje pristupa usluzi (član 51(3) b)).

U kontekstu izvršnih ovlašćenja potrebno je spomenuti i da su vrlo velike onlajn platforme i pretraživači dužni da, na zahtev koordinatora za digitalne usluge države u kojoj imaju poslovno sedište, omoguće pristup podacima ovlašćenim istraživačima, u skladu sa članom 40(4).

Sprovođenje izvršnih ovlašćenja, između ostalog, podrazumeva izvršavanje kompleksnih analiza i procena kojima se utvrđuje adekvatnost mera i akcionih planova koje donose pružaoci u cilju okončanja povreda. Takođe je potrebno dubinsko poznavanje pravnih okvira za zaštitu fundamentalnih prava, kako bi mogli odrediti opravdanost izrečenih mera koje se mogu negativno odraziti po slobodu izražavanja, što se naročito odnosi na najozbiljnije mere poput izdavanja naloga za ograničenje pristupa usluzi, odnosno njeno blokiranje. Dodatno, traženje pristupa podacima za potrebe istraživanja podrazumeva vršenje procena o opravdanosti i proporcionalnosti takvih zahteva, što nalaže i adekvatno poznavanje pravila o zaštiti ličnih podataka.

Ovlašćenja autorizacije

Koordinator za digitalne usluge nadležan je za sertifikovanje tela za vansudsko rešavanje sporova, kao i opoziv sertifikata (član 21(3) i (7)); dodelu statusa pouzdanog prijavljivača, kao i njegov opoziv (član 22(2)); te dodelu statusa ovlašćenog istraživača (član 40(8)).

Ove nadležnosti podrazumevaju analiziranje i evaluaciju prijava, kao i praćenje ispunjavanja uslova dodeljenih sertifikata ili statusa, za šta ne samo da je potrebno stručno znanje o pitanjima koja se javljaju u određenoj oblasti (npr. nezakoniti sadržaji i proporcionalne mere za sprečavanje njihovog širenja; sistemski rizici i načini na koji se mogu efikasno ublažiti), već i kapaciteti za evaluaciju rada i funkcionisanja tela kojima se takvi sertifikati izdaju. Na primer, DSA nalaže da koordinatori za digitalne usluge svake dve godine sastavljaju izveštaje o radu tela za vansudsko rešavanje sporova, u kojima je potrebno utvrditi i objasniti eventualne sistemske ili sektorske nedostatke ili poteškoće u vezi sa funkcionisanjem tih tela, kao i dati preporuke kako da se njihovo funkcionisanje poboljša.

Normativna ovlašćenja

Prema Zakonu o digitalnim uslugama, normativna ovlašćenja ima prvenstveno Evropska komisija, a odnose se na:

- usvajanje delegiranih i akata o implementaciji kojima se dopunjuju odredbe DSA (član 87),
- donošenje smernica o merama za ublažavanje sistemskih rizika (član 35(3)), te

- podršku razvoju dobrovoljnih standarda (član 44) i Kodeksa ponašanja (član 45).

Međutim, koordinatori za digitalne usluge nisu u potpunosti izostavljeni iz tog procesa: DSA predviđa da se ovi instrumenti donose u saradnji, ili uz konsultacije sa koordinatorima, uključujući i kroz njihovo učešće u Odboru za digitalne usluge.

Na nacionalnom nivou, koordinatori digitalnih usluga imaju ovlašćenje da razvijaju alate i smernice u vezi sa mehanizmima za podnošenje prigovora i ostvarivanje pravne zaštite platformi ili kreatora sadržaja u slučajevima kada je došlo do uklanjanja sadržaja, uključujući i putem naloga koje izdaju pravosudna tela.

Kompetencije i znanja koja su potrebna za izvršavanje ovih ovlašćenja, posebno u domenu izrade smernica i kodeksa ponašanja, obuhvataju različite oblasti, uključujući i zaštitu maloletnika, oglašavanje, te borbu protiv dezinformacija i govora mržnje u digitalnom okruženju. Nadalje, uloga Komisije i Odbora za digitalne usluge je i da prate i ocenjuju ostvarivanje ciljeva ovih koregulatornih instrumenata, uzimajući u obzir ključne pokazatelje uspešnosti koje mogu sadržavati. S obzirom da sistemski rizici koje takvi kodeksi adresiraju proizlaze iz dizajna, funkcionisanja i upotrebe digitalnih usluga, kao i iz potencijalnih zloupotreba od strane korisnika usluga, izrada ovih alata zahteva i dubinsko poznavanje navedenih koncepata, uključujući i tehnička znanja i razumevanje različitih aspekata digitalnih usluga i njihovog funkcionisanja.

Koordinaciona ovlašćenja

Značajan deo uloge i nadležnosti koordinatora za digitalne usluge ogleda se kroz obavezu saradnje i koordinacije sa drugim telima i pružanju uzajamne pomoći, i to na više nivoa. Ovo telo je odgovorno za osiguravanje koordinacije i saradnje svih nadležnih tela na nacionalnom nivou, uključujući kroz udruživanje resursa, zajedničke radne grupe, zajedničke istrage i mehanizme uzajamne pomoći (član 49(2)).

Nadalje, učestvuje u prekograničnoj saradnji sa koordinatorima za digitalne usluge drugih država članica (član 58), te sarađuje sa Evropskom komisijom i učestvuje u radu Odbora za digitalne usluge (član 61). Saradnja sa Evropskom komisijom je naročito slojevita i podrazumeva ne samo konsultacije i pomoć u istražnim radnjama, već i stavljanje svog stručnog znanja i kapaciteta na raspolaganje Komisiji (član 64). Ovo se ne odnosi samo na primenu Zakona o digitalnim uslugama, nego i na kontinuiranu procenu sistemskih i novih i nadolazećih pitanja koja se odnose na digitalno okruženje.

Zakon o veštačkoj inteligenciji

Sprovođenje AIA oslanja se na višeslojnu institucionalnu arhitekturu, osmišljenu da odgovori na kompleksnost regulisanja veštačke inteligencije. Zato je, prvenstveno, na nivou EU uspostavljen centralizovani mehanizam koji kombinuje novu Kancelariju za AI pri Evropskoj komisiji (*European AI Office*), Evropski odbor za AI (*European AI Board*), Savetodavni forum (*Advisory Forum*) i Naučni panel nezavisnih eksperata (*Scientific panel of independent experts*). Ovaj sistem treba da obezbedi

jedinstvenu primenu pravila u svim državama članicama, ali i da ostavi prostor za nacionalne specifičnosti.

Kancelarija za AI, uspostavljena u okviru Evropske komisije u februaru 2024. godine, predstavlja ključnu institucionalnu tačku za implementaciju AIA. Njena uloga posebno je važna u nadzoru AI modela opšte namene i koordinaciji nacionalnih tela kako bi se osigurala dosledna primena regulative. Kancelarija prati usklađenost AI sistema opšte namene sa zakonom, sprovodi istrage i procene rizika, izdaje smernice i po potrebi izriče kaznene mere. Pored nadzorne funkcije, kancelarija razvija i kodekse ponašanja i kodekse dobre prakse, obezbeđujući da etički i pravni standardi budu deo svakodnevne primene AI tehnologija. Takođe, pruža tehničku i pravnu podršku državama članicama i Evropskom odboru za AI.

Evropski odbor za AI predstavlja koordinaciono telo sačinjeno od predstavnika država članica. Njegova uloga je da obezbedi ujednačenu primenu regulative na teritoriji EU, kroz davanje mišljenja, preporuka i tumačenja različitih pitanja u pogledu upravljanja veštačkom inteligencijom. Odbor organizuje zajedničke aktivnosti nacionalnih organa, kao što su inspekcije ili istrage i promoviše razmenu dobrih praksi. U njegovom radu učestvuju i predstavnici Evropskog nadzornika za zaštitu podataka u svojstvu posmatrača, dok druge agencije ili stručnjaci mogu biti pozvani po potrebi.

U cilju uključivanja različitih aktera, AIA predviđa i Savetodavni forum, koji čine predstavnici industrije, startapa, malih i srednjih preduzeća, civilnog društva i akademske zajednice. Ovaj forum daje stručno mišljenje i tehničke preporuke Evropskoj komisiji i Odboru za AI, obezbeđujući širu perspektivu u donošenju odluka. Paralelno sa tim, uspostavlja se i Naučni panel nezavisnih eksperata,

koji doprinosi naučnim i tehničkim znanjem, naročito u vezi sa AI sistemima opšte namene i procenom sistemskih rizika koje takvi sistemi mogu izazvati. Ovaj panel može upozoriti Kancelariju za AI na nove izazove ili pretnje, što dodatno jača preventivnu i nadzornu dimenziju celokupnog institucionalnog okvira.

Sprovođenje Zakona o veštačkoj inteligenciji na nacionalnom nivou podrazumeva četiri institucionalna stuba sa specifičnim nadležnostima, ovlašćenjima, znanjima i kompetencijama koje zajedno sa evropskim institucijama omogućavaju jedinstveno upravljanje veštačkom inteligencijom. Na nacionalnom nivou, centralne institucije za implementaciju AIA su *tela za nadzor tržišta, organi nadležni za notifikaciju, notifikovana tela i tela zadužena za zaštitu osnovnih ljudskih prava*. Države imaju diskreciono pravo u pogledu imenovanja, strukture i organizacionih oblika nadležnih institucija. U zemljama EU uspostavljaju se različiti nacionalni institucionalni modeli u pogledu tela za nadzor tržišta – neki su decentralizovanog tipa, a neki podrazumevaju jedinstveno telo za sprovođenje predviđenih ovlašćenja.

Nacionalne institucije prema AIA treba da budu *nezavisne* i da postupaju *nepristrasno*, dok u pogledu kapaciteta, treba da raspolazu odgovarajućim *tehničkim, finansijskim i ljudskim* resursima, kao i *infrastrukturom* za efikasno obavljanje zadataka.

Sprovođenje propisa u oblasti veštačke inteligencije podrazumeva dovoljan broj stalno dostupnog osoblja čije kompetencije i stručnost uključuju: tehnologije veštačke inteligencije, podatke i obradu podataka, zaštitu podataka o ličnosti, sajber bezbednost, osnovna prava, rizike po zdravlje i bezbednost, kao i poznavanje postojećih standarda i zakonskih obaveza. O stanju finansijskih i ljudskih resursa nacionalnih organa, uključujući procenu njihove

adekvatnosti, države članice treba redovno da izveštavaju Evropsku komisiju.

Tela za nadzor tržišta

Reč je o instituciji koja se oslanja na već uspostavljeni koncept tela za nadzor tržišta u EU, prema kojem na evropskom tržištu u prometu mogu biti isključivo proizvodi koji su usklađeni sa pravom EU. Kako je definisano članom 3, telo za nadzor tržišta znači „nacionalno telo koje sprovodi aktivnosti i preduzima mere na temelju Uredbe (EU) 2019/1020“.

Tela za nadzor tržišta, prema odredbama AIA, imaju niz nadzornih, ali i izvršnih, administrativnih, istražnih i ovlašćenja autorizacije u domenu upravljanja veštačkom inteligencijom.

Iako je rok za dodeljivanje uloge tela za nadzor tržišta u državama članicama bio početak avgusta 2025. godine, ovaj mehanizam se još uvek uspostavlja. Za sada je evidentno da će modeli tela za nadzor tržišta biti različiti širom EU, te da će pojedine zemlje imati jedinstveno telo koje će preuzeti ovu ulogu (npr. Španija) dok će neke zemlje iskoristiti mogućnost distribucije nadležnosti tela za nadzor tržišta i uspostaviti decentralizovani model (npr. Letonija). U oba slučaja, telo za nadzor tržišta, odnosno jedna od institucija u okviru tog tela, ima i ulogu jedinstvene kontaktne tačke, što zahteva kapacitete za koordinaciju.

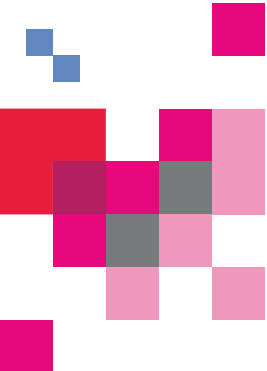
AIA jasno napominje da sva nacionalna tela „moraju imati dovoljan broj stalno dostupnog osoblja čije kompetencije i stručnost uključuju dubinsko razumevanje tehnologija veštačke inteligencije, podataka i obrade podataka, zaštite ličnih podataka, sajber bezbednosti, osnovnih prava, rizika po zdravlje

i bezbednost i poznavanje postojećih standarda i zakonskih obaveza“, te da će „države članice procenjivati i, ako je potrebno, ažurirati zahteve za kompetencijama i resursima na godišnjem nivou“ (član 70).

Raznovrsna praksa uspostavljanja tela za nadzor tržišta prema AIA-u, upućuje da će u slučaju multi-institucionalnog modela specifične sektorske kompetencije biti vezane za pojedina tela (zdravstvo, telekomunikacije, finansije itd.), dok će institucija koja predstavlja i jedinstvenu kontaktnu tačku, morati da raspolaže i dodatnim koordinacionim kapacitetima. Istovremeno, sve institucije koje su deo tela za nadzor tržišta moraju graditi kapacitete u vezi sa svim aspektima AI rizika u svojim oblastima.

Sa druge strane, jedinstveni institucionalni model zahteva multidisciplinarni tim sa jakim kapacitetima koji istovremeno pokrivaju opšte izazove usled AI rizika, ali i širok spektar znanja i kompetencija iz različitih oblasti. Dodatno, ovo telo je istovremeno i koordinaciono čvorište nacionalnog regulatornog mehanizma za AI.

Dok međuinstitucionalna koordinacija predstavlja najveći izazov distributivnog modela, jedinstveni model pretpostavlja probleme okupljanja dovoljnog broja stručnjaka koji bi svojim specifičnim znanjima i neophodnim kompetencijama mogli da učestvuju u regulisanju veštačke inteligencije.



Nadzorna ovlašćenja

Prva grupa ovlašćenja odnosi se na nadzor koji se dodeljuje nacionalnom telu za nadzor tržišta, kroz različite forme prikupljanja ili deljenja informacija, do koordinacije i izveštavanja, koje ovo

telo obavlja kako bi se osiguralo da se na evropskom tržištu mogu naći samo oni AI sistemi koji su usklađeni sa zakonskim propisima.

Informisanje

Tela za nadzor tržišta predstavljaju centralnu tačku za niz relevantnih aktera, uključujući provajdere, ovlašćene predstavnike, uvoznike, distributere, subjekte koji uvode sisteme, a koji prema AIA imaju obavezu da informišu telo za nadzor tržišta u različitim aspektima.

Telu za nadzor tržišta provajderi upućuju informacije u slučaju indikacija rizika određenog visokorizičnog AI sistema, a „naročito o prirodi neusklađenosti i o svim relevantnim korektivnim merama koje su preduzete“ (član 20(2)). Isti tip informacija telu za nadzor tržišta treba da pravovremeno dostavljaju uvoznici (član 23(2)), ali i subjekti koji uvode sisteme uključujući i slučajeve ozbiljnijih incidenata (član 26(5)).

Ovlašćeni predstavnici informišu telo za nadzor tržišta o mandatu dobijenom od provajdera (član 22(3)) i o eventualnom prekidu mandata i razlozima za takvu odluku (član 22(4)).

Sa druge strane, ova tela imaju važnu aktivnu informativnu ulogu u slučajevima kada postoji dovoljno razloga da se smatra da je određeni AI sistem rizičan, a posebno u slučaju rizika za ranjive grupe. Tada tela za nadzor tržišta o tome informišu i sarađuju sa relevantnim nacionalnim organima, a u slučaju povlačenja AI sistema sa tržišta, ovo telo takve informacije upućuje notifikovanim telima (član 79(2)). Takođe, kada telo za nadzor tržišta smatra da neusaglašenost nije ograničena na teritoriju države, o tome informiše Evropsku komisiju i druge države članice (član 79(3)).

Obaveštavanje

Prema AIA, telo za nadzor tržišta mora biti obavešteno o svakoj upotrebi sistema za daljinsku biometrijsku identifikaciju u realnom vremenu u javno dostupnim prostorima (član 5(4)).

Ovo telo, zatim, prima obaveštenja od subjekata koji uvode AI sisteme o sprovedenoj proceni uticaja na osnovna prava za AI sisteme visokog rizika, u formi propisanog formulara (član 27(3)).

Takođe, nacionalno telo za nadzor tržišta mora biti obavešteno o sprovođenju, suspenziji, završetku i konačnim rezultatima testiranja AI sistema (član 60(8)).

Najzad, u slučaju kada organ nadležan za sprovođenje zakona, imigracioni ili azilni organi ili institucije, tela ili kancelarije Unije planiraju da stave u funkciju sistem visokog rizika, tela za nadzor tržišta deluju kao notifikovana tela (član 43(1)).

Pristup

Telo za nadzor tržišta sprovodi nadzor i putem pristupa dokumentima o upotrebi visokorizičnih AI sistema, bez obzira na njihovu svrhu i vrstu subjekta koji uvodi sistem (član 26(10)), kao i pristupom skupovima podataka za obuku, validaciju i testiranje koji su korišćeni u razvoju visokorizičnih AI sistema (član 74(12)).

Organima za nadzor tržišta mora biti omogućen pristup izvornom kodu visokorizičnog AI sistema, uz obrazložen zahtev i kada su iscrpljene ili nedovoljne druge provere (član 74(13)). Takođe, pored Evropske komisije, tela za nadzor tržišta imaju pristup informacijama u vezi sa članom 60, koji se odnosi na testiranje visoko rizičnih AI sistema izvan izolovanog okruženja (član 71(4)).

Usklađenost testiranja sa propisima

Organi za nadzor tržišta imaju ovlašćenja da obezbede da testiranje AI sistema u realnim uslovima bude u skladu sa zakonom. Ako se testiranje sprovodi u okviru regulatornog AI izolovanog okruženja, oni proveravaju usklađenost sa pravilima i mogu dozvoliti određena odstupanja. U slučaju ozbiljnog incidenta ili neispunjenosti uslova, mogu odlučiti da obustave ili prekinu testiranje ili da nalože izmene u načinu na koji se ono sprovodi (član 76).

Izveštavanje

Tela za nadzor tržišta u svrhu nadzora primaju izveštaje od različitih aktera kako bi pratila upotrebu i bezbednost visokorizičnih AI sistema. Subjekti koji uvode AI sisteme izveštavaju organe za nadzor tržišta o korišćenju sistema za naknadnu daljinsku (*post-remote*) biometrijsku identifikaciju (član 26(10)), dok provajderi i potencijalni provajderi prijavljuju ozbiljne incidente tokom testiranja u realnim uslovima i preduzimaju mere za ublažavanje posledica ili obustavu testiranja (članovi 60(7), 73(1)).

S druge strane, nacionalna tela za nadzor tržišta imaju obavezu da izveštavaju institucije EU o različitim aspektima svojih nadzornih aktivnosti. Godišnje dostavljaju Evropskoj komisiji izveštaje o upotrebi sistema za biometrijsku identifikaciju u realnom vremenu u javnim prostorima (član 5(6)), dok istovremeno Komisiji i nacionalnim organima za konkurenciju podnose informacije koje su tokom nadzora identifikovane kao relevantne za primenu pravila konkurencije. Pored toga, godišnje izveštavaju o primeni zabranjenih praksi i merama koje su preduzete u vezi s tim (član 74(2)). Kada nadziru kreditne institucije koje učestvuju

u Jedinstvenom nadzornom mehanizmu, odnosno evropskom sistemu zajedničkog nadzora banaka, tela za nadzor tržišta bez odlaganja prosleđuju Evropskoj centralnoj banci sve informacije koje mogu biti značajne za njene nadzorne zadatke (član 74(7)).

Pritužbe

AIA omogućava da svako fizičko ili pravno lice koje ima osnova da smatra da je došlo do neke vrste kršenja propisa zakona, podnese pritužbu upravo telu za nadzor tržišta. Takve pritužbe se dalje razmatraju i obrađuju u cilju sprovođenja aktivnosti nadzora tržišta (član 85).

Koordinacija i saradnja

U slučajevima kada postoji dovoljno razloga da smatraju da su visokorizični AI sistemi neusklađeni sa propisima, tela za nadzor tržišta pokreću saradnju sa evropskom Kancelarijom za AI radi sprovođenja procena usklađenosti, i o tome obaveštavaju Odbor i druga tela za nadzor tržišta (član 75(2)). O svim relevantnim odlukama, tela za nadzor tržišta razmenjuju informacije, posebno sa onima gde je sistem bio testiran (član 76(5)).

Nadzor finansijskih institucija

Posebno ovlašćenje koje je AIA dodeljeno telu za nadzor tržišta je finansijski nadzor u slučajevima upotrebe visokorizičnih AI sistema u finansijskim institucijama regulisanim pravom Unije o finansijskim uslugama, i to „u meri u kojoj je stavljanje na tržište, puštanje u upotrebu ili korišćenje AI sistema u direktnoj vezi sa pružanjem tih finansijskih usluga“ (član 74(6)).

Da bi ispunilo nadzorna ovlašćenja koja mu AIA dodeljuje, telo za nadzor tržišta mora raspolagati kombinacijom pravnih, tehničkih, organizacionih i operativnih kompetencija. Potrebna je pravna i regulatorna ekspertiza kako bi se tumačila i dosledno primenjivala pravila AIA i povezanih propisa, ali i kako bi se vodili postupci u vezi s pritužbama, incidentima ili neusklađenošću aktera sa zakonskim obavezama. Jednako važna je i tehnička stručnost, odnosno sposobnost da se razumeju i provere kompleksni AI sistemi, uključujući uvid u izvornu dokumentaciju, pa i sam izvorni kod kada je to nužno za procenu rizika. Ovo telo mora, uz to, imati kapacitete da sagleda širi društveni kontekst, uključujući procenu uticaja na osnovna prava, posebno kada su u pitanju osetljive grupe. U praksi, to znači da mora biti u stanju da reaguje na ozbiljne incidente, da koordinira obustavu testiranja ili povlačenje sistema, ali i da održava kontinuirani dijalog i razmenu informacija sa evropskim institucijama, drugim nacionalnim telima i akterima na tržištu. Ovakav nadzor zahteva multidisciplinarni pristup, koji povezuje pravna, tehnička, organizaciona i ekonomska znanja, kako bi telo za nadzor tržišta moglo delotvorno obavljati sve uloge predviđene AIA.

Istražna i inspekcijska ovlašćenja

Tela za nadzor tržišta ovlašćena su da od pružalaca i potencijalnih pružalaca zahtevaju dostavljanje informacija, ali i da sprovede nenajavljene inspekcije na daljinu ili na licu mesta, uključujući i fizičke provere proizvoda, kao i da vrše provere sprovođenja testiranja u realnim uslovima i povezanih visokorizičnih AI sistema. Ova ovlašćenja dizajnirana su u svrhu bezbednosti testiranja u realnim uslovima. Treba naglasiti da su ovim telima data ovlašćenja da pribavljaju uzorke proizvoda, uključujući i pod prikrivenim identitetom, da ih pregledaju i izvrše njihov obrnuti

inženjering u cilju identifikovanja neusklađenosti i pribavljanja dokaza (članovi 60(6), 74(5)).

U pogledu istraga, tela za nadzor tržišta mogu samostalno ili u saradnji sa Evropskom komisijom da predlažu i sprovode istrage „koje imaju za cilj podsticanje usklađenosti, identifikovanje neusklađenosti, podizanje svesti ili pružanje smernica u vezi sa ovom Uredbom u odnosu na posebne kategorije visokorizičnih AI sistema za koje se utvrdi da predstavljaju ozbiljan rizik u dve ili više država članica“ (član 74(11)).

Uzimajući u obzir informacije pohranjene u Evropskoj bazi podataka o visokorizičnim AI sistemima, tela za nadzor tržišta mogu sprovoditi odgovarajuće provere (član 80(8)).

Ako telo za nadzor tržišta ima dovoljno razloga da smatra da je AI sistem koji je pružalac klasifikovao kao niskorizičan zapravo visokorizičan, može da sprovede evaluaciju tog AI sistema u pogledu njegove klasifikacije. U slučaju da je rezultat procene pogrešno klasifikovan AI sistem kao niskorizičan, pružalac se kažnjava (član 80).

Za istražna i inspekcijska ovlašćenja, tela za nadzor tržišta moraju imati stručne kapacitete za sprovođenje kontrola na licu mesta i na daljinu, uz tehničke veštine potrebne za proveru, testiranje i obrnuti inženjering AI sistema. Uz to je nužna sposobnost za rad sa osetljivim podacima i evropskim bazama, kao i za procenu klasifikacije sistema kada postoji sumnja u neusklađenost. Ova ovlašćenja zahtevaju kombinaciju pravnih znanja i tehničke ekspertize u oblasti softverske analize, sajber bezbednosti i forenzičkih metoda, ali i operative veštine za sprovođenje prikrivenih provera, istraga i koordinaciju sa evropskim institucijama.

Administrativna i koordinaciona ovlašćenja

Iako je nadzor centralno ovlašćenje tela za nadzor tržišta, ovi nacionalni organi imaju i određene administrativne uloge, koje uglavnom kroz različite koordinacione aktivnosti doprinose ukupnom nadzoru AI sistema.

Prvenstveno, ovo telo ima ulogu jedinstvene kontakt tačke za AIA, a svaka država članica dužna je da odredi koje telo će biti zaduženo za nadzor tržišta (član 70(2)), čime se pojednostavljuje koordinacija ukupnog regulatornog mehanizma.

U slučaju podnošenja zahteva da se organizuje testiranje visokorizičnog AI sistema tehničkim sredstvima, telo za nadzor tržišta organizuje takvu vrstu testiranja uz uključivanje podnosioca zahteva u samu proceduru (član 77(3)).

Telo za nadzor tržišta treba da pozitivno uzme u obzir završne izveštaje i pisane dokaze koje pruža nacionalni nadležni organ na bazi izolovanog okruženja, kako bi se olakšao i ubrzao postupak ocene usklađenosti AI sistema. Takođe, telo za nadzor tržišta koristi ovu dokumentaciju u okviru svojih aktivnosti nadzora tržišta za proveru usklađenosti sa Aktom (član 57(7)).

Tela za nadzor tržišta su i svojevrsni posrednici između nacionalnih javnih organa i dokumentacije AI sistema, jer oni primaju zahteve za pristup dokumentaciji i obezbeđuju administrativnu koordinaciju pri pristupanju takvim dokumentima (član 77(1)).

Kako bi vršila administrativna i koordinaciona ovlašćenja, tela za nadzor tržišta moraju imati razvijene kapacitete za upravljanje procesima, organizaciju rada i koordinaciju različitih aktera unutar nacionalnog i evropskog regulatornog sistema. To podrazumeva

spособnost da deluju kao jedinstvena kontakt tačka za AIA, da administrativno vode postupke vezane za testiranje visokorizičnih sistema, ali i da obezbede pravovremenu i tačnu razmenu dokumentacije i izveštaja između nadležnih organa. Pored administrativnih veština, potrebne su i komunikacione sposobnosti za posredovanje između nacionalnih javnih organa, tehničkih tela i evropskih institucija.

Ovlašćenja specifične autorizacije

AIA propisuje da kao izuzetak od pravila procene usklađenosti, telo za nadzor tržišta ima ključnu ulogu u autorizaciji visokorizičnih AI sistema od posebnog značaja. Ovo telo donosi odluku o tome da li se određeni AI sistem može staviti na tržište ili pustiti u upotrebu sa izuzetnim razlozima u poljima javnog zdravlja, bezbednosti, zaštite životne sredine, važne infrastrukture (član 46(1)).

Telo za nadzor tržišta ocenjuje da li sistem ispunjava tehničke i regulatorne zahteve, izdaje odobrenje i obaveštava Evropsku komisiju i druge države članice o izdatim autorizacijama. Ako neko iz EU ili sama Komisija uloži primedbu, telo učestvuje u daljem postupku konsultacija, a u slučaju odluke Evropske komisije, može biti u obavezi da povuče prethodno odobrenje (član 46(3)-(6)).

Autorizacija za testiranje u realnim uslovima takođe mora biti pribavljena od tela za nadzor tržišta, tako što se kompletan plan testiranja dostavlja telu za nadzor tržišta, koje daje odobrenje, i koje takođe mora biti obavešteno o eventualnom produženom trajanju testiranja (član 60(4)).

Ovlašćenja specifične autorizacije prema AIA propisuju da tela za nadzor tržišta moraju imati kapacitete za procenu tehničke i regulatorne usklađenosti AI sistema u osetljivim oblastima od posebnog javnog značaja. Potrebne su im stručne veštine za evaluaciju planova testiranja, kao i administrativne i komunikacione sposobnosti za obaveštavanje i koordinaciju sa Evropskom komisijom i državama članicama. Uz to, nužna je institucionalna nezavisnost i operativna spremnost da u kratkim rokovima izdaju odobrenja, reaguju na primedbe i, kada je potrebno, povuku prethodno izdata odobrenja.

Izvršna ovlašćenja

Sprovođenje i zahtevanje mera

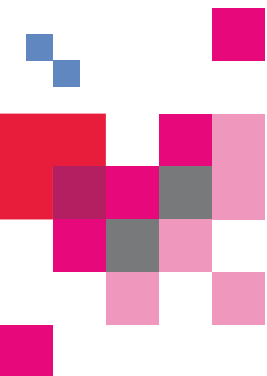
Telo za nadzor tržišta u spektru izvršnih ovlašćenja može da preduzima mere kako bi se osiguralo da proizvodi koji predstavljaju ozbiljan rizik budu povučeni ili opozvani. To važi u slučaju kada ne postoji drugo efikasno sredstvo za uklanjanje tog rizika, ili kada je njihovo prisustvo na tržištu zabranjeno. O takvoj meri obavezno se obaveštava Evropska komisija. Procena o tome da određeni proizvod predstavlja ozbiljan rizik uzima u obzir prirodu opasnosti i verovatnoću njenog nastupanja (član 73(8) i (19)).

Zatim, ovo telo preduzima korektivne mere kada operator AI sistema ne reaguje na zahteve za korekciju, ili zabranu stavljanja sistema na tržište, njegovo povlačenje ili opozivanje. Takođe, o tome obaveštava Evropsku komisiju i druge države članice. Ukoliko oni ne reaguju prigovorom na preduzetu meru, ona se smatra opravdanom (član 79(5), (8) i (9)).

U slučaju kada utvrdi da je određeni AI sistem visokorizičan, telo za nadzor tržišta zahteva od relevantnog pružaoca da preduzme sve neophodne mere kako bi AI sistem doveo u usklađenost sa zahtevima i obavezama AIA, kao i da sprovede odgovarajuće korektivne mere u zadanom roku (član 80(2)).

Ako telo za nadzor tržišta utvrdi da visokorizični AI sistem, koji jeste u skladu sa zakonom, predstavlja rizik po zdravlje ili bezbednost ljudi, osnovna prava ili druge aspekte zaštite javnog interesa, ono će zahtevati od relevantnog operatora da preduzme sve odgovarajuće mere kako AI sistem više ne predstavlja takav rizik kada se stavi na tržište ili pusti u upotrebu (član 82(1)). Takođe, ovo telo može da zahteva od pružaoca da u zadanom roku ukloni neusklađenosti koje se odnose na CE oznaku, EU izjavu o usklađenosti, registraciju u EU bazi podataka, imenovanje ovlašćenog predstavnika ili dostupnost tehničke dokumentacije. U suprotnom, telo za nadzor tržišta preduzima odgovarajuće i proporcionalne mere kako bi ograničilo ili zabranilo stavljanje visokorizičnog AI sistema na tržište, odnosno obezbedilo njegovo opozivanje ili povlačenje sa tržišta (član 83(1) i (2)).

Najzad, tela za nadzor tržišta mogu zatražiti od Evropske komisije da koristi njihova ovlašćenja nadgledanja, istraživanja i sprovođenja mera u vezi sa pružiocima AI sistema opšte namene, kako bi im pomogla u obavljanju ovih zadataka, uz poštovanje principa proporcionalnosti i neophodnosti (član 88(2)).



Obaveštavanje i koordinacija

Izvršna ovlašćenja, kako je u prethodnom odeljku napomenuto, prepliću se sa koordinacionim aktivnostima, koje uključuju razmenu informacija, obaveštavanje i izveštavanje unutar evropsko-nacionalnog okvira u kojem odredbe AIA treba da se sprovode.

To je posebno značajno u procesu preuzimanja mera za zabranu neusklađenih AI sistema, kada se precizno pojašnjavaju razlozi neusklađenosti sa pravilima. O tome nacionalno telo obaveštava druga nacionalna tela i Evropsku komisiju, ali i iznosi prigovore u slučaju kada nisu saglasna sa određenom nacionalnom merom (član 79(6) i (7)).

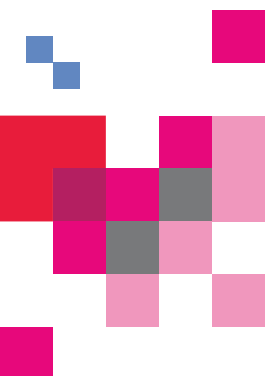
Najzad, izuzetno je važno da pravovremeno informiše druga nacionalna i evropska tela u slučaju kada ima uvid da određeni AI sistem ima prekogranični značaj, kako bi se obezbedila koordinisana i usklađena primena mera u celoj EU (član 80(3)).

Izvršna ovlašćenja tela za nadzor tržišta zahtevaju kapacitete za brzo i efikasno donošenje i sprovođenje mera kojima se uklanja ili ograničava rizik visokorizičnih AI sistema. To uključuje sposobnost procene ozbiljnosti rizika, određivanja adekvatnih mera i praćenja njihove primene. Potrebna je kombinacija pravne ekspertize za tumačenje obaveza iz AIA, tehničkih sposobnosti za identifikaciju neusklađenosti i operativnih veština za koordinisano delovanje sa nacionalnim i evropskim institucijama. Pored toga, tela moraju biti sposobna za pravovremeno obaveštavanje i koordinaciju kako bi se osigurala dosledna i proporcionalna primena mera, uključujući prekogranične slučajeve, te za aktivno upravljanje pritužbama i prigovorima u procesu izvršenja.

Organi nadležni za notifikaciju

Organ nadležan za notifikaciju predstavlja nacionalno nadležno telo odgovorno za uspostavljanje i sprovođenje procedura potrebnih za ocenjivanje, imenovanje i notifikaciju tela za ocenjivanje usklađenosti (*conformity assessment bodies*), kao i za njihovo stalno praćenje (članovi 3 i 38). Reč je o telima koja odobravaju koje institucije među telima za ocenjivanje usklađenosti mogu postati notifikovana tela (*notified bodies*), zadužena za ocenu usklađenosti visokorizičnih AI sistema. Stoga, organi nadležni za notifikaciju podrazumevaju ovlašćenja autorizacije i nadzora.

Kao što svaka država članica mora imenovati najmanje jedno telo za nadzor tržišta, tako je i u slučaju organa nadležnog za notifikaciju. „Ovi nacionalni nadležni organi vrše svoja ovlašćenja nezavisno, samostalno i nepristrasno, kako bi se obezbedila objektivnost njihovih aktivnosti i zadataka i primena i sprovođenje ove Regulacije“ (član 70(1)). Države su dužne da Evropskoj komisiji dostave identitet relevantnih tela, njihove nadležnosti i sve eventualne izmene u vezi sa njihovim statusom (član 70(2)).



Ovlašćenja autorizacije

Osnovni zadatak organa nadležnog za notifikaciju je da dodeljuju status notifikovanog tela onim telima za ocenjivanje usklađenosti koja su prvo podnela takav zahtev, a koja ispunjavaju kriterijume i zahteve propisane AIA (član 29). Nakon notifikacije, organ nadležan za notifikaciju u obavezi je da Evropsku komisiju i ostale države članice obavesti putem elektronskog alata o svim detaljima, uključujući aktivnosti ocenjivanja, module, tipove AI sistema i potvrde o kompetenciji (član 30).

Autorizacija se u najvećoj meri sprovodi kroz procedure obaveštavanja, uvid u dokumentaciju i slične mehanizme kojima se procenjuju kriterijumi statusa notifikovanih tela, koja su pod stalnim nadzorom organa nadležnog za notifikaciju.

Organi nadležni za notifikaciju moraju imati kapacitete za procenu tehničke i organizacione sposobnosti tela za ocenjivanje usklađenosti koja podnose zahtev za status notifikovanog tela. To podrazumeva pravnu i regulatornu ekspertizu za tumačenje kriterijuma AIA, tehničku sposobnost procedure ocenjivanja, kao i administrativne veštine za vođenje dokumentacije i pravovremeno obaveštavanje Evropske komisije i drugih država članica. Pored toga, neophodne su komunikacione i koordinacione sposobnosti za kontinuiranu interakciju sa kandidatima, nadležnim organima i EU institucijama, kao i institucionalna nezavisnost za objektivno donošenje odluka o notifikaciji.

Nadzorna ovlašćenja

Praćenje, informisanje, pristup, koordinacija

Organi nadležni za notifikaciju imaju ključnu ulogu u nadzoru notifikovanih tela u vršenju njihove funkcije. U slučaju kada notifikovana tela odluče da nekom poveru vršenje svojih zadataka, organ nadležan za notifikaciju o tome mora biti obavešten, a sva dokumentacija koja se odnosi na kvalifikacije tog tela moraju biti na raspolaganju organu nadležnom za notifikaciju i čuvana narednih pet godina (član 33(1) i (4)). Inače, i sva relevantna dokumentacija notifikovanih tela mora uvek biti dostupna organima nadležnim za notifikaciju (član 34(3)).

Evropska komisija mora biti obaveštena o svakoj vrsti promene statusa u vezi sa notifikacijom koja proizlazi iz nadzora (član 36(1)). Svaki planirani prestanak rada notifikovanog tela najavljuje se godinu dana ranije, a zatim se sprovodi procedura autorizacije novog tela (član 36(3)), kada se i prekida nadzor prethodno aktivnog.

U slučaju zahteva Evropske komisije, organ nadležan za notifikaciju mora da dostavi sve relevantne informacije koje se odnose na notifikaciju ili na kompetentnost notifikovanog tela (član 37(2)).

Organ nadležan za notifikaciju mora da obezbedi da sva notifikovana tela koja je taj organ autorizovao, učestvuju u radu grupe notifikovanih tela (član 38(2)).

Notifikovana tela su u obavezi da informišu organ nadležan za notifikaciju o izdatim i povučenim sertifikatima i odobrenjima,

promenama koje utiču na obim njihovog ovlašćenja, zahtevima tela za nadzor tržišta, kao i o svojim aktivnostima procene usaglašenosti, uključujući prekogranične poslove i podugovaranje (član 45(1)).

Za efikasno obavljanje nadzornih ovlašćenja, organi nadležni za notifikaciju moraju imati kapacitete za praćenje rada notifikovanih tela, pristup relevantnoj dokumentaciji i evidencijama, te sposobnost koordinacije i pravovremenog informisanja Evropske komisije i drugih država članica. Potrebna je pravna i administrativna stručnost za proveru kompetencija, praćenje promena statusa i vođenje evidencije o sertifikatima i odobrenjima, kao i komunikacione veštine za koordinaciju sa notifikovanim telima i grupama notifikovanih tela, uključujući prekogranične aktivnosti i podugovaranja.

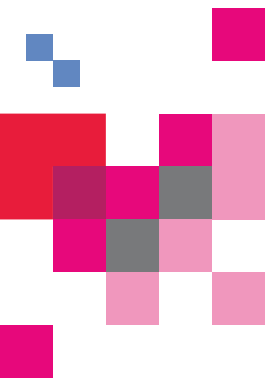
Istražna ovlašćenja i ukidanje statusa

Kada organ nadležan za notifikaciju ima dovoljno razloga da smatra da notifikovano telo više ne ispunjava zahteve prema propisima, ili da ne izvršava svoje obaveze, može da pokrene istragu. Predviđeno je da notifikovano telo ima mogućnost da iznese svoje stavove o pitanjima istrage, a ako se zaključi da notifikovano telo više ne postupa prema pravilima, ograničava se, suspenduje ili ukida njegov status, u zavisnosti od ozbiljnosti neispunjavanja zahteva ili obaveza. O tome odmah moraju biti obavешteni Evropska komisija i ostale države članice, koji takođe imaju mogućnost uvida u dosije ovog tela (član 36 (4) i (6)).

U slučaju ograničenja, suspenzije ili ukidanja statusa, organ nadležan za notifikaciju ima obavezu da proceni uticaj na

sertifikate koje je prethodno izdalo notifikovano telo i da o svojim nalazima u roku od tri meseca obavesti Evropsku komisiju i države članice. Takođe, mora zahtevati od notifikovanog tela da u razumnom roku suspenduje ili povuče sve neosnovano izdate sertifikate kako bi se obezbedila kontinuirana usaglašenost visokorizičnih AI sistema na tržištu. Najzad, sve relevantne informacije se dostavljaju nadležnim organima države članice u kojoj pružalac usluga ima registrovano sedište, kako bi ti organi, po potrebi, mogli preduzeti odgovarajuće mere radi sprečavanja rizika po zdravlje, bezbednost ili osnovna prava (član 36(7)). Ako nisu izdati neosnovano, sertifikati ostaju važeći tokom suspenzije ili ograničenja, pod uslovom da organ nadležan za notifikaciju potvrdi da nema rizika i da postoje planirane mere za otklanjanje problema, ili da drugo notifikovano telo privremeno preuzme nadzor i odgovornost za njih.

Organi nadležni za notifikaciju moraju imati kapacitete za sprovođenje istraga o neusklađenosti notifikovanih tela, uključujući prikupljanje i analizu dokumenata, ocenu rizika i donošenje odluka o ograničenju, suspenziji ili povlačenju statusa. Potrebna je pravna i administrativna stručnost za vođenje postupaka, sposobnost procene uticaja na prethodno izdate sertifikate i koordinaciju s Evropskom komisijom, državama članicama i relevantnim nacionalnim organima kako bi se osigurala kontinuirana usaglašenost visokorizičnih AI sistema i zaštita osnovnih prava, bezbednosti i javnog interesa.



Tela za zaštitu osnovnih prava

Regulatorni mehanizam AIA posebno mesto dodeljuje institucijama koje treba da obezbede kontinuiranu zaštitu osnovnih prava u domenu veštačke inteligencije. Njihova uloga je nadzorna, i to iz domena ljudskih prava.

Nadzorna ovlašćenja

Pristup informacijama

Tela koja nadziru poštovanje osnovnih prava, uključujući pravo na nediskriminaciju u vezi sa upotrebom visokorizičnih AI sistema, mogu da zahtevaju pristup bilo kojoj dokumentaciji koja je neophodna za efikasno izvršavanje njihovih mandata. O svakom takvom zahtevu ovo telo treba da obavesti telo za nadzor tržišta države članice na koju se zahtev odnosi (član 77).

Inicijativa za nadzor

Telo za zaštitu osnovnih prava ima pravo da pokrene postupak traženjem tehničkog testiranja visokorizičnog AI sistema kada dostupna dokumentacija nije dovoljna da se utvrdi moguće kršenje osnovnih prava. Telo za nadzor tržišta u tom slučaju organizuje proces testiranja u saradnji sa telom koje je podnelo zahtev, a u skladu sa pravilima poverljivosti (član 77).

Kapaciteti tela za zaštitu osnovnih prava zahtevaju kombinaciju

pravne ekspertize u oblasti ljudskih prava, sposobnosti za analizu rizika diskriminacije i drugih povreda osnovnih prava, te tehničke i operativne veštine za nadzor i iniciranje testiranja visokorizičnih AI sistema. Potrebna je sposobnost za efikasno prikupljanje i procenu dokumentacije, koordinaciju sa telima za nadzor tržišta i drugim relevantnim institucijama, kao i osiguranje poverljivosti podataka i zaštite interesa pogođenih grupa. Ovi kapaciteti omogućavaju telu da preduzima proaktivne mere, utvrđuje potencijalne povrede i osigurava kontinuiranu zaštitu osnovnih prava u kontekstu primene AI tehnologija.

Zakon o digitalnim tržištima

Primena DMA zasniva se na centralizovanom modelu u kojem Evropska komisija ima vodeću ulogu. Specifičnost ovog propisa je upravo u tome što je Komisija jedini organ nadležan za označavanje i nadzor *gatekeepera*, odnosno velikih platformskih kompanija obuhvaćenih DMA i za obezbeđivanje njihove usklađenosti sa propisanim obavezama. Pored Komisije, uspostavljeni su mehanizmi koordinacije na nivou Unije: Savetodavni komitet za DMA (*Digital Markets Advisory Committee*, DMAC), sastavljen od predstavnika država članica, koji se konsultuje u procesu donošenja izvršnih akata, i Visoka grupa za DMA, koja okuplja mreže evropskih regulatora iz različitih sektora (telekomunikacije, zaštita podataka, konkurencija, zaštita potrošača, mediji).

Dakle, Savetodavni komitet za digitalna tržišta i Visoka grupa za DMA (*High-level group*, HLG) imaju savetodavnu i koordinacionu ulogu, pružajući Komisiji tehničke i sektorske uvide država članica i evropskih regulatornih mreža kako bi se obezbedila ujednačena i stručna primena zakona.

Komisija, kao glavni organ za sprovođenje, poseduje nadzorna, istražna, izvršna, normativna i koordinaciona ovlašćenja, uključujući donošenje izvršnih akata, vođenje istraga, izricanje kazni i mera, kao i centralnu odgovornost za označavanje i nadzor *gatekeepera*.

Ovlašćenja Evropske komisije

Nadzorna ovlašćenja

Prema DMA, Evropska komisija je odgovorna za stalni nadzor i praćenje usklađenosti *gatekeepera*. To podrazumeva kontinuirano praćenje obaveza i proaktivne mere da se one zaista sprovode u praksi. U tom smislu, Komisija ima nekoliko ključnih zadataka:

Postupak označavanja i notifikacije

Komisija razmatra prijave firmi koje ispunjavaju kvantitativne pragove za *gatekeepera* (ili su identifikovane kroz istragu) i formalno ih označava (član 3). Analiziraju se složeni pokazatelji (aktivni korisnici, prihod, tržišna vrednost). Ako firma osporava status, Komisija mora u roku od 45 radnih dana da oceni njene argumente i podatke. Status se može preispitati ako se tržišne okolnosti promene (član 4).

Primanje i analiza izveštaja

Gatekeeperi moraju dostaviti detaljan izveštaj o usklađenosti u roku od šest meseci od označavanja, kao i obavestavati o svakoj planiranoj akviziciji u digitalnom sektoru (član 14). Takođe podnose nezavisno revidirane izveštaje o tehnikama profilisanja korisnika (član 15), čiju potpunost i tačnost proverava Komisija.

Praćenje sprovođenja obaveza

Komisija nadgleda poštovanje obaveza iz članova 5, 6 i 7. Može zahtevati od *gatekeepera* da čuvaju dokumentaciju radi provere usklađenosti, a firme su dužne da uvedu internu funkciju usklađenosti sa ovlašćenim službenikom koji ima dovoljno resursa i sarađuje s Komisijom (član 28).

Postupanje po zahtevima *gatekeepera*

Gatekeeperi mogu tražiti od Komisije pojašnjenja mera (član 8), privremenu obustavu (član 9) ili izuzeće iz javnog interesa (član 10). Komisija odlučuje na osnovu dostavljenih obrazloženja i dokaza.

Saradnja s trećim stranama

Treća lica (poslovni korisnici, konkurenti, krajnji korisnici) mogu prijaviti nepravilnosti Komisiji ili nacionalnim telima, koja informacije prosleđuju Komisiji (član 27). Komisija mora obraditi takve prijave i proceniti da li čine osnov za dalju istragu.

Istražna ovlašćenja

Evropska komisija ima široka ovlašćenja za istraživanje potencijalnih povreda i sprovođenje tržišnih istraga u vezi sa *gatekeeperima*. Komisija je jedina nadležna da sprovodi istrage i prikuplja dokaze. Ovlašćenja su slična onima u pravu konkurencije, ali u nekim aspektima idu i dalje, jer je DMA preventivan propis.

Zahtevi za informacije (requests for information)

Komisija može zahtevati sve informacije potrebne za obavljanje svojih zadataka (član 21). To uključuje interne dokumente, podatke, ugovore, algoritme i slično. Informacije se mogu tražiti i od poslovnih korisnika ili trećih strana. Netačne ili nepotpune informacije mogu same po sebi dovesti do kazni.

Intervjui i izjave

Prema članu 22, Komisija može pozvati rukovodioce, zaposlene ili druge osobe na razgovor. Intervjui mogu biti dobrovoljni ili obavezni i služe za prikupljanje dodatnih objašnjenja i kvalitativnih dokaza.

Inspekcije na licu mesta (dawn raids)

Komisija može izvršiti inspekciju prostorija, zemljišta i prevoznih sredstava kompanija (član 23). Tokom inspekcije zvaničnici mogu pregledati dokumenta, kopirati zapise, analizirati IT sisteme i postavljati pitanja zaposlenima. Nacionalne vlasti dužne su da pomognu i ne mogu odbiti sprovođenje inspekcije na svojoj teritoriji.

Otvaranje formalnog postupka

Pre donošenja određenih odluka (npr. nalaza o neusklađenosti ili izricanja kazne) Komisija mora formalno da otvori postupak (član 20). Ipak, istražne mere se mogu koristiti i pre formalnog otvaranja. Kada postupak počne, *gatekeeper* stiče procesna prava (pristup spisu, pravo na odbranu – član 34). Uredba o sprovođenju (EU) 2023/814 detaljno reguliše procedure, rokove i formate dokumenata.

Tržišne istrage

DMA uvodi tri vrste detaljnih tržišnih istraga:

- *Istraga za označavanje gatekeepera* (član 17): koristi se kada kompanija ne ispunjava pragove, ali može imati značajan uticaj. Rok za istragu je 12 meseci, a odluka može dovesti do formalnog označavanja. Na zahtev najmanje tri države članice, Komisija mora otvoriti istragu (član 41(1)).
- *Istraga sistematskog nepoštovanja* (član 18): pokreće se kada *gatekeeper* više puta prekrši DMA (najmanje tri puta u osam godina). Ako se potvrdi, Komisija može uvesti dodatne mere,

uključujući strukturne (npr. obavezu razdvajanja poslovanja ili zabranu akvizicija). Rok za istragu je 12 meseci.

- *Istraga novih usluga i praksi* (član 19): traje do 18 meseci i omogućava Komisiji da identifikuje nove digitalne usluge ili prakse koje ugrožavaju fer tržište. Može dovesti do proširenja obaveza ili dodavanja novih platformskih usluga u DMA.

Korišćenje spoljnih eksperata

Komisija može angažovati nezavisne stručnjake, revizore ili nacionalne regulatore (član 26(2)) radi tehničke provere algoritama, podataka i drugih složenih sistema.

Privremene mere

Ako postoji rizik od ozbiljne i nepopravljive štete po konkurenciju ili korisnike, Komisija može izreći privremene mere tokom istrage (član 24), npr. privremeno zabraniti određenu praksu dok traje postupak.

Izvršna ovlašćenja

DMA daje Komisiji snažna ovlašćenja da ispravi neusklađenost i spreči buduća kršenja od strane *gatekeepera*. Komisija je jedini organ nadležan za sprovođenje i može koristiti različite mere – od prihvatanja dobrovoljnih obaveza do izricanja velikih kazni ili čak strukturnih naloga.

Odluke o neusklađenosti (cease-and-desist)

Ako Komisija utvrdi da *gatekeeper* krši obaveze iz članova 5, 6 ili 7 (ili mere iz prethodnih odluka, privremene mere, pravno obavezujuće dužnosti ili mere u slučaju sistematskog kršenja), donosi formalnu odluku o neusklađenosti (član 29). Odluka nalaže prekid kršenja i vraćanje u usklađenost u određenom roku, uz mogućnost da se zahteva plan mera.

Novčane kazne

Komisija može izreći kazne do 10% ukupnog svetskog godišnjeg prometa kompanije, a za ponovljene povrede i do 20%. Za proceduralne povrede (netačne informacije, propuštanje rokova, ometanje inspekcija) kazne mogu biti do 1% prometa. S obzirom na veličinu *gatekeepera*, kazne mogu dostići milijarde evra. Sud pravde EU ima neograničenu nadležnost da preispita ove kazne (član 45).

Periodične kazne

Za podsticanje usklađenosti Komisija može izricati dnevne ili periodične kazne do 5% prosečnog dnevnog prometa (član 31), koje traju dok se *gatekeeper* ne uskladi.

Dobrovoljno preuzete dužnosti (commitments)

Gatekeeper može predložiti mere da reši primedbe Komisije. Ako ih Komisija prihvati, one postaju pravno obavezujuće (član 25). Pre prihvatanja, Komisija ih testira na tržištu konsultovanjem

zainteresovanih strana. Nepoštovanje ovih dužnosti kasnije može dovesti do kazni.

Privremene mere

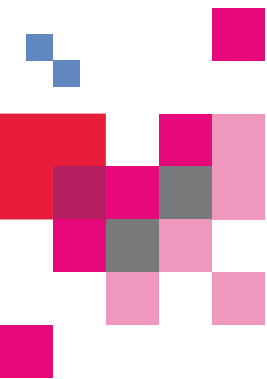
Ako postoji rizik od ozbiljne i nepopravljive štete po tržište ili korisnike, Komisija može izreći privremene mere (član 24), npr. zabranu određene prakse tokom istrage.

Mere u slučaju sistematske neusklađenosti

Ako se utvrdi višestruko kršenje DMA (član 18), Komisija može naložiti i najdalekosežnije mere – ponašajne ili strukturne. To može uključivati razdvajanje poslovnih jedinica, zabranu akvizicija u određenom sektoru ili dodatne obaveze interoperabilnosti. Mere moraju biti proporcionalne i periodično se preispituju.

Koordinacija sa državama članicama

Komisija blisko sarađuje sa nacionalnim vlastima, koje ne smeju donositi odluke suprotne Komisiji. Nacionalni sudovi takođe moraju poštovati odluke Komisije, dok ona može davati mišljenja u postupcima pred tim sudovima.



Normativna ovlašćenja

DMA nije statičan propis. Komisija ima mogućnost da ga aktivno menja i prilagođava kroz delegirane i izvršne akte, smernice i standardizaciju. Time se osigurava da se pravila mogu prilagoditi tehnološkim promenama i efikasno primenjivati.

Delegirani akti

Komisija može menjati metodologiju i listu pokazatelja za označavanje *gatekeepera* (npr. kako se računaju aktivni korisnici), kao i dopunjavati obaveze iz članova 5–7 (član 12), ako tržišna istraga (član 19) pokaže nove nefer prakse. Ova ovlašćenja su vremenski ograničena (pet godina, sa obnavljanjem) i podložna kontroli Parlamenta i Saveta. Komisija mora konsultovati države članice i zainteresovane strane.

Izvršni akti

Član 46 obavezuje Komisiju da donese tehnička i proceduralna pravila, uključujući:

- formu i sadržaj notifikacija *gatekeepera* (član 3),
- tehničke specifikacije za sprovođenje obaveza (npr. interoperabilnost – član 7),
- metodologiju revizija profilisanja korisnika (član 15),
- formate izveštaja *gatekeepera* (član 11),
- detalje postupaka istraga i sprovođenja (članovi 17–19, 24, 25, 29),
- pravila saradnje sa nacionalnim telima (članovi 37–38).

Smernice

Član 47 omogućava Komisiji da izdaje neobavezujuće, ali uticajne smernice o primeni DMA. One objašnjavaju očekivanja i praksu Komisije, npr. šta znače „fer i razumni uslovi“ ili kako se pišu izveštaji o usklađenosti.

Standardizacija

Član 48 predviđa da Komisija može zatražiti od evropskih tela za standardizaciju (CEN, CENELEC, ETSI) razvoj tehničkih standarda radi primene DMA obaveza (npr. interoperabilnost poruka ili prenos podataka). Po potrebi, uključuje se i telo koje okuplja nacionalne regulatore elektronskih komunikacija (BEREC) ili druga specijalizovana tela.

Uloga država članica i EU tela

Komisiji pomažu:

- *Komitet za digitalna tržišta* (član 50), sastavljen od predstavnika država članica, uključen u proces donošenja izvršnih akata.
- *Visoka grupa* (član 40), koja okuplja predstavnike regulatornih mreža (ECN, BEREC, EDPB/EDPS, CPC, Media Board). Ona savetuje Komisiju, prepoznaje preklapanja između DMA i drugih propisa i predlaže nova rešenja.

Ovlašćenja za saradnju i koordinaciju

Ključ uspešne primene DMA je koordinacija između Evropske komisije i država članica. Iako je Komisija jedini direktni organ za sprovođenje zakona u odnosu na *gatekeepere*, efikasna regulacija zahteva znanje i podršku nacionalnih vlasti, kao i usklađenost sa drugim propisima i sudovima. DMA uspostavlja više kanala saradnje.

Saradnja u sprovođenju

Član 37(1) predviđa da Komisija i države članice blisko sarađuju i usklađuju postupke kako bi obezbedile doslednu primenu DMA i drugih propisa. To uključuje razmenu informacija o istragama i izbegavanje dvostrukog kažnjavanja iste prakse.

Konsultacije sa nacionalnim telima

Komisija može konsultovati nacionalne regulatorne organe (npr. telekom ili zaštitu podataka) kada je to potrebno (član 37(2)). Na taj način koristi njihovu stručnost, iako zajedničko odlučivanje nije obavezno.

Koordinacija preko ECN mreže

Član 38 reguliše saradnju sa nacionalnim telima za konkurenciju (*National Competition Authority, NCA*). Komisija i NCA razmenjuju

informacije, uključujući poverljive. Ako NCA pokrene istragu po nacionalnim pravilima, mora obavestiti Komisiju i uskladiti postupke. Ako Komisija otvori sopstveni predmet, NCA mora obustaviti svoj i proslediti nalaze Komisiji. Tela za konkurenciju mogu i pomagati Komisiji u prikupljanju činjenica i sprovođenju istraga.

Saradnja sa drugim regulatornim mrežama

Visoka grupa (član 40) okuplja mreže nacionalnih regulatora – BEREC (telekom), EDPB/EDPS (zaštita podataka), ECN (konkurencija), CPC (zaštita potrošača), Media Board (medijske usluge). Ona omogućava razmenu informacija i daje preporuke kako DMA funkcioniše zajedno sa drugim propisima. Komisija vodi i koordinira rad ove grupe.

Pomoć u istragama i nadzoru

Komisija može uključiti nacionalne službenike u istražne timove (npr. pri inspekcijama ili analizi podataka). Države članice mogu pomagati i u nadzoru sprovođenja mera *gatekeepera* (član 26).

Sudska saradnja

Član 39 predviđa razmenu informacija između Komisije i nacionalnih sudova. Sudovi mogu tražiti mišljenje Komisije, a ona može davati sopstvene opservacije. Države članice su dužne da dostavljaju Komisiji presude u DMA predmetima. Nacionalni sudovi ne smeju donositi odluke koje su suprotstavljene odlukama Komisije.

Međunarodna koordinacija

Iako DMA to ne uređuje eksplicitno, Komisija sarađuje i sa regulatorima van EU (SAD, UK, Australija) kroz razmenu iskustava i neformalno usklađivanje postupaka, kako bi se izbegla kontradiktornost u globalnim akcijama protiv *gatekeepera*.

Savetodavni komitet za digitalna tržišta

Komitet za digitalna tržišta je formalan savetodavni odbor osnovan prema pravilima komitologije Evropske unije.⁵ Član 50 DMA predviđa da Komisiji u sprovođenju akata pomaže ovaj komitet, koji čine predstavnici svih država članica. Svaka država imenuje svoje predstavnike, a u delegaciji mogu biti i stručnjaci iz nadležnih organa, poput ministarstava ili regulatornih tela za digitalna tržišta.

Uloga komiteta

- Komitet ima savetodavnu funkciju pri donošenju izvršnih akata i pojedinačnih odluka Komisije.
- Kada Komisija priprema izvršne akte (npr. tehnička pravila za sprovođenje određenih obaveza ili proceduralna pravila), koristi se konsultativni postupak u kojem komitet daje svoje mišljenje o nacrtu.

⁵ „Komitologija se odnosi na skup postupaka, uključujući sastanke predstavnika odbora, koji državama članicama daju pravo glasa u provedbenim aktima.“ Evropska komisija, [Komitologija](#), pristupljeno 30. septembra 2025.

- Iako mišljenja komiteta nisu obavezujuća, Komisija ih razmatra i uvažava kako bi odluke bile kvalitetnije i usklađene sa stavovima država članica.

Dakle, komitet omogućava nacionalnim vlastima da iznesu svoja stručna mišljenja i doprinesu ujednačenoj primeni DMA. Na primer, pri donošenju pravila o saradnji Komisije i država članica ili pri definisanju formata izveštaja koje *gatekeeperi* podnose, Komisija dostavlja komitetu nacrt akta na razmatranje. Predstavnici država članica tako imaju priliku da daju komentare i sugestije pre donošenja konačne odluke.

Visoka grupa za DMA

Visoka grupa za DMA je dodatno savetodavno telo koje okuplja predstavnike više evropskih regulatornih mreža, sa ciljem da obezbedi široku stručnu ekspertizu i koordinaciju politike u povezanim sektorima. Osniva je Evropska komisija na osnovu člana 40 DMA.

Sastav grupe

Visoku grupu čine predstavnici pet ključnih evropskih mreža i tela:

- BEREC – Telo evropskih regulatora za elektronske komunikacije (telekomunikacije)
- EDPB/EDPS – Evropski odbor za zaštitu podataka i Evropski nadzornik za zaštitu podataka
- ECN – Evropska mreža tela za zaštitu konkurencije

- CPC – Mreža za saradnju u zaštiti potrošača
- European Board for Media Services – Evropski odbor za medijske usluge

Svaka mreža ima jednak broj predstavnika, a ukupan broj članova grupe ne može biti veći od 30. Komisija predsedava grupom i obezbeđuje administrativnu podršku. Grupa se sastaje najmanje jednom godišnje, a po potrebi i češće.

Uloga i zadaci

Visoka grupa savetuje Komisiju iz multidisciplinarne perspektive, dajući stručne savete i preporuke o primeni i sprovođenju DMA.

Pomaže u usaglašavanju DMA sa drugim relevantnim propisima. Na primer:

- BEREC i nacionalni telekom regulatori daju doprinos u vezi sa tehničkim standardima interoperabilnosti ili pristupom podacima.
- EDPB/EDPS daju smernice u vezi sa zaštitom podataka i usklađenošću sa GDPR-om.

Tela za konkurenciju daju antimonopolski i tržišni kontekst.

Grupa identifikuje odnose između DMA i sektorskih regulatornih okvira i o tome podnosi godišnji izveštaj Komisiji, koji se dostavlja i Evropskom parlamentu i Savetu.

Može davati preporuke za razvoj politike, uključujući izmenu ili dopunu pravila DMA u slučaju novih usluga i praksi, kako bi tržišta ostala otvorena i pravična.

Značaj Visoke grupe tiče se jačanja institucionalne koordinacije, dok obezbeđuje da sprovođenje DMA bude usklađeno sa propisima o konkurenciji, zaštiti podataka, telekomunikacijama, potrošačima i medijima, čime se povećava kvalitet i legitimnost odluka Komisije.

Ograničenja i izazovi primene van Evropske unije

DSA, DMA i AIA su uredbe EU, obavezujuće samo za države članice, tejenjihovapuna primena izvan EU pravno i institucionalno neizvodljiva. Njihov jedinstveni mehanizam implementacije je osmišljen tako da funkcioniše u prekograničnom kontekstu i unutar jedinstvenog unutrašnjeg tržišta Evropske unije. Dok DMA predviđa u potpunosti centralizovanu primenu od strane Evropske komisije, u slučaju DSA je Evropska komisija zadržala nadležnost nad vrlo velikim onlajn platformama i pretraživačima. U institucionalnoj strukturi AIA, Evropska komisija kroz Kancelariju za AI ima centralnu ulogu u nadzoru, istraživanju, sprovođenju i usklađivanju pravila za modele veštačke inteligencije opšte namene. U zemljama koje nisu članice, poput BiH i Srbije, ovakav mehanizam nije moguće jednostavno preslikati. Budući da Evropska komisija nema nadležnost za primenu evropskog prava van teritorije EU, postavlja se pitanje na koji način pojedinačne države i njihovi koordinatori za digitalne usluge mogu preuzeti zadatke koje u EU izvršava Evropska komisija.

Pritom, DMA predstavlja najveći izazov, s obzirom na to da nacionalna tela nemaju nadležnost da imenuju *gatekeepere* niti imaju izvršna ovlašćenja, te je njihova uloga tek savetodavna i konsultativna. U slučaju DSA, izazov leži u nadležnostima nad vrlo velikim onlajn platformama i pretraživačima: Evropska komisija raspolaže resursima za bavljenje složenim procedurama koje podrazumeva DSA, pri čemu na raspolaganju ima i stručnu podršku koordinatora za digitalne usluge iz država članica, kao i Odbora za digitalne usluge. Pored toga, što je možda i najbitnije, Evropska komisija ima nemerljivo veći uticaj na globalne tehnološke kompanije od pojedinačnih zemalja. Imajući sve navedeno u vidu, diskusija o potrebnim kapacitetima tela u BiH ili Srbiji mora početi od činjenice da ona ne mogu jednostavno preuzeti ovlašćenja koja u kontekstu EU vrši Komisija.

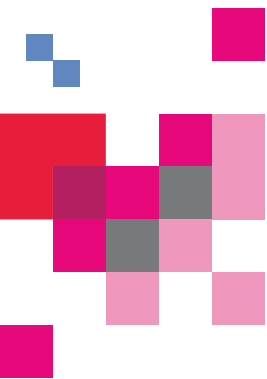
U slučaju DSA, to se najpre odnosi na normativna ovlašćenja u smislu donošenja smernica o merama za ublažavanje sistemskih rizika i kodeksa ponašanja, ali i određena nadzorna ovlašćenja koja se tiču izvršavanja obaveze vrlo velikih platformi i pretraživača u vezi sa procenom sistemskih rizika i preduzimanjem mera za njihovo ublažavanje. Kako je prethodno opisano, Komisiji u izvršavanju ovih ovlašćenja na raspolaganju stoje i nacionalni koordinatori i Odbor, čija je uloga upravo da daje podršku u kompleksnim regulatornim pitanjima kao što su analize izveštaja i rezultata revizija veoma velikih onlajn platformi i pretraživača, da savetuje Komisiju o merama koje preduzima u skladu sa DSA, ali i da daje mišljenja, preporuke ili savete kako Komisiji, tako i nacionalnim koordinatorima za digitalne usluge.

Izgradnja institucionalnih kapaciteta tela kojima će biti poverena uloga koordinatora za digitalne usluge, dakle, ne

znači osposobljavanje institucije da samostalno obavlja ovaj posao, već da može učestvovati u navedenim mehanizmima saradnje. Značajan deo kapaciteta koordinatora za digitalne usluge bi stoga trebalo da bude usmeren na upravljanje i učešće u mehanizmima koordinacije i saradnje, ne samo na nacionalnom, već i na međunarodnom nivou.

Najpre, kako zemlje kandidatkinje budu napredovale u procesu usklađivanja sa DSA i na putu ka članstvu u EU, može se očekivati da će im biti omogućeno učešće u koordinacijskom mehanizmu predviđenom na nivou EU, na primer u svojstvu posmatrača pri Odboru za digitalne usluge. Domaći koordinatori će morati raspolagati adekvatnim resursima za takvo učešće, gde će biti potrebno poznavanje materije iz oblasti koordinacije javnih politika, ekspertiza za donošenje odluka u multilateralnom kontekstu, ekspertiza iz tehničke standardizacije, te prekogranične saradnje uključujući i sprovođenje zajedničkih istraga. Nadalje, učešće u donošenju standarda, smernica, izveštaja o sistemskim rizicima i najboljoj praksi, kodeksa ponašanja i ostalih dokumenata, zahtevaće pravnu ekspertizu iz evropskog digitalnog prava i okvira za zaštitu fundamentalnih prava.

Drugo, DSA predviđa i određena ovlašćenja koordinatora digitalnih usluga zemlje prijema – dakle i u onim slučajevima kada nemaju jurisdikciju nad pružaocem usluge, a što je naročito bitna uloga u manjim zemljama jer korisnicima veoma velikih platformi omogućava pristup mehanizmima zaštite. To je nadležnost koordinatora zemlje prijema da prima pritužbe korisnika iz svoje zemlje i prosleđuje ih koordinatorskoj zemlji osnivanja. Bitno je napomenuti da u tim slučajevima koordinator zemlje prijema obrađuje te pritužbe, procenjuje njihovu utemeljenost i, po potrebi, sačinjava propratno mišljenje. Takođe, DSA predviđa i mogućnost pokretanja (u svojstvu koordinatora zemlje porekla)



i učešća (u svojstvu koordinatora zemlje prijema) u zajedničkim istragama. Propisana je i saradnja sa Evropskom komisijom u njenim istragama protiv vrlo velikih onlajn platformi i pretraživača, uključujući i putem primene svojih istražnih ovlašćenja. Takođe, kada primi zahtev za dodeljivanje statusa ovlašćenog istraživača, koordinator prijema je zadužen da obavi inicijalnu procenu opravdanosti takvog zahteva pre njegovog upućivanja koordinatoru zemlje osnivanja.

U navedenim slučajevima, bez obzira na nepostojanje direktne nadležnosti – biće potrebno obezbediti odgovarajuće kapacitete za obavljanje ovih dužnosti.

Kada je reč o DMA, nacionalne institucije već poseduju relevantnu ekspertizu u svojim oblastima (konkurencija, telekomunikacije, zaštita podataka, mediji, potrošači) i mogu je dodatno razvijati kroz regionalne inicijative i programe saradnje sa EU. Na taj način stvaraju osnovu da se, po pristupanju EU, uključe u evropske mreže kao što su ECN, BEREC, EDPB, Media Board i CPC, i time doprinesu sprovođenju DMA na celovit i koordinisan način.

Za razliku od DSA i AIA, sprovođenje DMA je institucionalno centralizovano na nivou Evropske komisije, koja jedina ima istražna i izvršna ovlašćenja prema kompanijama označenim kao *gatekeeperi*. Stoga je za zemlje poput BiH i Srbije u ovoj fazi ključan fokus na jačanju postojećih regulatornih tela i njihovoj pripremi za buduće učešće u evropskom sprovođenju DMA, a ne na uspostavljanju paralelnih nacionalnih mehanizama.

Konačno, AIA kombinuje centralizovanu ulogu Kancelarije za AI pri Evropskoj komisiji, savetodavne i koordinacione funkcije Odbora, kao i nadležnosti i obaveze nacionalnih tela. Ovaj tip složene institucionalne arhitekture oslanja se na usku saradnju

evropskog i nacionalnog nivoa. Za zemlje poput BiH i Srbije, problem prvenstveno predstavlja činjenica da te zemlje nisu članice EU, što onemogućava uspostavljanje formalnog okvira kroz koji bi zemlje učestvovale u donošenju zajedničkih odluka.

Na nacionalnom nivou, AIA predviđa niz tela kojima se dodeljuju nadležnosti predviđene ovim zakonom, a koje treba da imaju odgovarajuće resurse, poput tehničke opreme, finansijskih kapaciteta, kvalifikovanih stručnjaka za obavljanje kompleksnih zadataka kao što su nadzor, istrage, inspekcije, autorizacije i slično. Izgradnja takvih kapaciteta zahteva značajna ulaganja, kao i razvoj specijalizovanih znanja koja trenutno nisu dovoljno zastupljena.

Za efikasno sprovođenje AIA od posebnog značaja je koordinacija između nacionalnih tela i evropskog nivoa. Zemlje kandidatkinje poput BiH i Srbije nemaju institucionalizovan pristup telima kakva su Odbor ili Naučni panel, što otežava harmonizaciju standarda i pravovremeno reagovanje na prekogranične izazove, poput nadzora nad modelima veštačke inteligencije opšte namene, koji se koriste transnacionalno. Potrebno je razvijati kapacitete za međunarodnu saradnju, ali i pravne i tehničke mehanizme koji omogućavaju deljenje informacija, saradnju, zajedničke istrage i slično.

Pored institucionalnih izazova, značajni su i društveno-politički faktori. U obe zemlje postoji ograničena nezavisnost i autonomija, kao i nedovoljna stabilnost i transparentnost rada regulatornih tela. AIA, međutim, pretpostavlja visok nivo pravne sigurnosti, doslednu primenu pravila i snažnu zaštitu ljudskih prava. Nedostatak stabilnih institucija i poverenja u regulatorne mehanizme može dodatno otežati usklađivanje sa zahtevnim evropskim standardima u oblasti veštačke inteligencije.

Procena kapaciteta nacionalnih regulatora

U okviru ovog poglavlja fokus istraživanja je usmeren na analizu postojećih nezavisnih regulatora u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini. Cilj je da procenimo njihove trenutne organizacione sposobnosti i kompetencije, kao i da utvrdimo njihovu spremnost da preuzmu nove regulatorne uloge koje zahtevaju DSA, DMA i AIA.

Metodološki okvir

Koncept organizacionog modela i kompetencija

Ovaj izveštaj koristi jedinstveni metodološki okvir za procenu spremnosti nacionalnih regulatora da implementiraju DSA, DMA i AIA. Okvir kombinuje tri komponente:

1. Nezavisnost regulatora (četiri kriterijuma). Polazimo od metodologije inspirisane studijom „Monitoring implementacije Zakona o digitalnim uslugama: nezavisnost koordinatora za digitalne usluge“⁶ i prilagođavamo je lokalnom kontekstu. Procena obuhvata:

- pravnu nezavisnost (status, budžet, odsustvo instrukcija vlade),
- politički uticaj i način izbora rukovodstva (proceduralne garancije, profesionalni kriterijumi),

⁶ Civil Liberties Union for Europe. (2025, January). [Monitoring the implementation of the Digital Services Act: Independence of Digital Services Coordinators](#). Pristupljeno 30. septembra 2025.

- nezavisnost od privatnog sektora (pravila o sukobu interesa i cirkulaciji kadrova između javnog i privatnog sektora, tzv. *revolving door*), i
- odgovornost i učešće civilnog društva (transparentnost, sudska kontrola, parlamentarni nadzor).

Svaki kriterijum ocenjuje se kvalitativno-kvantitativnim skalama: nizak, nizak-srednji, srednji, srednji-visok, visok.

2. Ovlašćenja (šest oblasti). Analiziramo da li i u kojoj meri posmatrani organ poseduje:

- nadzorna,
- istražna,
- izvršna,
- upravna i autorizaciona,
- normativna, i
- koordinaciona ovlašćenja.

Merenje se vrši na osnovu pozitivnog prava (zakoni i podzakonski akti), prakse organa (javne odluke, smernice, izveštaji) i institucionalne saradnje (nacionalni i prekogranični mehanizmi). Nastojimo da mapiramo koliko su postojeća ovlašćenja primerena specifičnim zahtevima svakog od tri zakona.

Ljudski kapaciteti. Procena obuhvata popunjenost sistematizovanih mesta, raspoloživost stručnih profila (pravnici za digitalno pravo/konkurenciju/DPP, ekonomisti, data/ML inženjeri, stručnjaci za sajber bezbednost i AI evaluaciju), kao i organizacione jedinice (nadzor, sertifikacija, međunarodna saradnja). Uvažavamo i dinamiku: planirana nova zapošljavanja, programi obuke i unutrašnje procedure.

Odabir nacionalnih regulatora

Dosadašnje mapiranje pokazuje da u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini već postoje institucije koje formalno pokrivaju relevantne oblasti regulacije digitalnih usluga, tržišta i tehnologija. Međutim, kapaciteti ovih institucija su izrazito heterogeni po pitanjima nezavisnosti, stručnih znanja i tehničke opremljenosti.

U trenutku izrade ove analize, još uvek nije izvesno koja će ministarstva ili druge institucije predvoditi, odnosno učestvovati u procesu usklađivanja sa propisima, kao i koje institucije će preuzeti nove regulatorne uloge. Na osnovu postojećih nadležnosti, kapaciteta i delokruga rada postojećih institucija, kao i primera iz uporedne prakse država članica EU, za potrebe ove analize odabrali smo relevantne nezavisne regulatore i državne organe u vezi za pojedinačnim propisima koji su predmet analize.

Naziv organa	Skraćenica	Relevantan EU Zakon
Republika Srbija		
Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usluge	RATEL	DSA
Regulatorno telo za elektronske medije	REM	DSA
Komisija za zaštitu konkurencije	Komisija	DMA
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	Poverenik	AIA
Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu	Kancelarija	AIA

Naziv organa	Skraćenica	Relevantan EU Zakon
Bosna i Hercegovina		
Regulatorna agencija za komunikacije	RAK	DSA
Konkurencijsko vijeće	KV	DMA
Agencija za zaštitu ličnih podataka	AZLP	AIA

Prikupljanje i obrada podataka

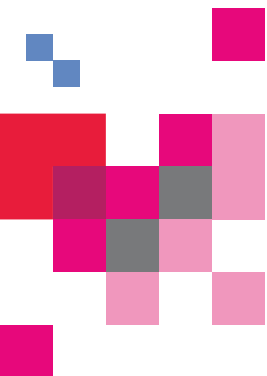
Metodološki okvir istraživanja u ovom poglavlju zasnovan je na višeslojnom pristupu koji je kombinovao analizu pravnih i institucionalnih dokumenata sa prikupljanjem primarnih podataka. Analizirani su relevantni propisi, statuti, interni akti i akti o sistematizaciji, kao i dostupne informacije o organizaciji, nadležnostima i postupanjima regulatornih tela. Posebna pažnja posvećena je modelima upravljanja, nadležnostima, organizacionoj strukturi, popunjenosti predviđenih radnih mesta, kao i stepenu ekspertize zaposlenih kroz pregled stručnih profila, prethodnih obuka i edukacija. Podaci su prikupljeni i kroz pregled zvaničnih veb stranica regulatora, informatora o radu i medijskih objava, uz dopunu uvida kroz zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i polustrukturisane intervju sa relevantnim sagovornicima. Na ovaj način obezbeđen je sveobuhvatan uvid u nezavisnost, kapacitete i kompetencije regulatornih tela, što omogućava procenu njihove spremnosti da preuzmu nove regulatorne uloge koje nameću DSA, DMA i AIA.

U zahtevima za slobodan pristup informacijama, od nadležnih institucija smo tražili informacije koje se odnose na institucionalne kapacitete i stručnost u oblasti digitalnih tehnologija i usklađivanja sa pravnom stečevinom Evropske unije, posebno u vezi sa Zakonom o veštačkoj inteligenciji (AIA), Zakonom o digitalnim uslugama (DSA) i Zakonom o digitalnim tržištima (DMA).

Konkretno, zahtevi su obuhvatali sledeće kategorije podataka:

- organizacionu strukturu institucija i sistematizaciju radnih mesta, uključujući dostavljanje relevantnih akata,
- informaciju o tome da li su radna mesta predviđena sistematizacijom popunjena, kao i spisak onih koja nisu,
- podatke o obukama i treninzima koje su institucije organizovale ili pohađale u poslednjih pet godina u oblastima digitalne ekonomije, veštačke inteligencije, zaštite podataka, informacione bezbednosti, ljudskih prava, diskriminacije i zdravstvenih/ bezbednosnih rizika povezanih s digitalnim tehnologijama,
- broj stručnjaka zaposlenih u navedenim oblastima,
- procenu potreba institucije za dodatnim obukama u tim oblastima.

Dobijene informacije smo verifikovali kroz dodatni uvid u dokumente ovih organizacija. Odgovori koje smo dobili i informacije koje smo prikupili ponekad su bili divergentni ili nepotpuni, pa nisu uvek omogućavali donošenje zaključaka za sve ispitane institucije.



Procena nezavisnosti organa

Za procenu nezavisnosti organa posmatrana je formalna i faktička nezavisnost, uzimajući u obzir da pravni kriterijumi mogu dati ograničenu sliku.

Kriterijumi koji su uzeti u obzir:

- **Pravna nezavisnost.** Analiziran je pravni i organizacioni okvir rada regulatora: da li su jasno odvojeni od drugih institucija i ministarstava, da li imaju sopstveni budžet i finansijsku autonomiju i da li su slobodni od direktnih instrukcija vlade. Takođe je ispitano da li je princip nezavisnosti eksplicitno ili implicitno priznat u relevantnim zakonima.
- **Politički uticaj i izbor rukovodstva.** Procene imenovanja rukovodstva posmatrali smo sa aspekta zaštite od političkog pritiska. Posebno je razmatrano da li postoje mehanizmi koji sprečavaju dominaciju vlade ili političkih aktera, da li u izboru učestvuju savetodavna tela sa predstavnicima akademije, civilnog društva i industrije, kao i da li proces izbora omogućava nesmetan i objektivan izbor rukovodstva. Takođe je analizirano da li su propisani profesionalni kriterijumi i kompetencije rukovodilaca.
- **Nezavisnost od privatnog sektora.** Analiza je obuhvatila mere za sprečavanje neprikladnog uticaja privatnih subjekata, posebno kroz „*revolving door*“ fenomen – prelazak rukovodilaca iz regulatora u privatne kompanije. Tamo gde formalna pravila nedostaju, razmatrane su etičke norme, profesionalni standardi i neformalna ograničenja koja mogu ublažiti ovaj rizik.
- **Odgovornost i učešće civilnog društva.** Posmatrani su mehanizmi transparentnosti i nadzora: obaveze izveštavanja, sudska kontrola odluka, kao i dostavljanje godišnjih izveštaja

parlamentu. Takođe je analizirano postojanje finansijskih i operativnih revizija, kao i formalni mehanizmi uključivanja civilnog društva u praćenje rada regulatora.

Nivo ispunjenosti posmatranih kriterijuma predstavljen je u vidu tabela. Vršenje evaluacije je sprovedeno kroz kvalitativnu procenu, pri čemu je za svaki kriterijum određeno da li je stepen ispunjenosti nizak, umeren ili visok. Na taj način omogućen je pregled jakih i slabih strana regulatornih tela, kao i uočavanje oblasti u kojima su nužna dodatna unapređenja.

Nivo ispunjenosti kriterijuma	nizak	nizak – srednji	srednji	srednji – visok	visok
-------------------------------	--------------	------------------------	----------------	------------------------	--------------

Srbija

	Pravna nezavisnost	Politički uticaj i izbor rukovodstva	Nezavisnost od privatnog sektora	Odgovornost i učešće civilnog društva	Ukupna ocena
RATEL	visok	srednji – visok	srednji	srednji	srednji – visok
REM	visok	nizak – srednji	srednji	srednji	srednji
Poverenik	srednji – visok	srednji	srednji	nizak – srednji	srednji
Komisija	visok	srednji – visok	srednji – visok	nizak – srednji	srednji – visok
Kancelarija	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak

Procena pokazuje da nezavisnost regulatornih tela u Srbiji varira između srednjeg i visokog nivoa u različitim dimenzijama. RATEL i Poverenik postižu relativno visoke ocene po pitanju pravne nezavisnosti i zaštite od uticaja privatnog sektora, ali ostaju ranjivi na politički uticaj i proces izbora rukovodstva. REM i Komisija su ocenjeni niže, naročito u segmentima političke nezavisnosti i uključivanja civilnog društva, dok Kancelarija beleži najniži stepen nezavisnosti, ukazujući na ozbiljna ograničenja u formalnim i faktičkim kapacitetima. Generalno, institucionalna nezavisnost je neujednačena i zavisi od konkretnog regulatora, a politički uticaj i nedostatak učešća civilnog sektora ostaje ključna slabost.

Bosna i Hercegovina

	Pravna nezavisnost	Politički uticaj i izbor rukovodstva	Nezavisnost od privatnog sektora	Odgovornost i učešće civilnog društva	Ukupna ocena
RAK					
KV					
AZPL					

Regulatori u Bosni i Hercegovini (RAK, KV, AZPL) pokazuju ujednačeno srednji nivo ispunjenosti kriterijuma, sa ograničenjima u pravnoj nezavisnosti i visokim rizikom političkog uticaja na izbor rukovodstva. Nezavisnost od privatnog sektora i transparentnost rada su nešto bolje ocenjene, ali i dalje nedovoljno razvijene da bi garantovale potpunu institucionalnu otpornost. Ove institucije

imaju ograničenu finansijsku nezavisnost jer se njihovo finansiranje u značajnoj meri oslanja na odluke institucija BiH i državni budžet. Takav model smanjuje njihovu institucionalnu samostalnost i može uticati na efikasnost u izvršavanju regulatornih nadležnosti. Ukupna slika ukazuje na potrebu za jačanjem zaštitnih mehanizama od političkog pritiska i većom uključenosti civilnog društva, kako bi regulatorna tela u BiH mogla delotvornije da obavljaju svoje nadležnosti.

Procena ovlašćenja regulatora

Analiza je potom posvećena meri u kojoj postojeći nezavisni regulatori i državni organi u Bosni i Hercegovini i Republici Srbiji poseduju šest prethodno identifikovanih vrsta ovlašćenja:

Republika Srbija

Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) osnovana je Zakonom o elektronskim komunikacijama (ZoEK) i poseduje značajna ovlašćenja i kapacitete u svih šest analiziranih oblasti:

- Nadzorna ovlašćenja RATEL-a su snažna i ogledaju se u vršenju stručnog nadzora u oblasti elektronskih komunikacija (član 9, stav 28 i članovi 34 i 161), ali i u kontroli tarifa i cena operatora sa značajnom tržišnom snagom, praćenju mera za očuvanje bezbednosti i integriteta javnih komunikacionih mreža i usluga, nadzoru radiofrekvencijskog spektra i vršenju tehničkih pregleda (član 9, stavovi 27-31).

- Istražna ovlašćenja su solidna i ostvaruju se kroz pravo da zahteva podatke i informacije od privrednih subjekata i drugih lica radi vršenja stručnog nadzora (član 9, stav 5 i član 34). RATEL ipak ne poseduje ovlašćenja za inspekcijski nadzor već su ona poverena nadležnom Ministarstvu, preko inspektora elektronskih komunikacija (članovi 162-167).

- Izvršna ovlašćenja uključuju donošenje rešenja i drugih akata kojima se nalažu mere otklanjanja nepravilnosti i obezbeđuje sprovođenje zakonskih obaveza (članovi 24 i 161). Ipak, ova ovlašćenja nisu eksplicitno razrađena kroz kaznenu praksu, već su nadležnosti za sankcionisanje poverene inspekciji i prekršajnim sudovima.

- Upravna i autorizaciona ovlašćenja RATEL-a su izuzetno široka. Ona obuhvataju odlučivanje o pravima i obavezama privrednih subjekata i korisnika (član 9, stav 2), prethodnu regulaciju tržišta i određivanje operatora sa obavezom pružanja univerzalnog servisa (član 9, stav 6-7), vođenje registara i evidencija (član 9, stav 19), upravljanje radiofrekvencijskim spektrom i planom numeracije, određivanje tržišta podložnih regulaciji, kao i regulisanje cena rominga (član 9, stavovi 11, 16, 20 i 26).

- Normativna ovlašćenja su razvijena i RATEL ih ostvaruje kroz donošenje podzakonskih akata i bliže propisivanje načina obavljanja delatnosti elektronskih komunikacija. Ona uključuju definisanje uslova korišćenja radiofrekvencijskog spektra, pravila za prenos broja, kao i donošenje plana numeracije (član 9, stavovi 1, 3, 10, 15, 17 i 26).

- Koordinaciona ovlašćenja RATEL-a su relativno jaka i obuhvataju saradnju sa nacionalnim i međunarodnim organima, uključujući regulatorna i stručna tela EU i država članica (član

9, stavovi 23-24). Pored toga, RATEL je ovlašćen da učestvuje u radu međunarodnih organizacija i institucija u oblasti elektronskih komunikacija i poštanskih usluga u svojstvu nacionalnog regulatornog tela (član 9, stav 25).

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) osnovano je Zakonom o elektronskim medijima (ZoEM) i poseduje ograničena ovlašćenja i kapacitete u šest analiziranih oblasti.

- Nadzorna ovlašćenja REM-a su solidna u medijskom domenu i odnose se na kontrolu pružalaca medijskih usluga (član 7, stavovi 9 i 11). Ona su podržana kapacitetima Sektora za nadzor i analizu, koji vrši monitoring medijskog sadržaja i prakse. Ova funkcija je povezana i sa izvršnim ovlašćenjima, jer REM može izricati mere pružaocima medijskih usluga, uključujući upozorenja i druge sankcije (član 7, stav 10).
- Upravna i autorizaciona ovlašćenja REM-a obuhvataju izdavanje dozvola i odobrenja za rad medijskih servisa (član 7, stavovi 5 i 7), kao i vođenje registara i evidencija u vezi sa pružaocima medijskih usluga (član 7, stav 8).
- Normativna ovlašćenja REM ostvaruje kroz donošenje podzakonskih akata i utvrđivanje smernica za razvoj medijskih usluga. Ona uključuju propisivanje kriterijuma za izdavanje dozvola, uređivanje procedura za praćenje rada pružalaca, kao i donošenje kodeksa ponašanja članova Saveta REM-a (član 7, stavovi 2, 4, 5, 21 i 22). Ovaj segment normativnih kapaciteta REM-a značajan je jer omogućava oblikovanje regulatornog okvira u domenu medija, ali je ograničen u poređenju sa širim ovlašćenjima RATEL-a.

- Koordinaciona ovlašćenja REM-a su skromna i primarno usmerena na saradnju sa drugim domaćim regulatorima, kao što su RATEL i Komisija za zaštitu konkurencije (član 7, stav 16). Na međunarodnom nivou, REM je prilično aktivan u oblasti bilateralne i multilateralne saradnje, posebno u oblastima audiovizuelnih usluga, upravljanja sadržajem i zaštite maloletnika.

Zaključak: RATEL i REM poseduju određene kapacitete i ovlašćenja relevantne za vršenje uloge koordinatora za digitalne usluge prema DSA, ali nijedna institucija samostalno ne ispunjava sve zahteve. RATEL je bliži profilu koordinatora zahvaljujući razvijenim pravnim, tržišnim i nadzornim ovlašćenjima, ali mu nedostaje specifična ekspertiza i iskustvo u domenu nadzora nad onlajn platformama i koregulaciji u ovoj oblasti. REM formalno deluje snažan u nadzoru i regulaciji medijskog sadržaja, ali ima ograničene tehničke i koordinacione kapacitete. Zbog toga bi održiv pristup mogao biti uspostavljanje mrežnog modela u kojem bi RATEL bio nosilac funkcije koordinatora za digitalne usluge, dok bi REM i drugi regulatori i nadležna tela obezbeđivali sektorsku ekspertizu.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti osnovan je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZoSPIJZ) dok niz ovlašćenja vrši po Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL). Poverenik poseduje razvijene kapacitete i ovlašćenja u gotovo svim analiziranim oblastima, što ga čini jednim od najkompletnijih regulatora u Srbiji.

- Nadzorna i istražna ovlašćenja Poverenik sprovodi putem posebnog sektora za nadzor, koji obavlja kontrolu sprovođenja zakona i standarda u oblasti zaštite podataka i slobodnog pristupa informacijama. Po ZZPL-u, Poverenik ima pravo da zahteva od

rukovaoca i obrađivača sve informacije i podatke koji su mu potrebni, da pristupi prostorijama i tehničkoj opremi, kao i da sprovodi inspekcijske nadzore. Ova ovlašćenja mu omogućavaju detaljnu istragu povreda zakona i sprovođenje korektivnih mera.

- Izvršna ovlašćenja ogledaju se u pravu Poverenika da izdaje rešenja i naloge za otklanjanje nezakonitosti, kao i da izriče mere zabrane obrade podataka, prekršajne naloge i druge sankcije. Time Poverenik osigurava efikasno sprovođenje svojih odluka, iako je ključni deo sankcionisanja za povrede relevantnih zakona i dalje na prekršajnim sudovima.

- Upravna i autorizaciona ovlašćenja razvijena su kroz veliki broj zaposlenih na upravno-pravnim i upravno-tehničkim poslovima, čime Poverenik obavlja širok delokrug poslova. Posebno se izdvaja grupa za sertifikaciju koja propisuje kriterijume za akreditaciju sertifikacionog tela i poseduje ovlašćenja da izdaje i ukida sertifikate. On odlučuje i o pojedinačnim pravima i obavezama rukovalaca i obrađivača, čime ostvaruje značajan administrativni autoritet.

- Normativna ovlašćenja Poverenika su među najrazvijenijima. On izrađuje standardne ugovorne klauzule, odobrava obavezujuća poslovna pravila, registruje i objavljuje kodekse postupanja, a takođe daje mišljenja Narodnoj skupštini, Vladi i drugim organima o pitanjima zaštite podataka. Kroz svoj Sektor za harmonizaciju i normativne poslove, Poverenik učestvuje u izradi zakona, podzakonskih akata i smernica, čime oblikuje regulatorni okvir u skladu sa evropskim standardima i praksom.

- Koordinaciona funkcija Poverenika ostvaruje se kroz poseban sektor za domaću i međunarodnu saradnju. Poverenik održava kontakte sa drugim regulatorima, institucijama EU

i međunarodnim organizacijama, kao i sa nacionalnim organima vlasti. Ova funkcija mu daje dodatnu težinu kao ključnom akteru u povezivanju domaće regulative sa evropskim i međunarodnim standardima u oblasti zaštite podataka i slobodnog pristupa informacijama.

- Organizaciono i normativno, Poverenik se izdvaja kao jedan od najpotpunijih regulatora u Srbiji. Njegova izvršna i normativna ovlašćenja posebno su snažna: od širokog spektra korektivnih mera do mogućnosti da kreira i harmonizuje standarde i praksu.

Zaključak: Poverenik poseduje osnovne elemente koje AIA zahteva od tela za nadzor tržišta: snažna nadzorna, izvršna, administrativna, normativna i koordinaciona ovlašćenja. Njegova najveća snaga je iskustvo u zaštiti podataka i međunarodnoj saradnji. Najveći nedostatak su tehnički kapaciteti – stručnjaci za analizu AI sistema, izvornog koda i testiranja, kao i infrastrukturna podrška za nadzor složenih tehnologija. Sa tim dopunama, Poverenik bi mogao biti najprirodniji kandidat za nacionalno telo za nadzor tržišta po AIA.

Komisija za zaštitu konkurencije (KZK) ima niz ovlašćenja i institucionalnih kapaciteta raznovrsne prirode, pokrivajući gotovo svih šest kategorija.

- Komisija vrši nadzorna ovlašćenja radi identifikovanja povreda konkurencije – restriktivne sporazume, zloupotrebe dominantnog položaja, koncentraciju koja može da naruši konkurenciju. Komisija poseduje kapacitet da sprovede sektorske analize tržišta ili industrijskih sektora, kada indikatori (poput kretanja cena) ukazuju da postoji opasan rizik od narušavanja konkurencije.
- Istražna ovlašćenja se ogledaju kroz pravo Komisije da

zahteva da učesnici na tržištu dostave informacije, dokumente, sporazume, odluke ili obaveštenja, naročito u sektorskim analizama ili postupcima ispitivanja povrede konkurencije. Komisija takođe može vršiti uviđaje, privremeno oduzimanje dokumenata, nenajavljene kontrole prostorija – kada postoji osnovana sumnja, kako bi se sprečilo uništavanje dokaza.

- U okviru izvršnih ovlašćenja Komisija ima pravo da donese rešenja kojima se utvrđuje povreda konkurencije, određuju mere zaštite konkurencije (npr. mera ponašanja, strukturne mere), koje su obavezujuće za učesnike na tržištu. Komisija može i odrediti privremene mere tokom postupka, da se spreči nenadoknativa šteta ili dalji štetan efekat dok se čeka konačno rešenje.

- Upravna i autorizaciona ovlašćenja ogledaju se kroz odlučivanje o obavezama učesnika na tržištu – njihovim pravima i obavezama u skladu sa zakonom. Autorizacionih ovlašćenja u smislu izdavanja licenci ili dozvola nema u istoj meri kao kod regulatora komunikacija ili medija, ali postoji obaveza prijave koncentracija, odnosno autorizacije koncentracija.

- Normativna ovlašćenja se ogledaju kroz učestvovanje u izradi zakona, podzakonskih akata, uputstava i smernica za sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije, kao i donošenje smernica, i davanje mišljenja nadležnim organima na predloge propisa koji imaju uticaj na tržišnu konkurenciju.

- Koordinaciona ovlašćenja koja poseduje Komisija ovlašćuju je da sarađuje sa državnim organima, organima lokalne samouprave i drugim institucijama da se obezbede uslovi za primenu zakona, kao i da održava međunarodnu saradnju u domenu konkurencije, prikuplja informacije o praksama u drugim državama, što je važno za uvođenje standarda EU i poređenje prakse.

Zaključak: Kako se nadzor i sprovođenje DMA nalazi isključivo u nadležnosti Evropske komisije, DMA ne pretenduje da se primenjuje na nacionalnom nivou od strane nadležnih organa. Stoga je preporučljivo da se u ovoj fazi dodatno grade već značajni kapaciteti Komisije, i drugih nadležnih organa, kako bi se pripremili da pruže podršku sprovođenju DMA, kada za to dođe vreme.

Bosna i Hercegovina

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) je osnovana Zakonom o komunikacijama Bosne i Hercegovine. Njena nadzorna ovlašćenja ogledaju se u praćenju rada pružalaca medijskih i telekomunikacijskih usluga. Kada je reč o istražnim (inspekcijskim) ovlašćenjima, Zakon daje RAK-u pravo da sprovodi istrage i inspekcijske postupke radi utvrđivanja kršenja propisa. Izvršna ovlašćenja omogućavaju izricanje sankcija kao što su opomene, novčane kazne ili oduzimanje dozvola. Upravna i sertifikaciona ovlašćenja manifestuju se kroz dodelu i obnavljanje licenci i dozvola za rad u sektoru komunikacija. Kao regulator, RAK poseduje i normativna ovlašćenja, budući da donosi podzakonske akte i pravilnike kojima se uređuju tehnička i programska pitanja. Ipak, hronični nedostatak postojećeg pravnog okvira je nedostatak nadležnosti RAK-a u onlajn prostoru, što ovog regulatora onemogućava u ispoljavanju nadležnosti i sticanja iskustva u domenu koji je ključan za DSA. Konačno, u pogledu ovlašćenja za koordinaciju, Zakon predviđa da on sarađuje sa entitetskim telima, Vijećem ministara i međunarodnim organizacijama.

Zaključak: RAK ima solidne pravne, ekonomske i nadzorne kapacitete koji ga mogu pozicionirati kao značajnog regulatora

u primeni DSA logike, ali mu nedostaju interdisciplinarni timovi kakvi se zahtevaju od koordinatora za digitalne usluge – posebno eksperti za algoritme, procenu sistemskih rizika i zaštitu podataka. Osim toga, nedostaju mu nadležnosti da delovanje u onlajn prostoru, što je preduslov za efektivno sprovođenje zahteva iz DSA, DMA ili AIA. Za punu ulogu u okviru evropskog regulatornog sistema, bilo bi neophodno značajno jačanje tehničkih i multidisciplinarnih kapaciteta.

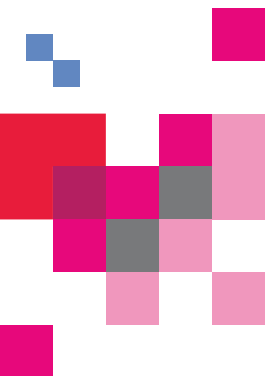
Agencija za zaštitu ličnih podataka (AZLP) funkcioniše u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH i ima sličnu strukturu nadležnosti kao RAK. Njena nadzorna ovlašćenja se sastoje od prava i obaveza da nadzire primenu Zakona i prakse obrade podataka. Istražna ovlašćenja omogućavaju inspeksijski nadzor, uključujući ulazak u prostorije obrađivača podataka i pristup dokumentaciji. Kada je reč o izvršnim ovlašćenjima, AZLP izriče rešenja i mere zabrane obrade, kao i novčane sankcije. Upravna i sertifikaciona ovlašćenja omogućavaju registraciju zbirke podataka i izdavanje odobrenja za prekogranični prenos podataka. AZLP poseduje i normativna ovlašćenja, budući da Zakon predviđa donošenje podzakonskih akata i uputstava. Konačno, ovlašćenja za koordinaciju utvrđuju da AZLP sarađuje sa međunarodnim telima i organima u BiH radi harmonizacije prakse.

Zaključak: AZLP poseduje određene pravne, nadzorne i normativne kapacitete koji je čine prirodnim kandidatom za ulogu u implementaciji AIA u Bosni i Hercegovini, naročito u segmentima koji se odnose na zaštitu podataka, procenu rizika i sertifikaciju. Međutim, u pogledu tehničke ekspertize (posebno algoritamske evaluacije i AI rizika) kapaciteti su ograničeni i zahtevaju jačanje. U odnosu na zahteve AIA, AZLP je uz RAK najbliža institucija koja može da im odgovori, ali bi uspešna

primena zavisila od dodatnog ulaganja u specijalizovane tehničke eksperte i multidisciplinarne timove.

Konkurencijsko vijeće (KV) funkcioniše prvenstveno na osnovu Zakona o konkurenciji. Njegova nadzorna ovlašćenja se sastoje u praćenju tržišta i identifikaciji mogućih zloupotreba dominantnog položaja. Istražna ovlašćenja predviđaju da KV ima pravo da zahteva informacije i dokumentaciju, kao i da vrši uvid u poslovne knjige učesnika na tržištu. Kada se radi o izvršnim ovlašćenjima, Zakon predviđa mogućnost izricanja novčanih kazni i drugih mera protiv prekršilaca. Upravnim i sertifikacionim ovlašćenjima propisuje se obaveza prijave koncentracija (spajanja i preuzimanja), a KV donosi odluke o njihovoj dozvoli ili zabrani. Normativna ovlašćenja omogućavaju donošenje podzakonskih akata, smernica i pravilnika o primeni zakona. Na kraju, KV ima ovlašćenja za koordinaciju, uključujući saradnju s entitetskim organima, Vijećem ministara i međunarodnim institucijama.

Zaključak: S obzirom na to da je odgovornost za sprovođenje i nadzor DMA isključivo u rukama Evropske komisije, nacionalne institucije u državama kandidatima nemaju direktnu ulogu u njegovoj primeni. Ipak, korisno je da KV već sada razvija stručne i administrativne kapacitete, kako bi u trenutku pristupanja EU ono zauzelo ulogu centralnog regulatornog tela koje bi trebalo da podrži Komisiju u cilju adekvatne primene DMA.



Zahtevi u pogledu ljudskih kapaciteta

Primena i nadzor nad sprovođenjem DSA, DMA i AIA zahtevaju angažman širokog spektra stručnjaka iz različitih oblasti, što se neretko i normira u okviru samih propisa. Tako DSA u članu 49

i dalje, predviđa obavezu država članica da osnuju koordinate za digitalne usluge, koji moraju imati dovoljne ljudske, tehničke i finansijske resurse za izvršavanje svojih zadataka. To uključuje pravnike sa poznavanjem prava digitalnih usluga i temeljnih prava, tehničke eksperte za analizu algoritama i moderaciju sadržaja, te stručnjake za zaštitu podataka i korisničkih prava. Nadalje, član 40 DSA propisuje da vrlo velike platforme moraju podvrgnuti svoje sisteme proceni sistemskih rizika, što zahteva eksperte za upravljanje rizicima, algoritamsku transparentnost i nadzor AI sistema. Međutim, nadležnosti po ovom pitanju ostaju na nivou Evropske komisije i ne spuštaju se na nivo nacionalnih regulatora.

DMA u članu 38 govori o nadležnostima Evropske komisije, ali i potrebi za stručnjacima koji mogu vršiti tržišne analize i evaluaciju ponašanja *gatekeepera*. To uključuje ekonomiste i tržišne analitičare sposobne da razumeju digitalne poslovne modele, kao i pravnike specijalizovane za konkurencijsko pravo. Član 36 propisuje obavezu saradnje sa nacionalnim nadležnim telima, što podrazumeva službenike koji mogu upravljati međuinstitucionalnom i međunarodnom koordinacijom.

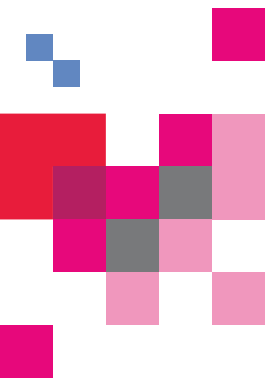
AIA posebno ističe važnost tehničkih i pravnih ekspertiza. Članovi 59-61 predviđaju osnivanje nadzornih tela za AI na nacionalnom i evropskom nivou, koja moraju imati kapacitete za procenu usklađenosti visokorizičnih AI sistema. U tom smislu, potrebni su eksperti za tehničku evaluaciju algoritama, procenu rizika, zaštitu podataka, kao i pravnici koji mogu da procene usklađenost sa zahtevima iz poglavlja III i IV Akta. AIA takođe uvodi nove funkcije poput „osobe odgovorne za usklađenost“ unutar organizacija koje razvijaju i implementiraju AI sisteme, što dodatno povećava potražnju za kadrovima sa interdisciplinarnim znanjem prava, tehnologije i etike.

Sva tri propisa kreiraju potrebu za značajnim ljudskim kapacitetima – ne samo u pogledu broja zaposlenih, već i u pogledu njihove stručnosti i sposobnosti da odgovore na izazove regulacije kompleksnih digitalnih ekosistema. Bez investiranja u takve kadrove, ni transpozicija ni sprovođenje ovih zakona ne mogu biti delotvorni.

S obzirom na regulatornu logiku DSA, DMA i AIA, u okviru nadležnih institucija potrebni su:

- pravni eksperti za evropsko digitalno pravo, slobodu izražavanja, konkurenciju i zaštitu podataka,
- tehnički stručnjaci za algoritamsku transparentnost, evaluaciju rizika, AI sisteme,
- nadzorna tela i timovi sposobni da vrše inspekcije, izdaju naloge, obrađuju izveštaje i upravljaju kaznenim mehanizmima,
- koordinatori za saradnju sa drugim nacionalnim akterima i EU telima.

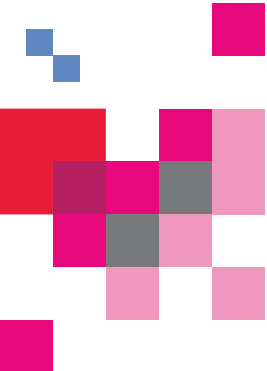
Ljudski resursi regulatora u BiH i Srbiji analizirani su s fokusom na stručnost i znanja potrebna za obavljanje regulatornih zadataka. Posebna pažnja posvećena je stepenu popunjenosti predviđenih radnih mesta, kao i raspoloživosti zaposlenih sa relevantnim znanjima iz oblasti digitalnih usluga, platformskog prava i novih tehnologija. Takođe je razmatrano prisustvo specijalizovanih obuka i programa usavršavanja, što omogućava procenu da li regulator poseduje dovoljne kapacitete za sprovođenje uloga koje zahtevaju DSA, DMA i AIA.



Republika Srbija

Popunjenost radnih mesta i stručnih kapaciteta četiri analizirana regulatora (RATEL, REM, Poverenik i Komisija) predstavljena je u tabeli u nastavku. Uočljive su značajne razlike u stepenu popunjenosti i dostupnosti stručnog kadra, od 58% kod RATEL-a do 85% kod Poverenika, što ukazuje na probleme u dobijanju saglasnosti nadležnih za angažovanje stručnjaka, ali potencijalno i njihovo smanjeno interesovanje da rade u javnom sektoru.

Organ	Broj po sistematizaciji	Broj popunjenih radnih mesta	% popunjenosti sistematizovanih radnih mesta	Broj zaposlenih sa visokom stručnom spremom
RATEL	255	148	58%	139
REM	92	74	80%	55
Poverenik	156	132	85%	Nije dostupno
Komisija	Nije dostupno	56	Nije dostupno	47
Kancelarija	Nije analizirana usled nedostataka podataka.			



RATEL je regulator čije se nadležnosti zasnivaju na tri sektorska zakona – Zakonu o elektronskim komunikacijama (ZoEK), Zakonu o poštanskim uslugama (ZoPU) i Zakonu o informacionoj bezbednosti (ZoIB). Njegove ključne funkcije su regulacija elektronskih komunikacija i poštanskog saobraćaja, dok će u oblasti informacione bezbednosti doći do značajne promene:

usvajanjem novog Zakona o informacionoj bezbednosti predviđeno je premeštanje poslova Nacionalnog CERT-a iz RATEL-a u novu Kancelariju za informacionu bezbednost. Time će se RATEL-ove nadležnosti vratiti isključivo na usluge elektronske komunikacije i pošte, dok će se kapaciteti u bezbednosti smanjiti.

Institucionalno, RATEL je organizovan kroz šest sektora, od kojih su tri opšteg karaktera (pravni, analize tržišta i ekonomski poslovi, opšti poslovi), a tri specijalizovana (elektronske komunikacije, poštanske usluge, informaciona bezbednost i tehnologije). Pored toga, postoje Kabinet i Samostalni odsek za strategiju i planiranje.

Tokom 2025. godine RATEL je imao 148 zaposlenih od 255 predviđenih radnih mesta, sa 139 osoba visoke stručne spreme. Iako broj nepopunjenih mesta (107) ukazuje na strukturni deficit kadrova, u pojedinim oblastima postoje potencijalno značajni kapaciteti.

- Pravni sektor: 38 izvršilaca predviđeno, što predstavlja solidnu osnovu za pravnu ekspertizu u pogledu regulacije elektronskih komunikacija i tržišta.
- Tržišna ekspertiza: Sektor za analizu tržišta i ekonomske poslove sa 46 izvršilaca predviđenih za poslove ekonomske analize i tržišnog nadzora.
- Informaciona bezbednost: Sektor za informacionu bezbednost i tehnologije predviđa 33 izvršioca, od čega 17 za poslove informacione bezbednosti i nacionalnog CERT-a, a 15 za IT poslove. RATEL trenutno raspolaže sa osam eksperata iz oblasti sajber bezbednosti, ali će se deo ovog resursa preneti novoj kancelariji.

- Zaštita podataka: RATEL je potvrdio da ima jednog eksperta u oblasti zaštite podataka o ličnosti, što je nedovoljno u odnosu na standarde koje postavljaju DSA i AIA, gde je zaštita podataka integralni deo procene rizika.

RATEL poseduje solidne pravne, ekonomske i nadzorne kapacitete koji ga mogu pozicionirati kao značajnog regulatora u primeni DSA logike, ali mu nedostaju interdisciplinarni timovi kakvi se zahtevaju od koordinatora za digitalne usluge – posebno eksperti za algoritme i zaštitu podataka. Za punu ulogu u okviru evropskog regulatornog sistema, bilo bi neophodno značajno jačanje tehničkih i multidisciplinarnih kapaciteta.

REM, kao regulator u oblasti medija, poseduje institucionalne kapacitete koji su prvenstveno usmereni na sprovođenje politika u oblasti pružanja medijskih usluga i obezbeđivanje raznovrsnosti i kvaliteta programa. Organizovan je kroz četiri stručne službe, od kojih su pravna, finansijska i služba za opšte poslove pretežno administrativnog karaktera, dok Služba za nadzor i analizu predstavlja ključni segment u domenu regulatornih zadataka. Kabinet direktora funkcioniše kao posebna jedinica za podršku rukovodstvu.

Analizom unutrašnje organizacije može se uočiti da REM raspolaže sa 74 zaposlena od predviđena 92 radna mesta, pri čemu je 55 sa visokom stručnom spremom. Menadžment čini sedam lica, a pravna služba raspolaže sa osam od jedanaest predviđenih radnih mesta. Tehnička ekspertiza unutar REM-a je ograničena: postoje samo tri radna mesta vezana za informatičku podršku, administraciju mreža, baze podataka i održavanje sajta. Najveći deo stručnih resursa koncentrisan je u Službi za nadzor i analizu, sa 35 zaposlenih koji se dominantno bave medijskim analizama i analizom programa (sistematizovano je 45 radnih mesta).

U poređenju sa zahtevima koje DSA nameće nacionalnim regulatorima – pre svega koordinatorima za digitalne usluge – može se zaključiti da REM u značajnoj meri raspolaže kapacitetima za pravnu ekspertizu i analitički rad u oblasti sadržaja, ali nema razvijene tehničke resurse potrebne za složenije zadatke poput algoritamske transparentnosti, ili nadzora nad onlajn platformama. REM stoga poseduje solidne osnove u pravnom i analitičkom domenu, ali bi za adekvatno ispunjavanje funkcija predviđenih u okviru DSA bilo neophodno značajno jačanje tehničke ekspertize i interdisciplinarnih kapaciteta.

Uporedna analizu kapaciteta REM-a i RATEL-a u odnosu na ključne zahteve DSA, sa fokusom na pravne, tehničke, ekonomske, nadzorne i koordinacione funkcije:

Zahtev DSA	REM	RATEL
Pravna ekspertiza za digitalno tržište	Ima solidne pravne kapacitete – osam zaposlenih u pravnoj službi; fokus na medijsko pravo i regulaciju sadržaja.	Ima znatno veći pravni sektor (predviđeno 38 izvršilaca), sa širim mandatom u telekomunikacijama, poštanskim uslugama i tržišnoj regulaciji.
Tehnička ekspertiza	Vrlo ograničena – samo tri IT pozicije (informatička podrška, mreže i baze podataka, administracija sajta).	Relativno jača osnova – 33 mesta u sektoru za informacionu bezbednost i tehnologije; osam eksperata u sajber bezbednosti, ali slabost je premeštanje CERT-a u novu Kancelariju; samo jedan ekspert za zaštitu podataka.
Tržišna analiza i ekonomski eksperti	Nema značajne kapacitete u ovoj oblasti, osim indirektnih analiza tržišta medijskih sadržaja.	Snažan sektor za analizu tržišta i ekonomske poslove (predviđeno 46 izvršilaca).
Nadzorni kapaciteti	Služba za nadzor i analizu sa 35 zaposlenih – značajni kapaciteti u medijskom monitoringu i izricanju mera.	Kroz sektore za elektronske komunikacije i poštanske usluge RATEL poseduje značajne regulatorne i nadzorne kapacitete u ovim oblastima, ali nedostatak kadra (148/255 popunjenih mesta) umanjuje efikasnost.
Koordinaciona uloga (saradnja sa EU i nacionalnim telima)	Skromna – formalno predviđena saradnja sa RATEL-om i KZK; međunarodna saradnja ograničena na Kabinet direktora.	Značajno razvijenija domaća i međunarodna saradnja u domenu komunikacija i poštanskih usluga. Visok stepen uključenosti u rad EU regulatornih tela u kojima su predstavnici RATEL-a vršili brojne funkcije.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, na osnovu ZZPL-a i ZSPIJZ-a, zadužen je za dve kompleksne i regulatorno zahtevne oblasti: zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama. Ove nadležnosti su povezane sa zahtevima AIA, dok je oblast zaštite podataka o ličnosti posebno relevantna u delovima koji se odnose na procenu rizika, zaštitu osnovnih prava i usklađenost visokorizičnih AI sistema sa zahtevima poglavlja III i IV.

Organizaciono, Poverenik ima razvijenu strukturu sa 11 stručnih službi i tri kancelarije van sedišta (Novi Sad, Kragujevac i Niš), što ga čini jedinstvenim regulatorom koji je geografski rasprostranjen, što za potrebe ove analize nije od posebnog značaja. Krajem 2024. od 156 sistematizovanih radnih mesta bilo je popunjeno 132.

Na normativnim poslovima angažovano je pet od šest planiranih izvršilaca, dok je oko 30 zaposlenih raspoređeno na upravno-pravnim poslovima. Ovi kapaciteti osiguravaju da Poverenik može učestvovati u pripremi i implementaciji zakona i podzakonskih akata relevantnih i za AIA, uključujući standardne klauzule, kodekse postupanja i sertifikacione kriterijume. Posebno je značajno postojanje Sektora za edukaciju i sertifikaciju sa grupom od troje izvršilaca za poslove sertifikacije, što se direktno nadovezuje na obaveze AIA u vezi sa procenom usklađenosti visokorizičnih AI sistema.

Sektor za nadzor nad zaštitom podataka o ličnosti poseduje 24 izvršioca (skoro sva mesta popunjena), a Sektor za procesuiranje prekršaja šest izvršilaca. Ovo omogućava Povereniku da sprovodi inspekcijske kontrole, donosi obavezujuća rešenja, izdaje zabrane obrade i izriče kazne. U kontekstu AIA, ova funkcionalnost je ključna jer obezbeđuje mogućnost kontrole

i korektivnog delovanja nad organizacijama koje implementiraju visokorizične AI sisteme.

Sektor za međunarodne odnose, domaću saradnju i projekte (11 izvršilaca, od čega sedam predviđenih za saradnju, pet popunjeno) pruža institucionalni okvir za povezivanje Poverenika sa EU telima i drugim nacionalnim organima. Ovi kapaciteti su ključni za integraciju u evropski nadzorni okvir AIA, posebno u pogledu razmene podataka i harmonizacije prakse.

Poverenik poseduje snažne pravne, nadzorne i normativne kapacitete koji ga čine prirodnim kandidatom za centralnu ulogu u implementaciji AIA u Srbiji, naročito u segmentima koji se odnose na zaštitu podataka, procenu rizika i sertifikaciju. Međutim, u pogledu tehničke ekspertize (posebno algoritamske evaluacije i AI rizika) kapaciteti su ograničeni i zahtevaju jačanje. U pogledu zahteva AIA, Poverenik je najbliži da ispuni regulatornu logiku ovog zakona, ali bi uspešna primena zavisila od dodatnog ulaganja u specijalizovane tehničke eksperte i multidisciplinarne timove.

Komisija za zaštitu konkurencije, u skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije (ZZK) zadužena je za sprovođenje relevantne politike na tržištu Srbije. Njena organizaciona struktura obuhvata šest sektora, od kojih su tri opšteg karaktera (pravni poslovi i međunarodna saradnja, materijalno-finansijski poslovi, normativno-pravni i kadrovski poslovi), a tri specijalizovana (za ispitivanje koncentracija, utvrđivanje povreda konkurencije i ekonomske analize).

Krajem 2024. KZK je imala 56 zaposlenih, od kojih 47 sa visokom stručnom spremom, uključujući značajan broj zaposlenih sa završenim master i doktorskim studijama iz prava, ekonomije

ili organizacionih nauka. Struktura stručnih službi i kadrovski profil pokazuju da Komisija raspolaže solidnim osnovama za sprovođenje DMA logike u pogledu konkurencijskog nadzora digitalnih tržišta, iako su specijalizovani resursi u ovoj oblasti ograničeni.

U sektoru za pravne poslove i međunarodnu saradnju angažovano je sedam izvršilaca, dok je u sektoru za normativno-pravne poslove 13 izvršilaca. Dvanaest zaposlenih poseduje pravosudni ispit, što obezbeđuje visok nivo pravne ekspertize.

DMA naglašava važnost tržišnih analiza i razumevanja digitalnih poslovnih modela. U KZK se ovim poslom bave tri sektora:

- Sektor za ispitivanje koncentracija (10 izvršilaca),
- Sektor za utvrđivanje povreda konkurencije (10 izvršilaca),
- Sektor za ekonomske analize (pet izvršilaca).

Ova struktura obezbeđuje osnovu za analizu tržišta, ispitivanje zloupotrebe dominantnog položaja i procenu koncentracija. Međutim, kapaciteti su kvantitativno ograničeni, posebno u poređenju sa potrebama koje donosi DMA za kontinuirani nadzor digitalnih *gatekeepera*. Postojeći kapaciteti KZK u ovoj oblasti se jačaju pretežno kroz seminare i radionice, a ne kroz sistematsko institucionalno ulaganje.

Komisija za zaštitu konkurencije poseduje solidne pravne i ekonomske kapacitete, kao i instrumente nadzora i sankcionisanja koji su u skladu sa zahtevima DMA. Međutim, kapaciteti su brojčano ograničeni (ukupno 56 zaposlenih) i nisu posebno profilisani za digitalna tržišta. Komisiji takođe nedostaje specijalizovana ekspertiza i institucionalni resursi za

stalni nadzor *gatekeepera* i kompleksne digitalne ekosisteme. Stoga je malo verovatno očekivati da bi KZK mogla da preuzme ovlašćenja Evropske komisije u skladu sa DMA, usled specifičnosti dizajna samog propisa i nedostatka tržišne moći da nadzire i reguliše *gatekeepere*.

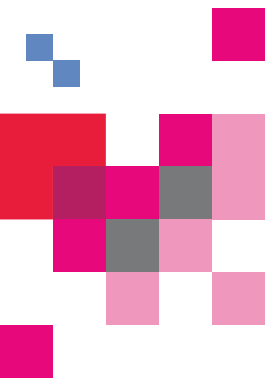
Bosna i Hercegovina

Popunjenost radnih mesta i stručnih kapaciteta tri analizirana regulatora (RAK, KV, i AZPL) predstavljena je u tabeli u nastavku.

Organ	Broj po sistematizaciji	Broj popunjenih radnih mesta	% popunjenosti sistematizovanih radnih mesta
RAK	298	140	46%
KV	29	25	86%
AZLP	45	27	60%

Analizom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji RAK-a, sistematizuju se radna mesta za 298 osoba. Iako je Zakonom o budžetu je odobreno 156 zaposlenih, ukupan broj na kraju 2024. iznosio je 140.

- Od ovog broja, 12 zaposlenih raspoređeno je na rukovodeća radna mesta.
- U sektoru za pravne poslove je predviđeno 13 izvršilaca.
- RAK je izvestio da je u proteklih nekoliko godina osoblje pohađalo više desetina seminara i radionica relevantnih za ovu analizu.



RAK danas predstavlja najvećeg i faktički jedinog regulatora sektora komunikacija u Bosni i Hercegovini, bez stvarnog konkurenta, što je čini prirodnim nosiocem aktivnosti vezanih za sprovođenje DSA. U poređenju sa obavezama koje DSA postavlja pred nacionalne regulatore, a naročito pred koordinate za digitalne usluge, može se reći da RAK raspolaže snažnim kapacitetima u pravnom i analitičkom segmentu, naročito kada je reč o regulaciji i nadzoru medijskog sadržaja. Međutim, u pogledu tehničke dimenzije – posebno zadataka kao što su obezbeđivanje algoritamske transparentnosti, procena i praćenje sistemskih rizika ili kontrola AI sistema – kapaciteti su ograničeni. Iako institucionalna struktura RAK-a omogućava efikasan nadzor i donošenje regulatornih odluka, nedostaje širina u formiranju multidisciplinarnih timova koji objedinjuju pravnu, tehničku i regulatornu ekspertizu, što DSA jasno zahteva od koordinatora za digitalne usluge. Postojeći pravni okvir daje vrlo ograničene nadležnosti ovom regulatoru u sferi onlajn prostora, zbog čega nije ni imao mogućnost da razvija kapacitete u tom smeru. Drugim rečima, RAK poseduje jasnu regulatornu prednost i autoritet, ali bi uspešna implementacija DSA u BiH zahtevala značajno ulaganje u razvoj tehničkih i interdisciplinarnih kompetencija, uz prethodno jasno definisanje nadležnosti koja bi obuhvatala onlajn prostor.

Analizom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji KV-a, sistematizuju se radna mesta za 29 osoba.

- Radna mesta koja nisu popunjena, a predviđena su Pravilnikom o organizaciji Konkurencijskog vijeća, jesu Stručni savjetnik za ekonomska pitanje konkurencije, Stručni saradnik za pitanja konkurencije, Stručni savjetnik za konkurenciju u Mostaru i Šef ureda za konkurenciju u Banja Luci.

- KV je izvestilo da je u proteklih nekoliko godina osoblje pohađalo više seminara i radionica relevantnih za ovu analizu.
- Na pitanje o interesovanju zaposlenih za obuku u pojedinim oblastima, KV je ocenilo da su one u oblasti regulacije digitalne ekonomije i obrade podataka i veštačke inteligencije izuzetno potrebne (4,25 od 5), nešto manje iz oblasti zaštite ličnih podataka i informacione bezbednosti (3,67 od 5), te iz oblasti osnovnih ljudskih prava i diskriminacije (3,33 od 5).

Nadležnosti i kadrovski resursi KV-a obezbeđuju osnovu za analizu tržišta, ispitivanje zloupotrebe dominantnog položaja i procenu koncentracija. Međutim, kapaciteti su kvantitativno ograničeni, posebno u poređenju sa potrebama koje donosi DMA za kontinuirani nadzor digitalnih *gatekeepera*. Postojeći kapaciteti KV-a u ovoj oblasti se jačaju pretežno kroz seminare i radionice, a ne kroz sistematsko institucionalno ulaganje.

Analizom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji AZLP-a, sistematizuju se radna mesta za 45 osoba, a popunjeno je 26 mesta.

- Radna mesta koja je potrebno popuniti uključuju stručne savetnici/ce za inspekcijski nadzor, više stručne saradnike/ce za postupke po prigovorima, specijalista/kinja za održavanje telekomunikacionih i računarskih mreža, stručni savetnik/ca za prenos podataka u inostranstvo
- ALZP je izvestilo da je trenutno u ovoj agenciji zaposleno devet eksperata iz oblasti zaštite ličnih podataka.
- Na pitanje o interesovanju zaposlenih za obuku u pojedinim oblastima, KV je dostavilo ocenu da su one u oblasti regulacije

informacione sigurnosti i obrade podataka i veštačke inteligencije izuzetno potrebne (5 od 5), nešto manje iz oblasti osnovnih ljudskih prava i diskriminacije (4 od 5), zdravstvenih i bezbednosnih rizika u vezi sa digitalnim tehnologijama (3 od 5), regulacije digitalne ekonomije (2 od 5), te oblasti zaštite ličnih podataka (1 od 5).

U Bosni i Hercegovini, AZLP se izdvaja kao jedan od najprirodnijih nosilaca odgovornosti za primenu AIA, zajedno sa RAK-om, zahvaljujući razvijenim pravnim ovlašćenjima, nadzornim mehanizmima i regulatornim kapacitetima. Njena uloga bila bi naročito značajna u pitanjima obrade podataka, procene rizika i postupaka sertifikacije. Ipak, kada je reč o tehničkom znanju i prostom kvantitetu dostupnih ljudskih resursa – posebno u domenu analize algoritama i upravljanja rizicima koje donosi veštačka inteligencija – postoje vidljiva ograničenja koja bi zahtevala ozbiljna ulaganja u stručne kadrove i specijalizovane timove. S obzirom na potrebu za multidisciplinarnom ekspertizom, upravo AZLP uz RAK najviše odražava regulatorni okvir koji predviđa AIA, ali bi se održiva primena mogla postići tek jačanjem kapaciteta.

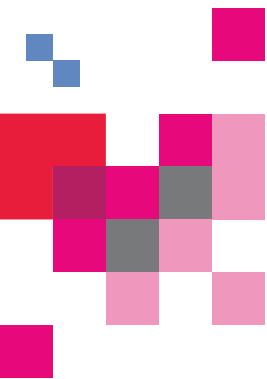
Zaključci

Na osnovu sprovedene analize, nameću se sledeći zaključci:

- DSA, DMA i AIA funkcionišu kroz jedinstvene institucionalne strukture Evropske unije, pri čemu je Evropska komisija nosilac primarne odgovornosti za sprovođenje, nadzor i izvršavanje ovih akata. Zbog toga države kandidatkinje, poput Republike Srbije i Bosne i Hercegovine, ne mogu preuzeti ulogu i ovlašćenja koja u EU kontekstu ima Evropska komisija, niti samostalno sprovoditi tri propisa, osim u delovima koji se odnose isključivo na ovlašćenja

u nacionalnom kontekstu. Shodno tome, za BiH i Srbiju fokus ne treba da bude na nadležnostima za samostalno sprovođenje zakona, već na razvoju ekspertize i izgradnji administrativnih kapaciteta koji će omogućiti učešće u mehanizmima koordinacije i saradnje, te pripremama za integraciju u evropske mreže.

- Institucije u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini pokazuju inicijalnu pripremljenost da se uključe u implementaciju DSA, DMA i AIA, ali su njihovi trenutni kapaciteti nedovoljni. FOI odgovori otkrivaju da su institucije svesne svojih ograničenja, ali da se sistemski nedostaci ne mogu prevazići bez značajnih reformi institucionalnog okvira i unapređenja unutrašnjih kapaciteta.
- Institucije ističu potrebu za dodatnim zapošljavanjem, obukom, tehničkom opremom i međuinstitucionalnom koordinacijom.
- Institucije imaju ograničena ovlašćenja koja nisu usklađena sa zahtevima DSA, DMA i AIA, te je stoga nužno posvetiti posebnu pažnju proširenjima njihovih nadležnosti, što zahteva izmenu nacionalnih pravnih okvira.
- Institucije u pravilu imaju ograničenu pravnu i finansijsku nezavisnost. Potrebno je nastaviti rad na unapređenju sveobuhvatne nezavisnosti regulatora.



Preporuke

Strateški pravci razvoja institucionalnog okvira

Osnovna preporuka je optimizacija postojećih resursa institucija koje će biti zadužene za implementaciju DSA, DMA i AIA. S obzirom na značajne zahteve koje ovi propisi postavljaju pred regulatore, optimizaciju je potrebno institucionalizovati na jedan od dva načina:

- **Centralizovani model:** osnivanje jednog krovnog regulatornog tela za digitalne tehnologije, koje bi objedinjavalo nadležnosti koje su trenutno rasute između različitih agencija i tela. Prednost je smanjenje fragmentacije i veća mogućnost privlačenja stručnog kadra, dok bi izazov bila potreba za značajnim institucionalnim reformama i potencijalni otpor regulatora.
- **Distribuirani model:** zadržavanje postojećih regulatora, ali uz jasno definisane nove nadležnosti i jasan mehanizam koordinacije (npr. stalni međuinstitucionalni savet). Prednost je korišćenje postojećih kapaciteta, dok je glavni nedostatak opasnost od preklapanja i sukoba nadležnosti.

Autori ove studije zagovaraju potonji model. Zadržavanje postojećih regulatora bio bi znatno jednostavniji postupak, budući da oni počivaju na uglavnom jasnim organizacionim hijerarhijama i procedurama. To ne znači da nema potrebe za reformom pojedinih institucija, u skladu sa kapacitetima da odgovore na obaveze koje propisi stavljaju pred njih. Institucionalizovan mehanizam koordinacije već je praksa u pojedinim državama,

na primer u Ujedinjenom Kraljevstvu.⁷ Takođe, u studiji Saveta Evrope „Ka koregulaciji štetnog sadržaja na internetu u Bosni i Hercegovini“, čije su autorke Deirdre Kevin i Asja Rokša-Zubčević, konkretno je prepoznata potreba za formiranjem mehanizma koordinacije institucija u BiH u cilju adekvatne implementacije DSA.⁸ Verujemo da bi formalizacija mehanizma koordinacije, koja bi uzela u obzir nadležnosti i kapacitete nacionalnih institucija, bila adekvatan strateški pravac delovanja u cilju implementacije DSA, DMA i AIA u BiH i Srbiji. Konačno, navedena studija, ali i preporuke organizacija civilnog društva zemalja Zapadnog Balkana⁹, prepoznaju ključnu ulogu formalizovane saradnje nadležnih institucija sa širim krugom aktera poput organizacija civilnog društva, predstavnika akademske i medijske zajednice, regulisane industrije, ekspertskih tela, predstavnika potrošača i slično. Saradnja sa ovim akterima bi mogla biti organizovana u obliku stalnog savetodavnog foruma koji bi nadležnim institucijama pružao dodatnu ekspertsku podršku.

Nadležnosti i kapaciteti postojećih institucija u BiH i Srbiji, u ovoj studiji su razmatrani u odnosu na visoke zahteve koje postavljaju DSA, DMA i AIA. Međutim, u slučaju institucionalizacije mehanizma koordinacije, postojeće institucije bi trebalo da insistiraju na saradnji u onim područjima u kojima su srodne ili se

⁷ Forum za saradnju u oblasti digitalne regulative ([Digital Regulation Cooperation Forum](#), DRCF) osnovan je 2020. godine i okuplja četiri britanska regulatora – za konkurenciju i tržišta, finansijsko poslovanje, informacije, i komunikacije.

⁸ Kevin, Deirdre and Rokša-Zubčević, Asja. [Towards Coregulation of Harmful Content Online in Bosnia and Herzegovina: A Study of European Standards and Co-regulatory Practices for Combating Harmful Content Online](#). Strasbourg: Council of Europe, 2023.

⁹ Danilovska-Bajdevska, D., et al. (2024). [Towards a feasible implementation of the Digital Services Act in the Western Balkans](#). Partners for Democratic Change Serbia.

čak preklapaju, kako bi unapredile svoje ograničene kapacitete. Naposljetku, povećanje kapaciteta nacionalnih regulatora, do kojih bi na ovaj način došlo, nije značajno samo za sprovođenje tri propisa EU koja su predmet ove studije. Regulatori bi na taj način mnogo spremnije dočekali mnoga pravna pitanja koja se odnose na digitalne tehnologije, a koja su obuhvaćena drugim propisima, kao i pitanja koja još uvek nisu regulisana. Uspostavljanje mehanizma koordinacije koji bi optimizovao rad regulatora, omogućio bi efikasno sprovođenje politika koje će biti usvojene u budućnosti.

Pravni i organizacioni koraci

- Usvajanje jedinstvenog modela implementacije EU regulativa za digitalno okruženje, koji će istovremeno obezbediti usklađivanje postojećeg nacionalnog zakonodavstva i postepenu izgradnju institucija potrebnih za punu primenu nakon pristupanja EU. To znači da je neophodno pronaći ravnotežu između prilagođavanja postojećih zakona i uspostavljanja stabilnog institucionalnog okvira koji će omogućiti kontinuitet i spremnost za primenu DSA, DMA i AIA od prvog dana članstva u EU, dok se istovremeno vrši uticaj na nacionalno tržište.
- Donošenje strateške odluke o pristupu u pogledu primene delova DSA, DMA i AIA koji su pod ingerencijom Evropske komisije. Čini se da je primereno početnoj fazi fokusirati se na implementaciju odredbi DSA i AIA koje su u nadležnosti država članica. Postepeno razvijati plan za eventualnu primenu odredbi koje su primarno u nadležnosti EU komisije, uz procenu kapaciteta i političkih prioriteta.

- Pokretanje sveobuhvatnih analiza usklađenosti nacionalnih propisa sa DSA, DMA i AIA, uz izradu detaljnih planova transpozicije u pravne sisteme država kandidata. Ovi planovi treba da identifikuju ključne praznine i preklapanja u zakonodavstvu, definišu potrebne izmene i nove pravne mehanizme, te obezbede jasan vremenski okvir i odgovorne institucije za sprovođenje procesa.
- Otvaranje dijaloga sa EU institucijama oko modela koji bi omogućili delimičan ili fazni pristup evropskom digitalnom tržištu, tako da Evropska komisija primenjuje svoja ovlašćenja iz DSA, DMA i AIA i na tržišta Republike Srbije i Bosne i Hercegovine. Ovakav aranžman bi obezbedio ranu harmonizaciju, jačanje poverenja i postepenu integraciju kandidata u jedinstveni evropski digitalni okvir.
- Sprovođenje analize nezavisnosti, kapaciteta i motivacije postojećih regulatora, kako bi se moglo odrediti koje institucije – postojeće ili nove – treba da preuzmu ključne nadležnosti po DSA, DMA i AIA. Na osnovu nalaza, potrebno je zakonski urediti ovo pitanje i time stvoriti pravni osnov za početak sistematske izgradnje institucionalnih kapaciteta i stručnih timova.

Izgradnja kapaciteta

- U dijalogu sa evropskim institucijama treba razmotriti modele kojima bi državama kandidatima bio omogućen pristup evropskim odborima i telima u kojima učestvuju nacionalni regulatori. Dobijanje statusa posmatrača u ovim telima doprinelo bi boljem razumevanju evropskih regulatornih praksi, omogućilo raniju izgradnju stručnih kapaciteta i olakšalo kasniju punu integraciju u evropski regulatorni okvir. Potrebno je koristiti dostupne EU

fondove (IPA III, *Horizon Europe*, *Digital Europe*) ne samo za tehničke projekte, već i za jačanje institucionalnih kapaciteta, edukaciju i zapošljavanje stručnjaka, koliko je to moguće.

- Unapređenje organizacije budućih regulatornih tela je potrebno kroz izmenu sistematizacije radnih mesta i zapošljavanje kompetentnih kandidata, koji bi uz ciljane obuke mogli da preuzmu nove zadatke koje donose DSA, DMA i AIA. Na taj način obezbedila bi se kombinacija stručnosti i fleksibilnosti potrebna za efikasno obavljanje proširenih regulatornih funkcija.
- Preporučuje se uvođenje višegodišnjih programakontinuiranog obrazovanja za zaposlene u regulatornim telima, u saradnji sa EU agencijama i akademskim institucijama. Poseban fokus obuka treba staviti na oblasti algoritamske transparentnosti, digitalne forenzike, procene rizika i zaštite temeljnih prava u digitalnom okruženju, čime bi se obezbedila stručna i dugoročna spremnost za sprovođenje DSA, DMA i AIA. Takođe, poželjno je korišćenje alata za testiranje regulacije i pripremu regulatora. Primer za to su programi izolovanog okruženja (*sandbox*), koji bi omogućili testiranje AI sistema u kontrolisanim uslovima tako što učesnici mogu testirati inovacije u realnim uslovima, ali u definisanom vremenskom periodu i uz jasna pravila. Regulator bi kontinuirano pratio proces i intervenisao ako dođe do problema.
- Preporučuje se jačanje institucionalne nezavisnosti regulatora kroz uvođenje mehanizama zaštite od političkog uticaja u procesu imenovanja menadžmenta i donošenja odluka, kao i uspostavljanje održivog modela finansiranja koji ne zavisi isključivo od godišnjih budžetskih pregovora.